

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PISA



Dipartimento di Civiltà e Forme del Sapere

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN STORIA E CIVILTÀ

TESI DI LAUREA

Le trasformazioni della cantieristica navale pubblica dal secondo dopoguerra al 1973.
Politiche industriali, livelli occupazionali e processi di ristrutturazione attraverso i
documenti parlamentari

Candidato:

Giacomo Serini

Relatore:

Prof. Gian Carlo Falco

Correlatore:

Prof. Alessandro Polsi

Anno Accademico 2013/2014

Desidero innanzitutto ringraziare il mio relatore, il Prof. Gian Carlo Falco per aver ispirato il tema della ricerca, per il tempo dedicato alla mia tesi e per la schiettezza con cui si è confrontato col mio lavoro.

Ringrazio sentitamente il Prof. Alessandro Polsi per il suo ruolo di correlatore.

Ringrazio i miei genitori perché sono stati il mio punto di riferimento e perché mi hanno trasmesso i valori che mi hanno permesso di raggiungere questo importante obiettivo.

Li ringrazio per avermi supportato materialmente e fisicamente nei miei anni di studi, felice di poter dare loro questa gioia odierna.

Introduzione. L'IRI e la cantieristica

Se si lasciano da parte i primi venti anni di politica economica dei governi unitari, la storia italiana è caratterizzata da un deciso e prolungato intervento pubblico, nelle forme più diverse possibili, nel sistema economico, per tentare di compensare l'accentuato ritardo rispetto all'evoluzione in atto, negli stessi anni, nei paesi dell'Europa occidentale. Oltre alla mancanza di materie prime e ad una produzione agricola che non riusciva a sfamare una popolazione di circa 26 milioni di abitanti, il settore manifatturiero presentava un deficit qualitativo notevole rispetto ai concorrenti stranieri. Inoltre, il neonato stato unitario si trovava ad ereditare anni di precedente governo (in molti casi si può parlare di malgoverno) di alcuni stati preunitari. I pochi fattori di sviluppo, ancora a livello embrionale, si trovavano concentrati in poche zone, collocate specialmente nel settentrione d'Italia. I governi della Destra storica, segnati da un profondo orientamento libero-scambista, decisero di concentrare i loro sforzi iniziali nello sviluppo del settore agricolo, l'unico diffuso, con una certa omogeneità, sull'intero territorio nazionale. I dati della crescita produttiva furono abbastanza incoraggianti, ma il paese non riuscì ad innescare un vero e proprio ciclo espansivo del settore. La modernizzazione dei modi di produzione, peraltro, rimase limitata a poche zone del paese.

A questo va aggiunto il limitato volume di investimenti pubblici nei settori dell'economia, nonostante la spesa pubblica giocasse un ruolo di non scarsa rilevanza rispetto al complesso della domanda. La scarsità di entrate non permise allo stato di farsi attore principale della partita economica. Inoltre, l'elevata pressione fiscale, gravante soprattutto sulle classi a basso reddito, portò ad un sostanziale calo dei consumi.

Nonostante questo, non si può considerare la politica economica della Destra come inutile o controproducente rispetto allo sviluppo economico. La crescita della rete ferroviaria

fu comunque un atto importante per l'unificazione geografica del paese ed aprì uno spazio significativo per la domanda di prodotti siderurgici, prevalentemente d'importazione, che si estese anche nel periodo successivo al governo della Destra. Nonostante il compimento dell'unità geografica, non si riuscì a compiere un'integrazione economica della penisola: si aprì, proprio in questa fase, l'annosa e complicata questione del dualismo tra Nord e Sud Italia.

L'adesione ad un orientamento libero-scambista, pur aprendo il paese al commercio con alcuni dei maggiori paesi europei, comportò diversi problemi: il settore commerciale fu quello che più si avvantaggiò dalla politica economica del governo ma non riuscì a rappresentare un volano per l'intera economia nazionale. Al contrario le esportazioni riguardarono settori abbastanza limitati, seppur con alcune eccezioni (eccedenze agricole ed alcune produzioni manifatturiere, tessili in special modo) e le importazioni coinvolsero beni di lusso piuttosto che prodotti strumentali e beni d'investimento. I capitali esteri, che erano investiti in Italia e servirono a realizzare alcune infrastrutture e dare avvio ad attività produttive, crearono rapporti di dipendenza politica (il caso più noto e visibile fu il rapporto con la Francia), oltre che economica, molto accentuati.

Col passare del tempo, e in seguito alla pubblicazione di alcune inchieste di carattere economico e demografico, i governanti si accorsero che l'Italia continuava ad occupare posizioni di profonda retroguardia nel novero degli stati europei.

Nel 1878, in seguito alla salita al governo della Sinistra storica, Depretis ideò alcune modeste misure protezionistiche (ritoccando i dazi sull'esportazione) ma non si giunse ad uno sconvolgimento dell'assetto liberista che dominava la politica economica fin dal 1861.

La svolta si ebbe negli anni '80 dell'800. Il ricorso al protezionismo e al sostegno diretto, anche finanziario, dello stato all'economia si ebbe per reagire al crollo dei prezzi agricoli tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80. Se da una parte la flessione dei prezzi

si collegava alla generale depressione del mercato europeo che arrivava ad interrompere circa un trentennio di continua espansione, dall'altra mostrava i grandi limiti di un sistema economico, come era quello italiano, che puntava quasi esclusivamente sul settore agricolo, che presentava, in alcune parti del paese, esempi di carenza nei metodi produttivi. La crisi del settore agricolo trascinò verso il basso tutti gli indici dei consumi. La flessione delle entrate fiscali, il ristagno del reddito nazionale, il grave disavanzo della bilancia dei pagamenti e la crescente disoccupazione erano segnali coerenti con una situazione generale piuttosto critica.

Per questo, il cambio di rotta fu deciso e repentino. Le tariffe doganali del 1887 e 1888, oltre ad elevare i dazi sul grano e lo zucchero, accrebbero notevolmente la protezione delle industrie tessili, siderurgiche e chimiche (di cui si cominciava ad intravedere un modesto sviluppo), senza dimenticare alcuni settori della meccanica. La nuova politica sembra andare incontro alle richieste sia degli agrari sia della grande industria che, alcuni settori del governo e delle *élites* intellettuali, consideravano la base per uno sviluppo generale e duraturo dell'economia italiana.

Durante gli anni '80, e per buona parte degli anni '90, il settore trainante della manifattura italiana fu quello cotoniero. Per lo sviluppo degli altri settori, in special modo il siderurgico, entrò decisamente in gioco lo stato. Il modello che Crispi aveva in testa era quello della Germania bismarckiana che aveva fondato il proprio sviluppo soprattutto sulla produzione di acciaio. Nel 1884 venne fondata La Società Alti Forni Fonderie Acciaierie di Terni, ovvero il più grande centro siderurgico nazionale, per iniziativa dell'industriale Vincenzo Stefano Breda, già attivo nel settore delle commesse pubbliche e ferroviarie. Il ruolo dell'amministrazione pubblica fu decisivo: la costruzione fu, infatti, possibile grazie all'anticipazione sui contratti stipulati con la Marina Militare per la fornitura di corazze e di apparecchiature navali.

Iniziava a delinearsi anche il ricorso agli armamenti come strumento e contributo allo sviluppo economico nazionale. Grazie all'avvento dei nuovi e più efficienti forni Martin-Siemens e alla costituzione, nel 1899, della Società Elba (e alla piena utilizzazione delle risorse minerarie nazionali), in Italia si iniziò a valutare la convenienza di stabilimenti a ciclo continuo che avevano il vantaggio di non interrompere il ciclo produttivo e permettevano la riduzione dei costi se la scala di produzione era abbastanza grande.

Altro e più ampio discorso affrontato dai governanti, attraverso sovvenzioni e la concessione di preferenze negli appalti, fu quello dell'industria navalmeccanica e della marina mercantile.

Se, da un lato, è vero che l'attività cantieristica era presente, in forme preindustriali, in tutti i porti italiani e che alcuni cantieri avevano un certo rilievo, dall'altro lato, la moderna cantieristica nacque in Italia “grazie ad un massiccio e deliberato intervento dello Stato”¹.

L'inchiesta parlamentare sulla marina mercantile del 1882 e l'inchiesta sulle industrie meccaniche e navali furono la base decisiva per l'adozione della legge del 1885 che introduceva, per la prima volta in Italia, sovvenzioni per la navigazione e per le costruzioni navali. Di fatto, si anticipava l'indirizzo protezionista pienamente attuato nel 1887 attraverso la modifica delle tariffe doganali.

L'azione legislativa intrapresa nel 1885 non era la prima che il neonato stato unitario aveva adottato in tema di navigazione. Già dal 1861, il Governo aveva confermato gli accordi che Regno di Sardegna e Regno delle Due Sicilie avevano stipulato con gli armatori Florio e Rubattino per l'esercizio dei collegamenti tra il continente e le isole. Inoltre, si stipularono convenzioni con altre compagnie per i collegamenti regolari e la consegna della posta riguardanti il Tirreno e l'Adriatico. Il punto cruciale e più interessante, anche per comprendere come questi atti facciano parte di un disegno, più o meno coerente, di potenziamento della

¹ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica. La cantieristica italiana 1861-2011*, Franco Angeli, Milano 2012, p. 17.

marina mercantile, dinamica che avrebbe avuto benefiche ricadute sulla produzione di navi, fu l'inserimento di sussidi e sovvenzioni dirette per l'acquisto di navi da dividere tra le compagnie vincitrici. Nel 1877, poi, le convenzioni furono allargate anche ai traffici internazionali, considerati di interesse strategico per il paese: fu proprio l'armatore Rubattino ad avviare il cammino coloniale dell'Italia, acquisendo, nel 1870 nella baia di Assab, un piccolo territorio sul Mar Rosso, da utilizzare come base per il bunkeraggio. Nel 1881 il Governo, attraverso un'apposita legge, favorì la fusione delle compagnie Florio e Rubattino nella Navigazione Generale Italiana (Ngi) “[...] che arrivò a gestire quasi un centinaio di piroscafi diventando la seconda compagnia del Mediterraneo”².

La politica delle sovvenzioni e dei sussidi non era una novità: fu Cavour ad inaugurarla, pur non venendo mai meno ai solidi principi libero-scambista che lo animavano, durante il suo periodo al Governo nel Regno di Sardegna.

Per di più, i grandi paesi europei, come Francia e Gran Bretagna, avevano incentivato lo sviluppo del settore marittimo e di quello cantieristico ricorrendo in maniera massiccia ai sussidi, ubbidendo ad un'impostazione protezionista di fondo.

Il passaggio dalla produzione di navi a vela, tipologia ormai in profonda crisi alla fine dell'800, a quella di naviglio a vapore non fu dunque possibile senza un deciso intervento dello stato.

Il cammino per disporre di un apparato produttivo che portasse l'Italia nel novero dei grandi paesi produttori fu lungo e irto di difficoltà.

L'Inchiesta del 1882 registrava che solamente un cantiere italiano poteva essere considerato moderno e pronto alla produzione di naviglio di buona qualità e in tempi brevi: il Cantiere Orlando di Livorno. Voluto da Leopoldo II di Lorena, nel 1865 fu affittato a Luigi Orlando, imprenditore meccanico di origini siciliane, che avviò le prime produzioni meccaniche, dopo aver sviluppato le proprie competenze dirigendo l'Ansaldo di Genova.

² Ibid., p. 22.

Orlando riuscì ad ottenere l'affidamento della costruzione di diverse navi miste per la Ngi e commesse della Regia Marina per la costruzione di piroscafi e corazzate. Grazie ai buoni rapporti con i governanti e alla capacità di mobilitare l'intera città labronica attraverso la minaccia della disoccupazione delle maestranze in occasione di eventuali riduzioni delle commesse, Orlando riuscì sempre ad ottenere nuove commesse, sia militari sia mercantili, assicurandosi un flusso di lavoro abbastanza continuo.

Pur avendo costruito un cantiere a Sampierdarena nel 1873, l'Ansaldo, l'altra grande impresa meccanica italiana, non riusciva ad avere lo stesso impatto produttivo del cantiere livornese. Solo nel 1866, con l'acquisto e il potenziamento del cantiere Cadenaccio, l'Ansaldo dette un forte impulso alla produzione navalmeccanica, specializzandosi nella costruzione di naviglio di piccole dimensioni per conto della Marina Militare.

Il Cantiere di Sestri Ponente, di proprietà di Attilio Odero dal 1871, indirizzò la propria produzione verso le navi a vapore di piccolo e medio tonnellaggio.

Livorno a parte, dunque, la cantieristica italiana non disponeva di veri e propri cantieri ma di officine, spesso situate vicino al mare, in cui imprenditori coraggiosi iniziarono a sperimentare produzioni di scafi in ferro e macchina a vapore per un mercato interno ancora in formazione³.

Furono proprio questi imprenditori, nelle loro audizioni presso la Commissione d'inchiesta sulla marina mercantile, a sottolineare i limiti della cantieristica italiana ed i motivi per cui questo settore, così importante per gli altri maggiori paesi europei, non riusciva a decollare nella penisola.

Il problema non era rappresentato dalla scarsa qualificazione della manodopera che era riuscita ad adattarsi velocemente alla lavorazione del ferro: anzi, i bassi salari avrebbero potuto perfino costituire un vantaggio rispetto ad altri paesi concorrenti.

³ Ibid., p. 36.

Oltre alle tasse insostenibili, secondo gli imprenditori, era l'alto costo del denaro, assai gravoso per un'attività a lungo termine, a far impennare il costo delle produzioni italiane, rendendole non competitive sul mercato internazionale.

Inoltre, il problema fondamentale da risolvere era quello del lavoro intermittente: le commesse erano considerate insufficienti per avviare un buon ritmo produttivo. A questo si aggiungeva il fatto che le commesse statali erano accordate preferibilmente agli arsenali militari che presentavano tempi di lavorazione e consegna nettamente più lunghi rispetto ai privati. Nella propria audizione, Luigi Orlando sottolineò anche l'assenza di un'industria siderurgica nazionale, in grado di fornire i materiali per la produzione di navi metalliche, senza dover ricorrere all'importazione che rappresentava un grave limite per la cantieristica italiana.

Fu proprio in questo periodo che si iniziò a ragionare sull'integrazione tra marina mercantile, settore siderurgico e cantieristica, comprendendo come questi tre segmenti dovessero integrarsi reciprocamente.

E' in questo senso che lo stato intervenne favorendo e partecipando alla costruzione del polo siderurgico ternano, già citato in precedenza.

Nel quindicennio successivo si assistette all'aumento notevole di spese militari che avvantaggiarono i cantieri privati, dal momento che la Regia Marina dovette ampliare e rinnovare, pressoché completamente, la propria flotta, a scapito degli Arsenali militari che persero un'importante fetta di mercato. Il ruolo degli Arsenali, seppur ridotto, non venne mai meno: fu proprio presso le scuole garzoni della Regia Marina che si formò la miglior manodopera specializzata, di cui si avvantaggiò anche il settore privato, ma anche una classe di tecnici e dirigenti di notevole valore. Inoltre, la Regia Marina giocò un ruolo importante come intermediario tra cantieri privati e stati esteri, soprattutto Spagna e Argentina, per la stipula di contratti di naviglio italiano.

In seguito alla crisi bancaria dei primi anni '90 dell'800, si realizzò, per la prima volta in Italia, un esempio di integrazione verticale tra cantieri e siderurgia. Grazie alla quotazione in borsa della Terni, che stava risentendo della forte crisi del Gruppo Breda, Orlando e Odero, sostenuti dalla Banca Commerciale Italiana e dal Credito Italiano, riuscirono a rastrellare una quantità di azioni sufficiente per presentarsi come azionisti di maggioranza nel 1899. Tale manovra avvantaggiò enormemente il settore cantieristico: la Terni forniva il materiale ai cantieri con pagamenti fortemente dilazionati, in attesa che arrivassero i pagamenti statali.

Nello stesso periodo l'Ansaldo tentò un'analogha operazione sotto la guida del torinese Ferdinando Maria Perrone. Se l'alleanza con il gruppo britannico Armstrong, che possedeva uno stabilimento a Pozzuoli, non andò a buon fine, tra 1910 e 1911 l'Ansaldo riuscì a completare un salto di qualità tecnico per produrre in proprio laminati e artiglierie, grazie all'assistenza di due imprese francesi (Schneider e Marrel)⁴.

Sul finire dell'800 la fase “pionieristica” della cantieristica italiana poteva dirsi conclusa. L'assetto del settore nella penisola mostrava una produzione concentrata nell'Alto Tirreno e in Campania, con l'eccezione di Venezia. La Regia Marina disponeva di un'Arsenale a La Spezia ed altri, ereditati dagli stati preunitari, a Venezia, Napoli e Castellammare di Stabia. Restringendo il campo ai soli cantieri privati, si poteva affermare che la produzione navale era limitata a due città: Genova e Livorno.

Ma l'azione dello Stato, che sosteneva e incoraggiava la produzione attraverso commesse e sussidi, fece mutare ben presto la situazione, favorendo l'intraprendenza di quegli imprenditori che vedevano nel settore cantieristico una possibilità di facile guadagno. Questo portò, alla fine del primo conflitto mondiale, ad una situazione di sovraccapacità produttiva che influenzerà tutta la storia della cantieristica italiana.

Tale situazione, che rimarrà per lungo tempo problema insoluto, fu la risultante di varie determinanti tra loro connesse: dal regime fiscale favorevole delle navi, all'integrazione

⁴ Ibid., p. 65.

dell'armamento in gruppi industriali verticali e, fondamentale, alla conquista della cantieristica giuliana, più efficace e concorrenziale rispetto a quella già presente sul territorio nazionale.

Erasmus Piaggio fu tra i primi imprenditori a tentare la via della cantieristica. Nel 1898, attraverso la sua Società Esercizio Bacini (Seb), avviò i lavori per la costruzione di un moderno cantiere a Riva Trigoso (Sestri Levante), iniziando a produrre naviglio mercantile soprattutto per la Ngi e il Lloyd Italiano. Nel 1899 fu, invece, il cantiere di La Spezia a divenire nuovamente funzionante grazie alla società Cantiere Navale di Muggiano, costituita grazie ai capitali della Banca Commerciale Italiana.

Il periodo di espansione cantieristica favorì anche la ripresa dei lavori al cantiere navale di Ancona che, dopo esser stato rilevato dalla Camera di commercio della città dallo Stato nel 1881, aveva vissuto anni di crisi e di totale inattività. Fu la società Officine e Cantieri Navali Liguri-Anconitani a rimettere in funzione lo stabilimento, ottenendo anche finanziamenti per l'ammodernamento e ampliamento del sito produttivo. Lo stabilimento marchigiano non decollò mai, alternando periodi di lavorazione poco più che sufficiente a periodi di inattività, contrassegnati da forti cadute dell'occupazione.

Nel 1898, grazie a sovvenzioni pubbliche a fondo perduto, la famiglia Florio costituì la società Cantieri Navali Bacini e Stabilimenti Meccanici Siciliani, con una parte di capitale sottoscritta anche dalla Banca Commerciale Italiana, che dette avvio alla costruzione di un cantiere navale a Palermo.

Nel 1906, tre iniziative avviate a fine secolo (La Spezia, Ancona e Palermo) confluirono nei Cantieri Navali Riuniti, dietro iniziativa di Odero e Orlando. Nel 1912, vista la forte esposizione della Banca Commerciale Italiana, i cantieri di Ancona e Palermo passarono sotto la guida di Piaggio, mentre il cantiere di Muggiano passò alla Fiat che realizzò a La Spezia un unico complesso produttivo sia militare, per la produzione di sommergibili, sia mercantile.

Il periodo posto a cavallo della Prima Guerra Mondiale vide un'ulteriore espansione dei siti produttivi. Nel 1914, la società lombarda Tosi decise di aprire un nuovo cantiere adiacente all'Arsenale di Taranto inaugurato nel 1889. Seppur lontano dalla sede lombarda, i vantaggi della costruzione vennero dalle facilitazioni fiscali e doganali che il Governo concedeva agli imprenditori che decidevano di investire in attività produttive del meridione d'Italia (la medesima motivazione che portò, nel 1904, alla costituzione del polo siderurgico di Bagnoli). Il cantiere tarantino si specializzò nella costruzione di sommergibili e naviglio leggero per la Regia Marina e per marine militari estere.

Ma è con l'inizio del conflitto, e con specifici provvedimenti presi dal governo (finanziamenti alla costruzione di nuovo naviglio per recuperare quello perso in azioni belliche e agevolazioni fiscali per chi decideva di reinvestire i sovrapprofitti di guerra) che si assistette a quella che venne definita “cantieromania”⁵.

L'ingresso più importante nel settore lo fece la Breda, realizzando un cantiere navale nella zona industriale di Marghera, a Venezia. Momentaneamente inattivo in seguito alla rotta di Caporetto, il faraonico progetto di costruzione dell'impianto (475 mila metri quadrati, con otto scali, un'officina navale e due bacini per le riparazioni) venne ripreso alla fine delle ostilità. Annunciato per il 1920, il primo varo venne rimandato a causa della grave crisi che colpì il mercato delle navi militari e che mise in seria difficoltà la società che, nel 1923, minacciò addirittura la cessazione delle attività. Seppure con impianti notevolmente ridotti, il cantiere riprese le proprie attività e di nuovi investimenti si riparlerà solamente negli anni '30.

Nel 1918, a Pietra Ligure (Savona), venne aperto il Cantiere Federale che rimase attivo fino al 1931. Nello stesso anno anche l'Ilva, che aveva riunito le principali imprese siderurgiche, avviò a Piombino e Bagnoli la costruzione di due cantieri navali che chiusero i battenti già nel 1921. Nel 1917, contemporaneamente alla costruzione del cantiere di Marghera, Venezia assistette anche all'iniziativa di Giuseppe Volpi e della sua società Cantieri

⁵ Ibid., p. 72.

Navali e Acciaierie di Venezia (Cnav). L'ambizioso progetto di un unico complesso siderurgico-meccanico naufragò immediatamente dopo la guerra, lasciando il posto ad una limitata attività siderurgica oltre che alle riparazioni di scafi.

Il conflitto non comportò soltanto un'intensissima apertura di cantieri. Con l'annessione della Venezia-Giulia, infatti, l'Italia riunì entro i propri confini anche tutte le iniziative intraprese, nel campo, dall'Austria-Ungheria. I cantieri della sola area annessa avevano una capacità produttiva nettamente superiore a quella italiana. Oltre ai cantieri triestini di San Rocco e San Marco, appartenenti alla società Stabilimento Tecnico Triestino (Stt), l'iniziativa sicuramente più importante messa in piedi dagli austriaci riguardava il cantiere di Monfalcone. Costruito nel 1908 dai Cosulich, si avvale dei capitali delle banche viennesi che divennero azionisti della Cantiere Navale Triestino (Cnt). Con impianti nuovi ed aggiornati ed esteso su un'area di 600 mila metri quadrati, aveva lavorato soprattutto nel campo del naviglio mercantile, pur fornendo alcuni sommergibili alla marina imperiale durante la guerra.

Inoltre, l'Italia ereditò anche i cantieri di Pola e Fiume che lo stato preferì affittare a privati, incoraggiando l'italianizzazione delle società con la sostituzione di investitori italiani ai capitali austriaci.

Nel 1920, la geografia della cantieristica italiana era notevolmente mutata rispetto a quella di fine '800. La dislocazione delle iniziative imprenditoriali non era influenzata solamente dalla morfologia del territorio o dalle inclinazioni dei privati che decidevano di investire nella navalmeccanica. Vi erano maggiori e più profonde motivazioni storico-politiche. Come scrive Fragiaco: “Possiamo individuare tre fattori principali che hanno favorito o condizionato, a seconda dei casi, la localizzazione degli stabilimenti cantieristici: l'eredità degli stati preunitari; l'attrazione esercitata dagli Arsenali militari; le politiche di riequilibrio territoriale mediante agevolazioni pubbliche”⁶.

⁶ Ibid., p. 78.

Si veniva così a delineare un quadro fortemente frammentato, fatta eccezione per un paio di casi di concentrazione (Genova e Trieste). La scelta di mantenere in funzione altri impianti, come Livorno, Marghera e Palermo, fu dettata probabilmente dalla convinzione che tali cantieri avrebbero potuto comunque dare un fruttuoso contributo allo sviluppo del settore.

Gli anni '20 rappresentarono un periodo di estrema difficoltà per i cantieri navali. Se da una parte la contrazione del mercato interno e mondiale contribuì ad aggravare questa crisi, dall'altra iniziarono ad evidenziarsi alcune debolezze strutturali delle società cantieristiche: sovraccapacità produttiva, fragilità finanziaria ed inefficienza. Il decennio precedente il manifestarsi della Grande Crisi del 1929, vide i cantieri italiani impegnati in iniziative di ridimensionamento e riassetto per far fronte alle crisi, certe volte veri e propri tracolli, che li colpirono.

L'Ansaldo, che non riuscì a concludere la conversione postbellica, fu la principale azienda colpita da un forte ridimensionamento. Indebolita dal crollo della Banca di Sconto, a cui si appoggiava finanziariamente, venne liquidata nel 1922 a favore della “nuova” Ansaldo S.A. che, nel 1925, si appoggiò alla Banca nazionale di credito. Pur mantenendo i principali impianti, l'Ansaldo, fino all'ingresso nell'IRI, non vantò particolari successi produttivi.

Nel territorio triestino si assistette invece ad una fondamentale opera di riassetto societario del Cantiere Navale Triestino di Monfalcone e dello Stabilimento Tecnico Triestino che passarono alla Comit. Venuto meno il ruolo di produttore militare per l'Impero Austro-ungarico, gli stabilimenti triestini alternarono periodo di intenso lavoro legato alle commesse della Regia Marina, ad altri periodi di scarso impiego orientato soprattutto alla produzione di naviglio mercantile. Il cantiere di Monfalcone, pur rivestendo un ruolo fondamentale nella produzione di transatlantici, grazie alla competenza tecnologica acquisita e alla modernità degli impianti, rappresentò il punto di riferimento per la produzione della stragrande maggioranza delle commesse estere, dell'intera cantieristica italiana.

Negli anni seguenti, per far fronte alla crisi dei traffici e della navalmeccanica, la Comit propose la fusione delle società marittime e cantieristiche della Venezia Giulia: nel 1927 nacquero i Cantieri Riuniti dell'Adriatico (Crda), dalla fusione di Stt e Cnt. Già nel 1933, i Crda finirono nelle mani dell'IRI. Tali processi di accorpamento rispondevano ad un'esigenza di razionalizzazione che pareva propedeutica alla specializzazione degli impianti e ad una ripartizione centralizzata delle commesse.

Sul versante tirrenico un'analoga operazione venne realizzata con la nascita del gruppo OderoTerni-Orlando (Oto). Anche in questo caso, la spinta principale all'operazione di integrazione dei gruppi venne dalle difficoltà provate dal mercato interno e internazionale.

A partire dal 1924 la situazione economica generale migliorò: il lavoro cantieristico riprese sia per la marina militare sia per quella mercantile, favorita anche dalla legislazione fascista in sostegno della navalmeccanica e dai programmi di rinnovamento delle flotte delle compagnie sovvenzionate. Il 1924 può esser visto come il primo anno in cui l'industria navale superò la fase postbellica adattandosi alla produzione di pace⁷.

Nelle commesse per l'estero, le produzioni militari furono assunte prevalentemente dai cantieri tirrenici, mentre i cantieri dell'Alto Adriatico si occuparono di produzione mercantile. Questa divisione del lavoro veniva da una diversa organizzazione dell'integrazione tra siderurgia e cantieri, da una parte, e tra cantieri e compagnie di navigazione, dall'altra.

Nel 1926 il Ministro delle poste e comunicazioni Costanzo Ciano predispose un piano per lo sviluppo dell'industria navale e il rinnovamento delle flotte. L'Italia riuscì ad accreditarsi, agli occhi del mondo, come una potenza marittima, distinguendosi nella produzione di transatlantici. Tuttavia tutto ciò che era stato preventivato non fu portato a compimento, a causa dell'alto onere finanziario, insostenibile nonostante l'intervento diretto dello stato, di alcune iniziative messe in campo.

⁷ R. Galisi, *Dai salvataggi alla competizione globale. La Fincantieri dal 1959 al 2009*, Franco Angeli, Milano 2011, p. 23.

La pratica del ricorso alle sovvenzioni statali continuava a caratterizzare l'attività dei cantieri italiani che iniziarono anche a ricorrere, in maniera più che consistente, all'indebitamento bancario. La politica di prestigio di rivalutazione della lira (la famosa *quota novanta*), voluta espressamente da Mussolini, tra '26 e '27, mise in grave difficoltà la cantieristica italiana, così esposta dal punto di vista finanziario. Per questo, il regime intervenne mettendo a punto, nel 1928, uno specifico sistema di credito navale per finanziare la produzione. Infatti, la rivalutazione della lira comportò una politica di alto tasso di interesse che avrebbe dovuto essere resa meno dura dall'offerta di obbligazioni delle imprese italiane sui mercati esteri. Tutto ciò non riuscì e le banche si trovarono immobilizzate, non potendo ricorrere a tradizionali misure di incremento della liquidità.

Nel 1932 la crisi si palesò in tutta la sua durezza. Le ordinazioni diminuirono notevolmente e divenne difficile reperire commesse estere. Le iniziative di riordino e ristrutturazione messe in atto negli anni '20 si mostrarono inefficaci di fronte ad una crisi di grande portata come quella del 1929. E le sovvenzioni statali ritardarono solamente l'avvento di una crisi che ebbe pesantissime ripercussioni su quegli istituti bancari che avevano parte nella gestione dei grandi gruppi navalmeccanici. L'intervento diretto dello stato nel settore, così come nell'intera economia nazionale, sembrò inevitabile.

Parte del patrimonio economico del paese passò così in mano all'istituto pubblico di intervento in economia: l'Istituto per la Ricostruzione Industriale. L'IRI nacque nel 1933, come ente provvisorio, col fine di salvare il sistema bancario che stava vivendo una crisi fortissima dopo il crollo del 1929. Si iniziò a pensare che i salvataggi puramente finanziari-creditizi, fatti a più riprese tra 1922 e 1930, fossero ormai inadeguati a contrastare la pericolosità della crisi bancaria innescata dal blocco di una quota consistente del sistema industriale nazionale. La costituzione si rese dunque necessaria di fronte ad un sistema bancario in cui gli immobilizzi rappresentavano il doppio o il triplo rispetto la raccolta di

depositi e di conti correnti depositati presso gli istituti bancari. Ma non erano solamente le banche miste a preoccupare il governo, le cui manovre, puramente deflazionistiche, erano state inadeguate o addirittura errate davanti alla pesantezza della grande crisi. Nel 1932 l'esposizione della Banca d'Italia toccava quota 7.380 milioni di Lire, cioè circa il 54% dell'intera circolazione monetaria. Una situazione insostenibile dunque⁸.

Il Piano IRI, sviluppato nel 1932 dal Ministro delle Finanze Guido Jung, non portava con sé una volontà dirigistica e neanche la possibilità di trasformare l'IRI in ente permanente: “la soluzione che diede vita all'Istituto venne maturando in pratica, da un'analisi empirica delle anomalie del sistema bancario e da un piano di risanamento che intendeva, senza sconvolgere i principi dell'economia di mercato, evitare il fallimento delle banche e bloccare la spirale perversa di una crisi altrimenti devastante anche per il Regime”⁹.

Articolato in due sezioni, la sezione Smobilizzi e la sezione Finanziamenti (credito mobiliare), l'ente mosse i primi passi proprio nell'incertezza della sua esistenza a lungo termine. Mussolini chiamò alla presidenza dell'ente Alberto Beneduce, casertano, laureato in matematica, massone e statistico al Ministero dell'Agricoltura, industria e commercio prima del 1914, collaboratore di Francesco Saverio Nitti e già Ministro del lavoro nel governo Bonomi. Con Nitti, Beneduce aveva già ideato la creazione di istituti finanziari di diritto pubblico, sostenuti da capitali assicurativi e grazie al ricorso al mercato obbligazionario, per finanziare investimenti pubblici senza dover ricorrere al credito bancario. All'avvento del fascismo, mentre Nitti scelse la strada dell'esilio, Beneduce divenne uomo di fiducia di Mussolini in ambito finanziario.

Beneduce chiamò a dirigere l'istituto un uomo di provata fedeltà: Donato Menichella. Pugliese, di idee liberali e senza precedenti incarichi politici, Menichella aveva studiato relazioni internazionali a Firenze.

⁸ V. Castronovo, *Un profilo d'insieme*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI. Vol. I Dalle origini al dopoguerra*, Editori Laterza, Bari 2012, p. 18.

⁹ *Ibid.*, pp. 25-26.

Nel 1922 si era occupato, per conto della Banca d'Italia, della liquidazione della Banca di Sconto, mentre, nel 1931, era diventato direttore della *holding* presso la quale il Credito Italiano, già in forte crisi, aveva riversato tutte le partecipazioni azionarie. Menichella tenne l'incarico di direttore generale dell'IRI fino al 1943.

Nel marzo 1934 l'IRI si accollò il risanamento della Comit, del Credito Italiano e del Banco di Roma in cambio della cessione di tutti i loro crediti e delle loro partecipazioni azionarie. Lo stato si trovò dunque in possesso di tre banche e proprietario con partecipazioni totali o parziali di grandi imprese (industriale, agricole ed immobiliari). Tutto ciò in attesa di smobilizzo, nelle modalità più vantaggiose possibili, dei pacchetti azionari detenuti.

L'influenza di Beneduce fu determinante, dal momento in cui si cominciò a capire che l'IRI non sarebbe potuta rimanere una semplice parentesi nella storia italiana. Nel 1936 si attuò una riforma bancaria che andò in due direzioni: la prima parte della legge definì la Banca d'Italia “istituto di diritto pubblico” e le confermò la funzione di emissione, gli azionisti privati vennero espropriati delle loro quote, fu sottolineata insomma la funzione di “banca delle banche”; la seconda parte della legge fu dedicata alla vigilanza creditizia e finanziaria: essa ridisegnò l'assetto del sistema creditizio all'insegna della separazione tra banca e industria e tra credito a breve e lungo termine e definì l'azione bancaria funzione di interesse pubblico.

Nel giugno dell'anno successivo l'IRI fu trasformato in ente permanente, sotto le direttive della politica economica del regime, responsabile della gestione delle sue partecipazioni. Le partecipazioni pubbliche vennero organizzate così in una superholding, l'IRI appunto, che controllava almeno il 51% delle holding di settore a cui erano collegate le aziende partecipate che, ed è un punto da sottolineare, presentavano uno status giuridico non diverso dalle imprese private.

Fin dal suo primo anno di vita, l'IRI si trovò in possesso di circa il 90% dei cantieri navali italiani. Per questo, alla fine del 1934, si decise di insediare un Comitato tecnico per l'assetto dei cantieri navali italiani al fine di vagliare la situazione dei cantieri italiani, pubblici e non, per proporre una loro riorganizzazione tecnica ed economica. Prendendo la decisione di istituire il Comitato, “Alberto Beneduce sottolineò il ruolo centrale dell'industria delle costruzioni navali nella soluzione dei problemi del Paese, principalmente la difesa militare e l'espansione economica italiana all'estero”¹⁰.

Dopo aver esaminato la situazione di ogni sito produttivo, il Comitato arrivò alla conclusione che fosse necessaria una veloce ristrutturazione del settore, da tradursi concretamente con la riduzione del 40% della capacità produttiva e con la specializzazione dei cantieri. Dopo aver sottolineato le enormi difficoltà del Cantiere di Livorno (gruppo Oto), dalle strutture vecchie e incomplete, e del Cantiere di Sestri (Ansaldo), senza officine e costruito praticamente sulla spiaggia, il Comitato non seppe prendere una decisione definitiva su quali cantieri chiudere. L'auspicio finale era quello che fosse lo stato, attraverso una mirata politica di commesse e investimenti, a “decidere” in quali cantieri era necessario far proseguire la produzione: “si trattava però di una prospettiva illusoria, se è vero che il criterio stesso delle commesse [...] rispondeva a una logica non concorrenziale ma sociale e politica, di equilibrio fra regioni e imprese, senza d'altra parte prevedere verifiche sull'efficienza dei singoli cantieri o meccanismi che premiassero in qualche modo i migliori”¹¹.

Nonostante le conclusioni del Comitato, negli anni successivi ci fu un rilancio ed un potenziamento di alcuni cantieri. La maggiore di queste operazioni fu sostenuta proprio dall'IRI che, nel 1939, dette vita alla società Navalmeccanica, comprendente la società Officine Meccaniche e Cantieri Navali di Napoli a cui si unì il Cantiere Militare di Castellammare di Stabia, importante centro di produzione di sottomarini e Mas.

¹⁰ R. Galisi, *Dai salvataggi alla competizione globale*, p. 33.

¹¹ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 101.

Nel 1936 l'IRI decise di mettere mano, attraverso un Comitato per il riordino dei servizi marittimi, anche alla politica marittima e alle società convenzionate. Le convenzioni stipulate in precedenza furono annullate, le società messe in liquidazione e riorganizzate per aree geografiche: l'Italia (rotte americane); il Lloyd triestino (Africa, Asia e Australia); l'Adriatica (rotte dell'Adriatico e Mediterraneo orientale); la Tirrenia (collegamenti interni, Mediterraneo occidentale e Nord Europa). Al fine di coordinare l'attività delle società, operative dal 1937, fu costituita la Società Finanziaria Marittima (Finmare). I primi anni di esercizio si presentarono però difficilissimi, anche a causa delle deteriorate relazioni internazionali che non favorirono di certo il naviglio italiano nei traffici internazionali.

Lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale rese praticamente impossibile una politica economica degna di questo nome.

L'Italia uscì dalla Seconda Guerra Mondiale con notevoli problemi di ordine economico, riconducibili sia alle distruzioni belliche intervenute negli apparati produttivi, in special modo nel Centro-Sud, sia a tare di fondo del sistema economico così come si era venuto formando dall'Unità al 1945.

Fu la durata della guerra a causare danni di una certa rilevanza alla capacità produttiva del paese. La marina mercantile fu il settore più duramente colpito (90% di naviglio in meno), gli altiforni rimasero per lungo tempo in zona di guerra, la meccanica pesante fu, invece, l'obiettivo prediletto il trasferimento di impianti verso la Germania o sabotaggi vari, la rete elettrica e quella telefonica risultarono maggiormente danneggiati al Centro-Sud, dato il periodo piuttosto prolungato del passaggio del fronte. “Stime riferite all'intera economia nazionale indicano che la guerra, rispetto alla massima capacità produttiva precedentemente raggiunta, determinò una riduzione del 90% nei settori armatoriali e siderurgico, del 45% nel settore meccanico, del 40% in quello elettrico, del 15% nel settore telefonico”¹².

¹² G. Fumi, *Dalla fine del fascismo allo statuto del 1948*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI. Vol. 1 Dalle origini al dopoguerra*, Editori Laterza, Bari 2012, p. 553.

Passati in secondo piano per l'emergenza causata dai danni bellici, i problemi originari dell'economia italiana rimasero ancora tutti da risolvere. Oltre alla pressione inflazionistica e al grave problema della bilancia dei pagamenti, per il quale il paese pareva dibattersi in un circolo vizioso (per pagare le importazioni era necessario sviluppare le esportazioni, per le quali era necessario importare macchinari e materie prime), i temi più caldi all'ordine del giorno, dopo la Liberazione, furono l'endemico squilibrio tra Nord e Sud del paese e l'ammodernamento della struttura produttiva e tecnologica, al fine di diversificare la produzione, non limitandola ai soli settori di base¹³.

Per quanto riguarda i cantieri navali, i danni erano stati contenuti. Vi era stata solamente una diminuzione del 20% della capacità produttiva. I cantieri riuscirono così a ripristinare ben presto l'operatività degli impianti, riportandoli alla dimensioni del 1938. I cantieri si prepararono ad affrontare la domanda di naviglio mercantile derivante dalla necessità di ricostruire per intero la flotta nazionale. Nonostante ciò le nuove costruzioni furono enormemente ostacolate dal processo di liquidazioni a bassi prezzi delle navi Liberty statunitensi. In questo caso le necessità di cantieri ed armatori divennero inconciliabili. Solo le aziende Finmare, infatti, proseguirono sulla politica di nuove costruzioni, gli armatori privati, tranne coloro i quali necessitavano di naviglio specializzato, preferirono acquistare navi di seconda mano a prezzi convenienti. In più il Trattato di pace aveva praticamente bloccato la possibilità, per l'Italia, di disporre di unità militari. In questo modo veniva drasticamente ridimensionato il ruolo della produzione militare che era stata così importante per la sopravvivenza di un buon ritmo produttivo dei cantieri navali.

Nonostante le buone condizioni degli impianti, i cantieri non avrebbero potuto riprendere la produzione senza un adeguato aiuto finanziario dello Stato destinato a sostenere la domanda di naviglio.

¹³ A. Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Boringhieri, Torino 1998, pp. 19-20.

Per questo, già nel giugno del '47, furono stanziati 5 miliardi di lire per il settore. L'intento del legislatore, attraverso sovvenzioni ai cantieri, era quello di ricostruire, nel più breve tempo possibile, la flotta, andata perduta, quasi integralmente, durante il conflitto.

Alla fine di questo lungo sguardo a ritroso sulla storia della cantieristica italiana, della sua formazione e della sua trasformazione nel tempo, è possibile individuare ed indicare alcune specificità dell'esperienza italiana nel settore.

Se è ormai accertato che senza un intervento diretto nel pubblico il settore non avrebbe potuto prendere piede e neanche sopravvivere, non è ancora ben chiaro quanto i rapporti tra politica e industria (e imprenditori) siano stati fondamentali per la vita del settore. Tutti i grandi imprenditori del settore, dalla nascita fino all'ingresso nell'IRI furono abili a mantenere intense relazioni con esponenti politici, alcuni dei quali molto in vista, da Cavour a Crispi per giungere a Ciano. Molti parteciparono anche direttamente alla vita politica, facendosi eleggere nei collegi dei loro cantieri oppure ottennero la nomina regia a senatori a vita.

Il “controllo” della vita pubblica passava anche tramite l'orientamento dell'opinione pubblica: non di rado le famiglie imprenditoriali impegnate nella navalmeccanica ricorrevano all'acquisizione di testate giornalistiche alla ricerca di un consenso che potesse indirizzare le decisioni politiche. Tra i casi più vistosi vi furono quelli dei Perrone (Ansaldo), che acquisì il “Secolo XIX” di Genova facendolo diventare un quotidiano di portata nazionale e quelli degli Orlando, che controllavano le testate livornesi, e di Florio, proprietario de “L'Ora” di Palermo.

Fu grazie all'uso di tali strumenti ma anche al peso economico e occupazionale dei cantieri che gli imprenditori riuscirono ad ottenere un flusso continuo di sussidi e commesse dallo stato. La potenza marittima della nazione, la modernizzazione del paese, le ricadute occupazionali e la grandezza dell'Italia furono gli argomenti, di specifico peso politico, agitati a più riprese affinché l'erogazione di denaro pubblico ai cantieri non cessasse.

Le dinamiche del settore furono spesso influenzate dal peso che i cantieri rivestivano nei sistemi di potere locale. Specialmente in momenti di crisi e in assenza di occupazione, era l'intero sistema di istituzioni locali a coalizzarsi in difesa del cantiere cittadino. Spesso, tali campagne, mediatiche le potremmo definire al giorno d'oggi, finivano con successo: le pressioni sul Governo portavano a commesse della Regia Marina o degli armatori sovvenzionati. Insomma si può dire che “la concorrenza non avviene fra imprese, sui costi e sulla qualità, ma fra imprenditori politici per dividersi le sempre troppo scarse risorse statali”¹⁴.

Neanche il passaggio all'IRI, nonostante l'uscita di scena degli imprenditori “storici” (con l'eccezione di Piaggio, i cui cantieri rimasero privati; Orlando e Cosulich che furono impiegati come dirigenti stipendiati all'interno delle imprese pubbliche), mutò sostanzialmente il sistema di reperimento di sussidi e commesse. I gruppi di potere locale continuarono a lottare, per spartirsi i pochi fondi statali, per non perdere il consenso in situazioni di disagio occupazionale o in aree difficili da un punto di vista politico-economico, come il Mezzogiorno o la Venezia-Giulia.

In fin dei conti, si può affermare che l'Italia non conobbe uno sviluppo del settore cantieristico che ricalcava altri esempi europei. Non ci fu mai vera concorrenza che determinasse la prevalenza qualitativa e quantitativa di alcuni cantieri rispetto ad altri. Ma neanche si visse mai l'esperienza di un cartello di imprenditori che avrebbe imposto ai suoi aderenti una “naturale” riorganizzazione del settore, specializzando la produzione di alcuni cantieri, spingendo altri al rinnovamento impiantistico e tecnologico e chiudendo i cantieri più marginali e obsoleti, parlando da un punto di vista produttivo. Del resto, un'opzione di questo genere sarebbe stata difficilmente praticabile, specialmente nel momento in cui furono le grandi banche miste ad assumere il controllo dei pacchetti azionari delle imprese cantieristiche.

¹⁴ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 105.

I grandi gruppi finanziari operarono sì in una direzione di riordino e riassetamento che, però, andava nella direzione di mantenere gli equilibri all'interno del gruppo di potere piuttosto che verso l'obiettivo di una ristrutturazione organizzativa, economica e tecnologica degli impianti.

Neppure l'IRI, che si trovò a detenere la quasi totalità dei cantieri italiani, riuscì nell'intento di dare un nuovo volto al settore che rimase attanagliato da problemi che, spesso per mancanza di volontà politica, si mostrarono insolubili. Insomma, il settore cantieristico, alla fine della Seconda Guerra Mondiale e all'alba della Repubblica, si trovò a registrare il fallimento pluridecennale di una politica economica che non aveva saputo, o voluto, andare incontro ad operazioni di rinnovamento e risanamento anche quando ne avrebbe avuto le possibilità.

1. Il dopoguerra, la difficile ripresa e i primi interventi legislativi

La necessità di riconvertire gli impianti dalla produzione bellica a quella civile mise in luce, ancora una volta, l'estrema debolezza e i limiti che accompagnavano il settore cantieristico italiano fin dalla sua nascita. Nonostante gli anni trascorsi ed una guerra mondiale di mezzo, i punti critici, già più volte segnalati dai comitati di studio dell'IRI, rimanevano gli stessi: eccesso di capacità produttiva e di manodopera, arretratezza degli impianti e dei metodi produttivi, costi di produzione fuori mercato.

Anzi, l'IRI fascista pensò di mantenere in piedi l'intero settore proprio in vista del riarmo e del conflitto. Ma, a differenza di altri paesi, Usa in testa, i cantieri italiani non riuscirono a sfruttare il periodo bellico come opportunità di grandi possibilità ed innovazione.

Furono proprio le necessità imposte dal conflitto a far mutare in modo irreversibile i modi di progettazione e produzione delle navi. Gli elementi cardine del nuovo modo di produzione applicato negli Stati Uniti non rappresentavano una vera e propria novità. La standardizzazione, la saldatura e la prefabbricazione rappresentavano già realtà importanti in diversi cantieri oltreoceano. Ma fu l'enorme richiesta di scafi mercantili e non, dettata dalle esigenze belliche, a permettere di integrare e far fruttare a pieno le potenzialità di tali tecniche produttive. E' in questo contesto che si può individuare la nascita del cantiere moderno, uno stabilimento "verticale", sviluppato verso l'entroterra, dove situare officine e piazzali di assemblaggio. Non tutti i paesi europei persero la sfida della modernità: Svezia e Germania, grazie a capacità tecnologiche pregresse ed efficienti pianificazioni, riuscirono a tenere il passo del mercato mondiale e a difendersi dalla sfida che il Giappone lancerà al mondo della cantieristica negli anni '50.

I cantieri italiani non seppero dispiegare alcuna di queste capacità. Nonostante isolati tentativi di specializzazione, come quello messo in campo dall'Ansaldo durante il conflitto e

rispondente ad esigenze belliche, non vi furono progressi degni di nota. Anzi, la guerra rappresentò un freno ad un possibile ammodernamento del settore. Disordine amministrativo, scarsa capacità di fissare gli obiettivi e la difficoltà estrema nel reperire materie prime per la produzione fecero sì che i cantieri italiani continuassero a produrre saltuariamente ed avvalendosi di procedure ed impianti ormai obsoleti. Nonostante tutto, nel 1946 la capacità produttiva dei cantieri italiani risultava solamente del 20% inferiore a quella del 1938¹⁵. Nel rimettere in funzione gli impianti, le società cantieristiche erano animate dalla speranza, e dalla previsione, di una forte crescita di domanda che avrebbe dovuto far fronte alla necessità di ricostruzione della flotta mercantile italiana, andata praticamente tutta distrutta durante il conflitto. Si era, invece, bloccata la produzione militare che aveva tradizionalmente rappresentato una consistente mole di lavoro, tra l'altro particolarmente remunerativo, per i cantieri italiani. Il trattato di pace imponeva infatti all'Italia una drastica riduzione della flotta e il divieto di acquistare unità militari. Tale situazione muterà, in maniera graduale, a partire dal 1949, con l'ingresso dell'Italia nella Nato.

La riconversione postbellica, purtroppo, non venne sfruttata come possibilità di razionalizzazione del settore. Seguendo un'impostazione sociale (la necessità di non incrementare la disoccupazione in un periodo così critico per il paese) piuttosto che economica, e in mancanza di una vera e propria politica industriale, il periodo postbellico si configurò come la perdita della possibilità di far fare un salto di qualità al settore. Si aggravarono situazioni di sovraccapacità produttiva, si prestò scarsa attenzione ai costi e alla competitività e non si riuscì ad ammodernare impianti e tecniche produttive. In una relazione del 1947, i dirigenti IRI, gettando uno sguardo sul periodo precedente, si accorsero della possibilità sfumata: “tutte le società si sono buttate ad attrezzarsi per gli stessi lavori:[...] si stanno spendendo somme enormi per doppiioni che non si è avuto modo di disciplinare”¹⁶.

¹⁵ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 109.

¹⁶ Relazione A. Zenari a G. Longo Imbriani, in M. Doria, *Ansaldo. L'impresa e lo stato*, Franco Angeli, Milano 1989, p. 244.

Oltre a questo, gli impianti si trovarono, almeno nell'immediato dopoguerra, ad affrontare problemi contingenti di non poco conto. La mancanza di energia elettrica e carbone ostacolava la ripresa delle attività, mentre la ridottissima disponibilità di materiale siderurgico determinava una vera e propria paralisi del settore. Nonostante questo, l'opera di ripristino degli impianti fu veloce ma le aziende, anche per tutti i problemi sopraelencati, si trovarono di fronte ad un endemico problema del settore: la necessità di aiuti statali per far fronte ai loro maggiori costi di produzione che avrebbero impedito un volume di ordini insufficiente a garantire la sopravvivenza degli impianti. L'Assonave, nel 1947, stimò intorno a 40 miliardi di lire il deficit complessivo del settore. Si prevedeva, con la fine dei lavori in corso, che nel 1948 l'80% dei cantieri italiani avrebbe cominciato a non aver più lavoro, trovando una possibilità di sopravvivenza solamente nell'aiuto dello stato. La questione presentava, inoltre, pericolosi risvolti di ordine politico-sociale. La crisi rischiava di colpire ferocemente i livelli occupazionali di un settore che dava direttamente lavoro a circa 43 mila persone tra operai e impiegati e ad altre 27 mila nelle attività collaterali¹⁷.

Formalmente, la Legge Benni del 1938¹⁸, formulata appositamente per il settore, rimaneva in vigore mentre, di fatto, aiuti e finanziamenti erano stati erosi dall'inflazione che rimaneva uno dei principali problemi dell'Italia postbellica. La prima Relazione Generale sulla situazione economica del paese, presentata al Parlamento dal Ministro del tesoro democristiano Giuseppe Pella il 30 gennaio 1950, tracciava un quadro a tinte fosche per l'Italia del biennio 1947-1949.

Alle difficoltà arrecate dalle distruzioni belliche e dal programma autarchico ai mezzi di produzione, si aggiungevano dati sconcertanti riguardo ad altri capisaldi del sistema economico.

¹⁷ G. Malgeri, *Nota sulle fonti parlamentari*, in *Storia dell'Ansaldo*, vol. 7, Editori Laterza, Bari 2000, p. 222.

¹⁸ La legge assegnava consistenti sussidi ad armatori e cantieri con la finalità di ammodernare la flotta mercantile. I finanziamenti statali potevano coprire fino al 60% del costo finale della nave. La legge portò effettivamente ad un forte incremento di ordini, con la costruzione di alcune motonavi utilizzate (ed affondate) durante il conflitto.

Ad una “limitata disponibilità di risorse effettive sia in alimenti che in materie prime essenziali” si sommava “un rilevante volume di disoccupazione permanente” e “una notevole alterazione negli scambi con l'estero sia per l'entità del fabbisogno di beni da importare non fronteggiabile con le ordinarie partite correnti attive nella bilancia dei pagamenti, sia per il disordine economico nel quale la guerra ha gettato l'Europa”¹⁹. Per quanto riguarda gli scambi commerciali, l'Italia si avvitava in una particolare spirale per cui ad esportazione di beni non essenziali si opponeva l'assoluta necessità di importare beni fondamentali per il ripristino dell'attività economica nazionale, necessità che sarebbe cresciuta di pari passo con lo sviluppo dell'economia nazionale.

La *Relazione* si soffermava anche sulle linee di politica economica attuate nel biennio. In una prima fase si era messa in campo un'azione improntata soprattutto a far ripartire la vita economica del paese e ad alleviare le sofferenze della popolazione. Successivamente si iniziò a lavorare per la normalizzazione del mercato e per il raggiungimento della stabilità monetaria: il primo dei due obiettivi si avvalese soprattutto di un flusso più regolare di materie prime verso la penisola, di una produzione agricola che crebbe notevolmente (riuscendo ad agganciare i livelli prebellici), di un lento e faticoso incremento della produzione industriale e, soprattutto, degli aiuti del Piano Marshall (stimati in 422 milioni di dollari per il biennio)²⁰.

Il documento trattava poi uno degli argomenti ricorrenti della storia economica del paese fin dalla sua unificazione e che dominerà il dibattito politico-economico anche per tutto il periodo della Prima Repubblica: l'intervento pubblico in economia. Nonostante nel biennio 1947-1949 le sorti dell'IRI fossero ancora incerte²¹, si affermava che “l'esigenza di notevoli

¹⁹ Ministero del Tesoro, *Relazione Generale sulla situazione economica del paese*, Camera dei Deputati, Roma 1950, p.5.

²⁰ Ibid., p.6.

²¹ Alla fine della guerra, le sorti dell'IRI furono al centro di un ampio dibattito politico. Le maggiori forze politiche in campo, tranne alcuni settori della DC, si dissero contrarie alla prosecuzione dell'esperienza IRI, con motivazioni diverse tra loro. Le sinistre, PCI in testa, non riuscirono mai a sviluppare un vero e proprio programma alternativo a quello degli ambienti governativi o liberali ma considerarono l'IRI fascista un ammasso di imprese non redditizie. Nonostante questo videro nell'Istituto un possibile trampolino per il passaggio ad una vera e propria economia di stato. Gli ambienti liberali, rappresentati dalla Confindustria, furono da sempre contrari all'intervento statale, chiedendo, dopo il 1945, la soppressione dell'Istituto per lasciare agire il mercato. Anche alcuni ambienti cattolici si dissero contrari a proseguire il cammino

investimenti pubblici è urgentemente sentita non solo agli effetti della ricostruzione che a quelli in genere di un più efficiente utilizzo delle risorse naturali del paese (impianti elettrici, bonifiche, miniere), ma anche ai fini di creare maggiori occasioni di lavoro. Tale esigenza d'altra parte deve essere conciliata con quella non meno importante di favorire il normale sviluppo degli investimenti privati [...]"²².

1.1 Interventi legislativi di corto respiro, le perplessità della politica.

Fu in questo contesto che, nel giugno del 1947, il governo approvò uno stanziamento di 5 miliardi di lire (Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 779) per rifinanziare la Legge Benni del 1938, punto di riferimento fondamentale per il settore cantieristico. Il decreto del 1947 è solo uno dei numerosi provvedimenti messi in campo tra '45 e '48 al fine di garantire al settore cantieristico un minimo di livello occupazionale. Ma furono misure tampone, volte a favorire il recupero di scafi danneggiati e l'ultimazione di opere iniziate durante il conflitto, impostate con l'obiettivo di ripristinare, nel minor tempo possibile, la flotta commerciale nazionale. La soluzione alternativa, quella di impostare un serio programma di nuove costruzioni, avrebbe richiesto tempi lunghissimi per un settore così in difficoltà, soprattutto sul versante dell'approvvigionamento delle materie prime e dei semilavorati necessari alla produzione.

Grazie ad un notevole sforzo, sostenuto dallo Stato, gli armatori riuscirono a ricostruire la flotta in breve tempo. Nel 1952 il tonnellaggio complessivo eguagliava quello del 1938. Il traguardo venne raggiunto soprattutto grazie all'acquisto di navi di seconda mano dall'estero.

dell'intervento statale. Fu Luigi Sturzo a pronunciare dure parole contro l'Istituto, considerato antieconomico e fallimentare, che era visto come una protezione per i grandi gruppi industriali del Centro-Nord, impauriti da una possibile concorrenza interna ed esterna. Al contrario, il gruppo dirigente dell'IRI, uscì dalla guerra con la consapevolezza di poter rappresentare la nuova élite dirigente italiana. Ben consci dei limiti dell'Istituto, lo reputavano comunque uno strumento utile ed efficace per il progresso economico italiano. Pensavano, però, che uno snellimento dell'apparato ed un incremento della concorrenza avrebbe potuto portare ad una maggiore efficienza e produttività del sistema.

²² Ibid. p. 5.

Grazie ad un accordo diretto tra il governo e la US Maritime Commission, vennero importati dagli Usa scafi per 90 milioni di dollari, soprattutto di tipo “Liberty”, unità mercantili costruite in grande serie durante il conflitto e poi messe sul mercato a prezzi vantaggiosi dopo il 1945. La vicenda scatenò pesanti polemiche nel mondo politico perché, oltre all'accordo diretto con gli Usa, il Governo incentivò l'acquisto di navi estere anche attraverso agevolazioni fiscali e creditizie (per esempio venne fornita l'anticipazione in dollari come garanzia delle transazioni), trascurando, secondo alcuni esponenti politici, i cantieri italiani. Tra 1945 e 1952 la flotta italiana incrementò di 3 milioni di Tsl circa, solo l'11% delle quali fu costruito in Italia²³.

La scarsa mole di lavoro attribuita ai cantieri italiani suscitò malumori anche nelle fila della Democrazia Cristiana che, dal 1947 con la fine dell'esperienza dei Governi di unità nazionale con le Sinistre, era il cardine della vita governativa italiana. Fu il deputato Giuseppe Castelli Avolio²⁴, rappresentante DC nella Commissione Finanze e Tesoro della Camera dei Deputati, ad affermare “l'acquisto di navi di tipo Liberty si è dimostrato un affare poco utile, ed economicamente si è risolto in un disastro, in quanto si tratta di navi che non reggono ad una certa concorrenza”²⁵. Le parole di Castelli Avolio appaiono interessanti. Si può discutere sull'affermazione secondo la quale le navi Liberty si dimostrarono un affare economicamente disastroso, dal momento che il loro costo appariva quasi irrisorio rispetto a naviglio di nuova costruzione, ma era indubbiamente vero che tale naviglio non poteva reggere alla concorrenza delle navi appena uscite dai cantieri (alti costi di gestione per il combustibile, stive non adatte a trasporti di grande quantità di merce, limiti nella tenuta del mare). Si può forse pensare che Castelli Avolio intendesse che, essendo residuo bellico, le Liberty erano pensate e realizzate appositamente per scopi inerenti al conflitto e non per un eventuale periodo post-bellico,

²³ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 111.

²⁴ Napoli, 6-07-1894/15-07-1966. Laurea in giurisprudenza, docente universitario, eletto nel collegio de L'Aquila e componente della Quarta Commissione (Finanze e Tesoro)

²⁵ Verbale Commissione Finanze e Tesoro dell'8-02-1950, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 554.

risultando così forse non adatte ai traffici commerciali che stavano riprendendo vigore e che si stavano già orientando sulla necessità di naviglio da carico di dimensione maggiore.

Di pari passo col lavoro di ricostruzione della flotta mercantile, iniziarono anche indagini ed approfondimenti sulla situazione della cantieristica italiana come punto di partenza per un futuro piano di progettazione ed esecuzione di piani ristrutturazione. A promuovere una prima commissione di studio sullo stato dei cantieri, già nel 1948, fu il Ministro democristiano Paolo Cappa²⁶, titolare del nuovo Ministero della Marina Mercantile²⁷, istituito, per la prima volta in Italia, nel 1946. La presidenza della Commissione fu affidata a Leonardo Fea, docente di costruzioni navali all'Università di Napoli e generale del Genio navale. I lavori misero in luce ritardi e problemi strutturali del settore di non facile superamento. In conclusione, si suggeriva al Governo di lasciare da parte i problemi strutturali e avviare immediatamente lo studio di una serie di provvedimenti in grado di attivare un volume di produzione che desse momentaneo respiro ad un settore prossimo al tracollo definitivo. Onde evitare errori del passato, la commissione Fea suggeriva di applicare tali provvedimenti come un punto di partenza per una ristrutturazione completa del settore che portasse ad un risanamento definitivo. Si proponeva, inoltre, di introdurre un meccanismo che, sulla base degli aiuti statali ricevuti, costringesse i cantieri a specializzare e migliorare la produzione. Il Ministro Cappa, facendo tesoro dei suggerimenti dell'indagine, mise a punto un disegno di legge che vide interrotto il proprio percorso per la prematura caduta del Governo.

La prima legge organica del dopoguerra (legge n.75 del 1949, “Provvedimenti a favore delle costruzioni navali e dell'armamento”) fu licenziata dal successore di Cappa, Giuseppe

²⁶ Genova, 19-02-1888/26-06/1956. Giornalista, eletto nella circoscrizione Liguria. Componente dell'assemblea costituente, Presidente della Decima Commissione (Industria e Commercio). Nominato Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, Ministro della marina mercantile fino al 1948 e dal 1951 al 1953, poi Senatore della Repubblica.

²⁷ Fu istituito il 13 luglio 1946, con decreto del Capo provvisorio dello Stato, dal Governo De Gasperi. Con la legge n. 537 del 1993 viene accorpato al Ministero dei Trasporti, dal Governo Ciampi e muta la denominazione in Ministero dei Trasporti e della Navigazione, a sua volta accorpato, nel 2001, con la Riforma Bassanini al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Durante il Governo Prodi II, con decreto legge, fu separato in Ministero delle Infrastrutture e Ministero dei Trasporti. Il Governo Berlusconi IV è poi intervenuto a riunirli con un altro decreto legge.

Saragat²⁸ che fu solo parzialmente fedele al lavoro della commissione di indagine. Di fatto la legge Saragat sanzionò giuridicamente una delle consuetudini dell'intervento statale nel settore, la distribuzione “politica” del lavoro tra i vari cantieri della penisola: “fu istituito un Comitato tecnico formato dai rappresentanti delle stesse aziende interessate, che di fatto concordavano la spartizione dei sussidi e delle commesse senza tenere in alcun conto i prezzi”²⁹. Il disegno di legge prevedeva, inoltre, di riservare una quota prestabilita del lavoro, il 30% del tonnellaggio complessivo, ai cantieri del Sud Italia, un precedente interessante che diverrà obbligatorio, con un'apposita legge, nel 1957.

In totale vennero stanziati 34 miliardi di lire, prelevati dai fondi del Piano Marshall, per far fronte ad un volume di ordini previsto di circa 260 mila Tsl da realizzare in un triennio, a cui se ne aggiungevano altre 64 mila (poi 90 mila) del “programma Trieste”, realizzato per permettere anche ai cantieri della città, allora sotto l'amministrazione anglo-americana, di accedere ai benefici. Per tre anni erano assicurati sussidi diretti e indiretti sia ai costruttori sia agli armatori. Si andava dal contributo diretto per l'acquisizione di materiali alla possibilità di finanziamento del 40% sul costo globale della costruzione. Da non sottovalutare il regime di franchigia doganale istituito per l'importazione dei materiali metallici dall'estero e la serie di agevolazioni fiscali (registrazione a tassa fissa, anziché proporzionale, di tutti i contratti di costruzione e di prima vendita; esenzione dall'imposta di ricchezza mobile dei redditi di esercizio dei primi tre anni dall'entrata in servizio delle navi e, infine, esenzione biennale dal noleggio obbligatorio) di cui gli armatori poterono usufruire. I benefici vennero ammessi anche ai lavori di trasformazioni e riparazione di navi già in esercizio.

Durante l'iter parlamentare non mancarono critiche alla legge, provenienti anche dalla maggioranza parlamentare (Dc, Psli, Pri, Pli) che sosteneva il Governo De Gasperi.

²⁸ Torino, 19-09-1898/Roma, 11-06-1988. Laurea in scienze economiche e commerciali. Leader storico del Partito Socialista Democratico Italiano, Presidente dell'assemblea costituente fino al 1947. Più volte vicepresidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli esteri dal 1963 al 1964. Quinto Presidente della Repubblica Italiana e primo socialista a ricoprire il ruolo.

²⁹ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica.*, p. 112.

Il deputato democristiano Francesco Maria Dominedò³⁰, futuro sottosegretario alla Marina mercantile, affermava: “Non si dà dovuto rilievo alle esigenze della riorganizzazione di carattere aziendale e industriale”³¹.

In sede di discussione anche l'ex Ministro Cappa fu molto duro con il progetto di legge, considerato in continuità con la legislazione precedente del settore. Sembrava non si volesse uscire dal concetto degli aiuti a pioggia ai cantieri, senza incentivare un innalzamento qualitativo delle produzioni.

Nonostante le critiche, la Legge Saragat fu approvata senza sostanziali modifiche e rimase in vigore, tramite proroghe e nuovi stanziamenti, più dei tre anni previsti inizialmente, fino all'approvazione, avvenuta nel 1954, di una nuova legge organica a sostegno dei cantieri.

Negli anni immediatamente successivi all'approvazione, il Parlamento tornò più volte sulla legge. Le commissioni parlamentari tentarono alcune modifiche al provvedimento, spesso per far fronte all'emergenza di alcuni specifici cantieri. Ma lo studio dei resoconti stenografici dei lavori delle commissioni è interessante perché riesce a rendere il clima e le motivazioni di fondo che portarono alla stesura della Legge Saragat e quali critiche e perplessità continuavano ad aleggiare intorno al provvedimento, seppur a qualche anno di distanza.

Il deputato, nonché armatore, democristiano Camillo Orlando³² si espresse così sulle motivazioni del provvedimento e sui reali effetti riformatori che avrebbe potuto avere sulla situazione della cantieristica italiana: “Ma onorevoli colleghi, la legge risolveva veramente la situazione dei cantieri italiani che erano da tempo impossibilitati a costruire? E' noto che la ragione della inattività dei cantieri risiedeva principalmente nel fatto che i costi della

³⁰ Roma, 25-07-1903/26-10-1964. Laurea in scienze economiche e giurisprudenza, docente universitario, eletto nel collegio di Roma. Componente della Ottava (Trasporti) e della Nona Commissione (Agricoltura e Alimentazione).

³¹ Citato in G. Malgeri, *Nota sulle fonti parlamentari*, in *Storia dell'Ansaldo*, vol. 7, Editori Laterza, Bari 2000, p. 225

³² Palermo, 22-09-1892/31-08-1975. Laurea in giurisprudenza, armatore, eletto nel collegio di Roma. Componente della Quinta (Difesa) e dell'Ottava Commissione (Trasporti).

produzione navale italiana superava (sic) del 33 per cento quelli esteri [...]. L'intervento dello stato, effettuato appunto con la legge citata [Legge Saragat], allineava i prezzi dei cantieri italiani con quelli esteri con un sacrificio da parte dello Stato di circa 35 miliardi”³³. Le parole di Orlando, probabilmente, coglievano il punto cruciale del problema cantieristico: l'alto costo della produzione navalmeccanica italiana. Detto ciò, mancava, quando invece sarebbe stata utile, una riflessione profonda sulle motivazioni che provocavano i maggiori costi della cantieristica italiana rispetto ai produttori esteri. Se anche i maggiori costi di produzione rappresentavano il problema principale, gli scopi per cui fu utilizzata la legge rimanevano diversi: “Anzitutto si dava lavoro ai cantieri e si toglieva dalla disoccupazione un buon numero di operai. Inoltre si veniva a creare una marina mercantile di cui l'Italia aveva veramente bisogno. All'uopo si era stabilito che le navi costruite non dovessero essere vendute ma utilizzate per scopi interni”³⁴. Il dato fondamentale che si evince dalla discussione è che, a meno di un anno dall'approvazione del provvedimento, la situazione di alcuni cantieri italiani rimaneva tragica: “[...] nella stessa situazione di cose si trovano i cantieri di Napoli, la Breda e altri cantieri. E' una situazione che, per lo meno, non è di completa serenità. Si tratta di circa 160 mila persone tra cantieri e industrie commesse [probabilmente Orlando intendeva inserire nel ragionamento l'indotto dei cantieri] per cui noi dobbiamo cercare di mettere in grado questi cantieri di finalmente operare”³⁵. Ci si trovava, insomma, di fronte al fallimento di una politica economica di corto respiro, incapace di sviluppare una programmazione di lungo periodo. E' sorprendente constatare come le critiche più severe alla politica economica governativa venissero dai parlamentari di maggioranza piuttosto che da quelli di opposizione che dimostravano i limiti di una Sinistra che non riusciva a sviluppare un programma economico alternativo a quello del Governo.

³³ Verbale Ottava Commissione del 24-03-1950, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 370.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid., p. 371.

Fu il socialista Luigi Ducci³⁶ a prendere la parola: “[...] io direi di esaminare gli articoli in base ai fini che vogliamo raggiungere: cioè alla necessità di dare lavoro ai cantieri e di costruire navi di qualità per la nostra marina mercantile. [...] A nome del mio gruppo dichiaro che noi voteremo volentieri tutte le modifiche aventi carattere sociale”³⁷. Durante la discussione la sinistra, per bocca del deputato Comunista Serbandini³⁸, chiese che gli armatori, anche e soprattutto quelli controllati dalla Finmare, giocassero un ruolo importante nella costituzione di ordinativi che permettessero un lavoro, non di breve periodo, ai cantieri della penisola: “Però io desidero far osservare che dal momento che in Italia esiste questa necessità di ripristinare la marina di qualità (e questo è lo scopo della legge), di far lavorare i cantieri, bisogna che lo Stato trovi i mezzi affinché la Finmare costruisca”³⁹. Dallo sviluppo del dibattito parlamentare, si può probabilmente intendere che il deputato Serbandini, reclamando una “marina di qualità” intendesse rivolgere la propria attenzione alla costruzione di navi cisterna specializzate. Se così fosse, la richiesta può apparire legittima e coerente con gli sviluppi del mercato mondiale dei traffici. La produzione di questo tipo di naviglio, inoltre, avrebbe comportato notevoli benefici in termini di organizzazione produttiva dei cantieri italiani che, per abbassare i costi e i tempi di produzione, avrebbero dovuto applicare i processi di standardizzazione, alzando così i livelli di competitività.

Le parole dell'allora Ministro della Marina Mercantile, il socialdemocratico Simonini⁴⁰, sottolineavano l'assoluta urgenza di provvedimenti che estendessero i finanziamenti della Legge Saragat per far fronte alla disastrosa situazione dei cantieri: “Debbo dichiarare che la cosa che mi ha maggiormente preoccupato da quando ho assunto il Ministero della marina

³⁶ La Spezia, 10-09-1896/07-04-1988. Avvocato, eletto nel collegio di Genova. Componente dell'Ottava Commissione (Trasporti).

³⁷ Ibid.

³⁸ Chiavari, 16-08-1912/23-04-1999. Laurea in lettere, giornalista, eletto nel collegio di Genova. Componente dell'Ottava Commissione (Trasporti).

³⁹ Verbale Ottava Commissione del 31-03-1950, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 400.

⁴⁰ Reggio nell'Emilia, 19-02-1896/06-07-1960. Sindacalista, eletto nel collegio unico nazionale. Presidente della Settima Commissione (Lavori pubblici). Componente della Prima (Affari esteri) e dell'Ottava Commissione (Trasporti).

mercantile è l'urgenza di questi problemi, urgenza che continuamente mi viene anche fatta notare dalle commissioni interne di tutti i rappresentanti dei lavoratori di tutti i cantieri, nonché dai dirigenti e dagli armatori stessi. Si può dire che in questi 45 giorni mi sono quasi esclusivamente preoccupato del problema dei cantieri [...]. Io mi permetto di pregare la Commissione di varare sollecitamente questa legge che rappresenterebbe un importante strumento di lavoro e che mi consentirebbe un'opera più concreta in questo senso: essa mi permetterebbe forse di chiudere la partita dell'assegnazione del tonnello previsto dalla legge Saragat entro quest'anno"⁴¹.

Nonostante l'approvazione di tali modifiche che permisero l'integrazione della Legge Saragat e una discreta mole di lavoro per alcuni cantieri, già l'anno successivo ci fu bisogno di studiare nuove integrazioni e nuovi finanziamenti (circa 9 miliardi di Lire) alla Legge Saragat. Due modifiche in due anni, insomma, a dimostrare i limiti di una legislazione più volta a tamponare le falle che a elaborare una programmazione di lungo periodo per un settore praticamente allo stremo.

Aperto i lavori della Commissione riunita (Commissione finanze e tesoro più Commissione trasporti) il Presidente democristiano Angelini⁴² colse in maniera ineccepibile il problema di fondo che attanagliava la legislazione sulla cantieristica: “[...] noi ci troviamo di fronte non più a un programma completo con attuazione a lunga scadenza, che risolva i problemi generali della marina mercantile, ma ci troviamo di fronte ad un'altra cosiddetta «legge tampona», la quale dovrebbe consentire in sostanza, di proseguire nelle costruzioni navali secondo i criteri della legge Saragat, in attesa che questo programma generale si realizzi”⁴³. Ma il “programma generale”, citato da Angelini, non riuscì a vedere la luce, almeno durante i lavori della I legislatura repubblicana, sintomo di un'assenza di idee e

⁴¹ Ibid., p. 373.

⁴² Serravezza (Lucca), 31-12-1891/17-04-1968. Avvocato, eletto nel collegio di Pisa. Presidente dell'Ottava Commissione (Trasporti).

⁴³ Verbale Commissioni riunite (Finanze e tesoro (IV) più Trasporti (VIII) del 22-06-1951, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 2.

prospettive per il settore che coinvolgeva tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento e, per buona parte, anche i dirigenti IRI.

Nonostante questo, almeno nelle intenzioni, c'era chi pensava ad un programma di più ampio respiro: “Non dobbiamo nascondervi che, se potessimo permettervi il lusso di esaminare con calma un programma completo, come è nel desiderio di tutti, e se non avessimo nessuna preoccupazione di carattere sociale, questa sarebbe la strada da seguire. Purtroppo, noi siamo preoccupati di queste esigenze sociali per la situazione dei cantieri navali, sia dei grandi come dei piccoli; e, se non ci affrettiamo a deliberare ulteriori fondi che consentano l'accoglimento di domande di nuove costruzioni presentate al Ministero della marina mercantile, noi creeremo, purtroppo, una paralisi nei nostri cantieri, con il grave pericolo di aumentare la disoccupazione, già così abbondante, dei lavoratori dei cantieri stessi”⁴⁴. Non mancarono, come ovvio, critiche durissime ai nuovi finanziamenti. Critiche che, però, investirono tutta la politica governativa italiana sul tema: “A che cosa serve praticamente questa legge, questa centellinizzazione (sic), questa somministrazione parziale di contributi senza un programma navale? Per la verità ritengo che con questi criteri noi neghiamo la possibilità di effettuare una politica marinara. Per cui, se non vi fosse lo spettro della possibile chiusura di quei pochi cantieri che ancora sono in vita, sinceramente voterei contro questa legge, perchè questo è un sistema, praticamente, (scusate che lo dica) di paternalismo politico che non serve a niente”⁴⁵.

Era già ben presente allora il problema della distribuzione “politica” del lavoro ai cantieri, a scapito di qualsiasi modernizzazione e specializzazione dei cantieri, che sarà messa in evidenza più tardi da numerosi esperti ed addetti del settore rivelandosi una costante della politica cantieristica italiana.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Dichiarazione del socialdemocratico Salerno, Ibid., p. 4.

Nella discussione i deputati comunisti, per bocca di Pietro Amendola⁴⁶, incalzarono il governo su quella norma della Legge Saragat che assegnava il 30% delle nuove costruzioni ai cantieri del Sud Italia, disattesa, a loro avviso, dal Governo ma che tornava a mettere in risalto l'endemica situazione di disastro dei cantieri e dell'intera economia del Meridione d'Italia.

Per ovviare al problema della distribuzione politica, o paternalistica come la definirono alcuni deputati, ci fu chi pensò a normative che potessero modificare in senso concorrenziale la Legge Saragat. Se ne fece portavoce Cappa che, per un breve periodo durante il 1951, tornò a capo del Ministero della marina mercantile e tentò di far passare una norma che prevedeva una gara al ribasso sul contributo tra i cantieri per ottenere il beneficio statale. L'intento, lodevole, era quello di operare una selezione e far emergere le imprese efficienti nel panorama italiano. Un meccanismo di questo tipo, però, avrebbe potuto funzionare solamente in un contesto di tipo concorrenziale.

1.2 La nascita di Finmeccanica e le battaglie sui livelli occupazionali.

In Italia, a partire dalla nascita dell'IRI nel 1933, l'80% della capacità produttiva cantieristica faceva capo ad aziende di proprietà dello Stato (Ansaldo, Odero-Terni-Orlando, Navalmeccanica, Cantieri Riuniti dell'Adriatico, Arsenale Triestino). Pur rappresentando una quota consistente dei comparti industriali fondamentali ai fini della ripresa della situazione economica italiana, le aziende navalmeccaniche e meccaniche controllate dall'IRI, subirono lo stallo direttivo ed operativo dell'ente, alla cui guida, tra '45 e '48 si alternarono quattro commissario straordinari e due presidenti, e non riuscirono a trovare un coordinamento gestionale. Nonostante questo, c'è da sottolineare che l'IRI non fece mancare mai speciali canali di finanziamento senza i quali il settore sarebbe finito letteralmente in ginocchio. La necessità di un maggiore coordinamento per un settore così grande, però, si iniziò ad avvertire

⁴⁶ Roma, 26-10-1918. Giornalista, eletto nel collegio di Benevento. Componente della Quarta (Finanze e Tesoro), della Settima (Lavori Pubblici) e dell'Ottava Commissione (Trasporti).

ben presto. Per questo, nel 1947, la dirigenza IRI propose un programma per l'industria meccanica pubblica che portò alla costituzione di una finanziaria di settore: la Società Finanziaria Meccanica (Finmeccanica). Istituita il 18 marzo 1948, la Finmeccanica occupava il 70% degli addetti nel gruppo proprio nel settore cantieristico⁴⁷. Finmeccanica si pose l'obiettivo di raggruppare i complessi produttivi omogenei, in modo da iniziare una fase di specializzazione. Così vennero avviate alcune operazioni di scorporo che portarono al passaggio dei due stabilimenti OTO (Muggiano La Spezia e Orlando Livorno) sotto l'Ansaldo. I cantieri dell'Alto Tirreno confluirono così in un unico gruppo che ricalcava la forma di quello del versante adriatico della penisola. La Finmeccanica tentò un riassetto del settore, da attuarsi attraverso la ricerca di una migliore produttività, aiutata dall'introduzione di nuovi macchinari e nuove tecnologie, da programmi di formazione industriale e dalla riduzione del personale in casi di eccedenza. Veniva a cadere l'obbligo "politico" di mantenere l'occupazione che era rimasto in vigore, soprattutto nelle prime e delicate fasi del dopoguerra.

Numerosi licenziamenti furono disposti nel triennio 1949-1951. L'eccedenza di manodopera, del resto, era stata uno dei problemi endemici del settore cantieristico italiano e, in un contesto in cui i cantieri italiani producevano ad un costo insostenibile sul mercato mondiale, il taglio dei posti di lavoro appariva, almeno agli occhi delle classi dirigenti, una delle più facili soluzioni per limitare il divario. Si pensava, erroneamente, che insistendo sullo sfolto degli addetti, i cantieri italiani avrebbero potuto riprendere vigore. La scelta si rivelò errata. Da un punto di vista socio-economico il licenziamento di migliaia di persone in una fase di sotto-occupazione diffusa non era una soluzione da accettare senza comprendere che questa avrebbe avuto pesanti ricadute sulla stabilità sociale. Da un punto di vista produttivo, invece, i licenziamenti non produssero i benefici sperati perché la sovrabbondanza della manodopera rappresentava una parte del problema cantieristico, non il problema in sé. Nessuno o pochi, tra i dirigenti IRI, mise in risalto la disastrosa condizione impiantistica della

⁴⁷ R. Galisi, *Dai salvataggi alla competizione globale*, p. 38.

maggior parte dei cantieri italiani o l'antiquata organizzazione produttiva, quella sì alla base degli alti costi del naviglio. E, parlando di manodopera, nessuno avvertì la necessità di innalzare il livello di conoscenze produttive della manodopera non qualificata oppure di sostituirla con una schiera di operai specializzati da cui i cantieri avrebbero tratto giovamento per migliorare la qualità e i tempi di costruzione⁴⁸. In questo periodo la convinzione che fosse il numero troppo alto di addetti a danneggiare la competitività della cantieristica italiana fece sì che passasse in secondo piano una possibile ed eventuale inadeguatezza, tematica mai sollevata dai contemporanei, di alcuni dirigenti d'azienda pubblica, spesso legati alla gestione pre-repubblicana delle partecipazioni statali, rispetto ai compiti presenti e alle prospettive future dei comparti che si trovarono a dirigere.

I resoconti parlamentari delle interrogazioni, molte, presentate soprattutto dalle sinistre sul tema dei licenziamenti, sottolineano, ancora una volta, quanto fosse sentito il problema di una revisione generale del settore e quanto la Legge Saragat e i finanziamenti stanziati non riuscissero ad incidere realmente su una situazione di strutturale inadeguatezza del settore.

Durante il triennio sopracitato, le difficoltà finanziarie investirono soprattutto i piccoli cantieri e i cantieri del Centro-Sud, oltre alla Breda di Marghera e al cantiere OTO di Livorno. La scarsa attenzione rivolta ai cantieri meridionali, come denunciava il deputato comunista Amendola in uno dei verbali riportato precedentemente, denotava certamente una scarsa attenzione del governo al tema ma anche, e probabilmente soprattutto, un'inadeguatezza degli impianti, della qualità produttiva e della specializzazione della manodopera del Sud Italia rispetto alle nuove sfide poste dalla cantieristica mondiale che, proprio in quel periodo, iniziò ad entrare nella cosiddetta fase del "gigantismo navale", caratterizzato dalle petroliere. E fu proprio in questi impianti che la quantità di licenziamenti fu maggiore rispetto ad altri che, per dimensioni, capacità e qualità produttiva e indubbiamente una maggior capacità di essere ascoltati a livello politico, riuscirono ad accaparrarsi la maggior parte del tonnellaggio

⁴⁸ M. Doria, *Ansaldo. L'impresa e lo stato*, Franco Angeli, Milano 1989, p. 269.

sovvenzionato dalla legge Saragat. In realtà, il problema dell'eccesso di manodopera venne avvertito fin dal 1948, anno in cui i problemi finanziari dei cantieri di Taranto (di proprietà Tosi) e Palermo (di proprietà Piaggio) arrivarono in Parlamento.

La maggior parte delle interrogazioni parlamentari sul tema della crisi cantieristica fu presentata dalla Sinistra Parlamentare, in special modo da deputati del Pci, per mettere in evidenza lo stato disastroso di alcuni cantieri italiani e per sollecitare il Governo ad intervenire per far pagare gli stipendi arretrati, nel migliore dei casi, o per evitare numerosi licenziamenti.

Ciò che sorprende nella lettura delle interrogazioni è che, almeno per alcuni esponenti politici, fosse chiara la necessità di una ristrutturazione del settore da attuare grazie ad un miglioramento quantitativo e qualitativo della produzione e non solamente attraverso i licenziamenti. Il primo, in assoluto, a sollevare i problemi della cantieristica nel neonato Parlamento repubblicano fu il comunista Di Mauro⁴⁹, preoccupato per il paventato licenziamento di 67 operai da parte dei cantieri di Palermo⁵⁰. L'interrogazione costrinse il Sottosegretario alla marina mercantile, il socialista democratico Salerno⁵¹, ad ammettere: “Certo, esiste in Italia una crisi cantieristica [...]. Tutti sappiamo che oggi vi è un numero di cantieri enormemente superiore alle esigenze di lavoro, cantieri che in altri tempi assolvevano commesse soprattutto militari, che oggi non esistono più. Senza dire che i costi della produzione navale in Italia sono molto più elevati che in altri centri di produzione, non perché sia più elevata – purtroppo! - la retribuzione degli operai, ma perché più è elevato il costo delle materie prime necessarie all'industria delle costruzioni navali”⁵².

⁴⁹ Caltanissetta, 11-11-1920. Sindacalista, eletto nel collegio di Palermo. Componente della Undicesima Commissione (Lavoro e Previdenza Sociale).

⁵⁰ E' importante ricordare che, ai primi del 1948 (l'interrogazione risale al Luglio dello stesso anno), il Cantiere Navale di Palermo aveva già licenziato circa 400 operai.

⁵¹ Ostuni (Brindisi), 21-10-1897/03-10-1983. Avvocato, eletto nel collegio di Napoli. Componente della Ottava (Trasporti) e della Decima Commissione (Industria e Commercio).

⁵² Stenografico della Discussione Parlamentare del 2-07-1948, *Camera dei Deputati*, pp. 801-802.

Pochi mesi dopo fu un altro comunista, Latorre⁵³, a sollevare l'attenzione sulla situazione pessima del cantiere di Taranto che sarà uno dei protagonisti principali della crisi della cantieristica italiana nei primi cinque anni di vita della Repubblica. Nell'intervento di Latorre si trovava tutta una serie di critiche che sarebbero emerse nuovamente durante la discussione della Legge Saragat e che sarebbero state condivise anche da deputati della maggioranza: "E si noti che quello di Taranto non è che un aspetto del problema della cantieristica italiana la quale è in crisi nel suo complesso! Per risolvere questo problema occorre affrontare decisamente e coraggiosamente una politica di costruzioni navali nazionali e, soprattutto, impedire che i nostri armatori vadano a comperare le «Liberty» in America [...]"⁵⁴. La soluzione, secondo Latorre, era a portata di mano: "E, pertanto, io chiedo che il Governo intervenga con urgenza per risolvere questa situazione: il mezzo con cui il Governo può intervenire l'ho indicato all'inizio del mio dire: costringere gli armatori italiani a lasciare un po' dei loro lauti noli a favore dei cantieri italiani"⁵⁵. Seppur ragionevole, l'argomentazione di Latorre non poteva risultare di facile applicazione, almeno nel breve periodo. Le navi Liberty, infatti, rappresentavano la stragrande maggioranza del tonnelloaggio grazie al quale l'armamento sovvenzionato dallo stato e l'armamento libero avevo ricostituito le proprie flotte, contribuendo così a riportare l'insieme della flotta nazionale a livelli simili a quelli dell'anteguerra, nonostante le notevoli perdite subite durante il conflitto. Secondo le stime della *Relazione* della Ottava Commissione della Camera dei Deputati del 4 dicembre 1948 gli acquisti di navi Liberty, al 1 ottobre '48, ascendevano a 1.087.302 tonnellate di stazza lorda sul totale di 1.679.158 (il 64,75%) tonnellate con cui, tra 1945 e 1948, la flotta italiana era stata rimpinguata⁵⁶.

⁵³ Ginosa (Taranto), 08-01-1903/24-05-1952. Operaio metallurgico, eletto nel collegio di Lecce. Componente della Quinta (Difesa) e della Nona Commissione (Lavoro e Previdenza sociale).

⁵⁴ Stenografico della Discussione Parlamentare del 20-10-1948, *Camera dei Deputati*, p. 3653.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Relazione della Ottava Commissione Permanente (Trasporti, Comunicazioni, Marina Mercantile) del 4-12-1948, *Camera dei Deputati*, pp. 3-4.

Questi due documenti citati fanno comprendere come, almeno in questa prima fase di vita repubblicana, nonostante si fosse compreso che il problema della cantieristica era sistemico, non si intravedevano all'orizzonte linee e proposte chiare per risolvere la crisi. La compagine governativa, da una parte, arroccata sul problema dell'eccedenza di manodopera, l'opposizione di sinistra, dall'altra, impegnate in una strenua difesa dei posti di lavoro, senza affrontare il problema di una discussione seria su di un'eventuale trasformazione qualitativa dei modi di produzione e degli impianti, senza la quale, a lungo andare, solo la manodopera rimaneva il bersaglio più facile da colpire per abbassare il divario, in termini di costi di produzione, con i paesi concorrenti.

Agli inizi del 1949 è ancora il Cantiere di Taranto a far parlare di sé durante le sedute parlamentari. In questa occasione, anche il Socialista Guadalupi⁵⁷ interrogò il Ministro della marina mercantile per conoscere i progetti che il Governo aveva per un cantieri in profonda crisi come quello di Taranto e sul paventato licenziamento di 1250 operai. Ma fu anche il democristiano Latanza⁵⁸ a denunciare le colpe della dirigenza dei cantieri e a chiedere un intervento per dare soluzione al problema del pagamento dei salari agli operai. Anche in questo caso, però, nessuno pose al centro della discussione la possibilità di innovazioni tecnologiche per migliorare o specializzare la produzione. La soluzione prospettata da Latanza fu, invece, assai singolare, seppure in piena sintonia con la storia e la tradizione della cantieristica statale: “Conoscendo che oltre l'80 per cento dell'industria cantieristica italiana è sovvenzionata e controllata dall'Istituto per la Ricostruzione Industriale, non possiamo non chiederci perché anche a noi non sia consentito di ottenere ciò che tanti altri hanno già ottenuto”⁵⁹. In poche parole, almeno alcune delle forze politiche, non miravano ad un miglioramento professionale delle maestranze o ad evoluzioni impiantistiche, bensì

⁵⁷ Taranto, 10-01-1918/16-01-1989. Avvocato, eletto nel collegio di Lecce. Componente della Quinta Commissione (Difesa).

⁵⁸ Taranto, 29-04-1908/12-04-1991. Laurea in scienze economiche e commerciali, funzionario pubblico, eletto nel collegio di Lecce. Componente dell'Ottava (Trasporti) e della Decima Commissione (Industria e Commercio).

⁵⁹ Stenografico della Discussione Parlamentare del 14-02-1949, *Camera dei Deputati*, p. 6302.

richiedevano, anche per i cantieri privati, di poter orbitare attorno al sistema IRI usufruendo della distribuzione politica e paternalistica delle commesse, accantonando così qualsiasi progetto di trasformazione integrale del settore. Tutto ciò accantonando il tentativo di riorganizzazione imperniato sulla specializzazione produttiva che parte con Finmeccanica.

Se da una parte è vero che tale logica rispondeva ad un'esigenza di immediata ricostituzione della flotta italiana, dall'altra si poneva in continuità con la tradizione cantieristica italiana, sorta e sopravvissuta grazie all'intervento politico, ma soprattutto economico dello Stato.

Nel febbraio del 1950 la condizione del cantiere di Taranto continuava a destare grande preoccupazione. Nuovamente il socialista Guadalupi e il comunista Latorre furono i più attivi nell'incalzare la compagine governativa sul tema della crisi della cantieristica e le ipotesi da mettere in campo per la sua risoluzione. Per la prima volta si uscì dalla contrapposizione classica a favore o contro la manodopera come possibile freno allo sviluppo del settore perché causa degli alti costi. Fu Latorre a coinvolgere nel discorso complessivo il tema di un ammodernamento degli impianti e delle tecniche produttive: “Si dice – è ormai un luogo comune – che in Italia il costo di produzione delle navi è di gran lunga superiore rispetto all'estero; e si dice pure che causa principale di tali alti costi sono gli elevati salari degli operai cantieristici italiani; si vuole, in altre parole, far ricadere la responsabilità di questo maggior costo di produzione sulla mano d'opera, sugli operai italiani. E' ora di smentire una volta per sempre questa affermazione menzognera. [...] La verità, onorevoli colleghi, è questa: se il costo di produzione delle navi in Italia è maggiore che all'estero, la causa è da ricercarsi nella insufficiente e antiquata attrezzatura industriale italiana [...]”⁶⁰. Guadalupi limitò il suo intervento a una dura critica al Governo per le modalità, che avvantaggiavano enormemente i cantieri controllati dall'IRI, con cui era stato distribuito, tra i cantieri del Meridione, il 30% del tonnellaggio complessivo della legge Saragat da affidare al Sud Italia.

⁶⁰ Stenografico della Discussione Parlamentare del 6-02-1950, *Camera dei Deputati*, p. 15112.

Pochi mesi dopo, fu il comunista La Rocca⁶¹ a richiamare l'attenzione sui problemi del cantiere napoletano, appartenente alla Navalmeccanica. L'assenza di lavoro, in un cantiere addetto ed adatto soprattutto a riparazioni navali, era il risultato dei mancati interventi di riparazione, promessi dal Governo, sulle navi Liberty, lasciate a riparare negli Usa in base ad accordi internazionali. La critica al Governo fu durissima, ma non si spostò dall'asse, ormai classico, di critica alle Liberty come fattore per sottrarre lavoro ai cantieri italiani⁶².

In questo primo scorcio di 1950 iniziarono ad evidenziarsi problemi anche per alcuni cantieri del Nord Italia, in special modo per la Breda di Marghera, insoddisfatti per le quote attribuitegli dalla Legge Saragat. Fu ancora il gruppo comunista, attraverso il deputato Sannicolò⁶³, a farsi interprete del disagio degli operai a rischio licenziamento per l'assenza di ordinativi⁶⁴.

La legge Saragat, così come si era venuta a formare ed applicare, sembrava scontentare tutti, dai cantieri del Nord a quelli del Sud, dagli operai agli armatori. Ci si rese conto che la questione della trasformazione del settore, e soprattutto il completamento della sua riconversione, fosse una cosa molto seria e non facilmente risolvibile.

Cercando di trarre un bilancio delle pesanti ristrutturazioni aziendali che colpirono il settore cantieristico a cavallo tra anni '40 e '50, si può prendere ad esempio il caso dell'Ansaldo, una delle maggiori aziende controllate dall'IRI. L'Ansaldo fu un caso particolare perché ebbe notevole eco, vista anche la forza organizzata della classe operaia genovese, raccolta attorno alla Cgil. I piani di riduzione occupazionale, simili a molti altri che furono proposti un po' in tutti i cantieri italiani, furono realizzati a prezzo a battaglie durissime. Nel periodo bellico ed immediatamente post-bellico, si ebbe un'impennata di assunzioni, molte delle quali per motivi "politici" (l'obiettivo era quello di limitare la disoccupazione) ma, in

⁶¹ Nola (Napoli), 16-02-1894/08-06-1968. Avvocato, eletto nel collegio di Napoli. Componente della Prima (Affari Interni) e della Terza Commissione (Giustizia).

⁶² Stenografico della Discussione Parlamentare del 6-05-1950, *Camera dei Deputati*.

⁶³ Rovereto (Trento), 14-11-1902/15-06-1962. Impiegato, eletto nel collegio di Venezia. Componente della Decima Commissione (Industria e Commercio).

⁶⁴ Stenografico della Discussione Parlamentare del 8-03-1950, *Camera dei Deputati*.

seguito ai piani di razionalizzazione proposti da Finmeccanica, il numero degli occupati scese velocemente. Tra 1945 e 1950 gli addetti dell'Ansaldo scesero di ben 7.000 unità⁶⁵. Gli esuberi vennero spesso giustificati con la necessità di chiudere in attivo i bilanci, gravati dall'assenza di un'organica politica industriale che permettesse un'adeguata mole di lavoro ai cantieri italiani. Il periodo di ristrutturazione feroce si configurò soprattutto come un attacco ai livelli occupazionali ma, in conclusione, tale pratica “dolorosa sul piano sociale e con una indubbia valenza politica [...] si rivela dunque incapace di risolvere da sola i problemi industriali dell'impresa”⁶⁶.

1.3 L'indagine CISIM e la necessità di razionalizzare il settore.

Agli inizi del 1950, il Ministero per l'Industria e il Commercio favorì la formazione di una Commissione indagine e studi sull'industria meccanica italiana (CISIM) che si avvale della collaborazione dello Stanford Research Institute (SRI), collegato all'università statunitense di Stanford. Tutto ciò nasceva nel quadro degli aiuti americani previsti dal Piano Marshall che, oltre al sostegno economico, prevedeva anche consulenze tecniche e formative per le industrie europee che avrebbero dovuto affrontare un difficile periodo di recupero e riconversione. Il lavoro della commissione fu seguito con grande interesse: il settore meccanico, oltre ad essere considerato fondamentale per la ripresa industriale del paese, era infatti uno dei settori in cui la presenza statale era maggiore.

La presidenza della commissione fu affidata al Senatore Dc Guido Corbellini⁶⁷, docente universitario, ingegnere e Ministro dei Trasporti tra 1947 e 1950. Tra gli addetti ai lavori, è utile ricordare la presenza di Pasquale Saraceno⁶⁸, responsabile dell'Ufficio studi dell'IRI, il

⁶⁵ M. Doria, *Ansaldo. L'impresa e lo stato*, p. 270.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 277.

⁶⁷ Ancona, 28-06-1890/Roma, 16-03-1976. Docente universitario, eletto in Veneto. Componente della Settima Commissione del Senato (Lavori pubblici, Trasporti, Poste e Telecomunicazioni e Marina Mercantile). Ministro dei trasporti e della marina mercantile nel Governo De Gasperi IV.

⁶⁸ Pasquale Saraceno (1903-1991) viene considerato, da molti, l'ideologo dell'IRI. Dopo gli studi alla Bocconi, ed alcune esperienze in ambito bancario, viene chiamato, da Menichella, all'IRI già nel 1934. Grazie alla sua esperienza in campo bancario il suo ruolo è fondamentale nel lavoro della sezione smobilizzi dell'istituto.

direttore della Navalmeccanica Simone Pierro e Giuseppe Lojacono, già amministratore delegato Ansaldo e futuro presidente di Finmeccanica.

Durante i lavori, la componente italiana della commissione individuò cinque elementi critici della cantieristica italiana, considerati tra loro interdipendenti: la mancata tipizzazione degli scafi; la scarsità delle commesse che ostacolava la specializzazione dei cantieri; i prezzi elevati, una scarsa qualità dei prodotti e ritardi nella consegna dei materiali dell'industria siderurgica nazionale; l'obbligo di trattenere ad ogni costo la manodopera, anche con i cantieri vuoti o parzialmente occupati; la mancata standardizzazione degli impianti ausiliari di bordo, dovuto a specifiche ottenute nei singoli cantieri per far lavorare la manodopera eccedente⁶⁹.

Il risultato finale si traduceva nel maggior costo, stimato tra il 30 e il 35%, dei prodotti italiani rispetto alle navi prodotte in Gran Bretagna. Il divario rimaneva maggiore per le navi più semplici, mentre diminuiva per le navi di qualità, settore tradizionalmente di punta della cantieristica italiana. Era ovvio che, senza cospicui aiuti statali, il settore avrebbe avuto difficoltà ad andare avanti senza radicali trasformazioni. I cantieri non potevano neanche sperare in ordini degli armatori italiani che, operando in un mercato aperto, dovevano rimanere allineati, in quanto a costi, ai concorrenti internazionali.

La commissione, confidando nelle scelte del libero mercato, suggerì di rinforzare gli incentivi concorrenziali sul modello di quelli che l'ex Ministro Cappa provò ad introdurre nel 1951, dunque in perfetta sintonia con i lavori in corso al CISIM.

Strenuo difensore dell'istituto, ne fu anche tra i primi storici. Dopo il 1945, ed un processo epurativo da cui esce senza macchia alcuna, riprese il proprio posto presso l'Ufficio servizi economici e programmazione. Cognato di Ezio Vanoni, insieme a lui elabora il famoso schema per il Mezzogiorno d'Italia. Negli anni '60, riprendendo le sue solide convinzioni di cattolico democratico, si avvicina alla Dc, entrando anche nel consiglio nazionale. Molto vicino ad Aldo Moro, arriva a rifiutare anche una candidatura al Senato della Repubblica. Dopo pochi anni, però, si allontana dalla Dc per contrasti accesi sul modo in cui il partito vive la questione della programmazione economica, considerata, da Saraceno, vitale per gli interessi del paese. Nonostante le difficoltà e ad alcune scelte sbagliate, Saraceno continua a difendere la validità della formula IRI anche dopo la metà degli anni '70, impegnandosi in prima persona a cercare nuovi campi d'azione, come quello elettronico. Fino alla fine della sua vita, continuò a pensare che la programmazione pubblica dell'economia potesse essere uno strumento di progresso per la vita economica del paese. Per comprendere posizioni di questo genere, è necessario capire come Saraceno facesse parte di una generazione che, passata attraverso la guerra di Liberazione nazionale, visse gli anni post-bellici come un'epoca di grandi speranze e possibili cambiamenti per l'Italia.

⁶⁹ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 119.

Sostenendo tale tesi non si tenne conto, però, della grande quota di aziende a partecipazione statale, e quindi non totalmente soggette ai vincoli concorrenziali del libero mercato, presenti in Italia e della situazione altamente critica degli impianti italiani che non avrebbero potuto reggere una seria concorrenza sui mercati mondiali.

Nella parte finale della propria relazione, la Commissione decise di puntare il dito contro l'eccessivo costo dei materiali siderurgici italiani che affluivano ai cantieri. Probabilmente, anche in questo caso, la commissione non riuscì a cogliere pienamente il punto della situazione. Proprio negli anni in cui la commissione operò (consegnò i propri risultati nel 1952) era in pieno svolgimento il piano della siderurgia a ciclo integrale promosso, con fondi Erp, dal presidente della Finsider Oscar Sinigaglia. Il piano, che fu basilare per il futuro miracolo economico, comportò un notevole incremento produttivo, un drastico abbassamento dei prezzi ma anche un ampliamento della gamma e della qualità dei prodotti. L'IRI non riuscì ad applicare al settore cantieristico un simile piano di sviluppo quantitativo e qualitativo.

I consulenti statunitensi portarono il ragionamento fino alle estreme conseguenze. Partendo dal presupposto che i cantieri italiani lavoravano ad una percentuale minima della loro capacità complessiva, indicarono la necessità di chiudere almeno 6 impianti presenti sul territorio italiano per dare la possibilità al settore di concentrare la produzione e di utilizzare gli impianti rimasti in modo economico. Una soluzione così drastica, ovviamente, non poteva che essere respinta dai componenti italiani della commissione che, nel rapporto finale, non consideravano così grave la situazione dei cantieri. Si suggeriva, però, al Governo una serie di provvedimenti per sostenere la domanda: contributi provvisori per le maggiori spese per materiali, riduzione del costo del denaro e varie agevolazioni fiscali per favorire gli investimenti degli armatori. Il ragionamento veniva così rovesciato rispetto alle conclusioni degli statunitensi: “i cantieri non devono preliminarmente migliorare la propria competitività

per poter acquisire ordini a prezzi di mercato, ma la creazione di domanda sostenuta dai sussidi pubblici diventa la condizione affinché possano operare in modo efficiente”⁷⁰.

Una conclusione di questo genere prospettava un quadro di assoluta depressione della cantieristica italiana. Paradossalmente, mentre nella penisola, si ragionava su come far ripartire il settore, il mercato internazionale del naviglio era in forte ascesa, spinto velocemente da una combinazione di incremento della domanda, favorita dalla necessità diffusa di rimettere in piedi il naviglio perso durante il conflitto, di novità tecnologiche e dall'aumento del volume del commercio internazionale (che richiedeva maggiore quantità di stiva). In Europa solo la Svezia e la Germania riuscirono, sul lungo periodo, a difendere le loro posizioni di mercato, precedentemente acquisite.

L'Italia, invece, continuò a soffrire di un ritardo, soprattutto impiantistico, che, grazie all'impostazione paternalistica dei finanziamenti pubblici, mai si sarebbe sanato.

La cantieristica italiana, insomma, si affacciò agli anni '50 accompagnata da nubi scure sul suo destino. Le aziende italiane, infatti, si accontentarono di ricevere gli aiuti pubblici senza accettare la necessità, anche per specifiche e gravi colpe della dirigenza IRI nella gestione del settore, di una razionalizzazione degli impianti e delle tecniche produttive. Razionalizzazione e trasformazione del settore da attuarsi in modo coraggioso, però, cambiando in maniera forte il modo di vedere e di vivere la produzione di navi, senza decidere di scaricare il costo dello scarto con gli altri produttori mondiali solamente sulla forza lavoro.

Tra l'altro, proprio agli inizi degli anni '50, in alcuni ambienti di Governo, iniziava a prendere corpo il progetto di inserire l'Italia in uno schema di integrazione europea.

Ma la scelta europeista comportò alcune rinunce e pose seri limiti ad alcuni interventi finanziari a fondo perduto che il pubblico fece in favore della cantieristica. Fu proprio l'assenza di un programma chiaro e di lungo periodo, che avrebbe potuto sfruttare le

⁷⁰ Ibid., p. 125.

opportunità della riconversione post-bellica, a far sì che la cantieristica italiana venisse penalizzata, più di altre, nel grande contenitore europeo.

Per concludere, sarebbe servito uno spirito diverso e uno slancio, progettuale ed operativo, che avrebbe potuto portare, in condizioni di parità rispetto ai concorrenti internazionali, le aziende italiane a raccogliere la sfida del mercato mondiale in forte ascesa.

Ma mancarono volontà, e forse capacità, non sicuramente le possibilità. E questo fu uno degli scogli più ardui che il settore della produzione navale italiana dovette affrontare anche nei pieni anni '50.

2. Gli anni '50: progetti di razionalizzazione; le leggi Cappa e

Tambroni: un tentativo di aprirsi al mercato?

Gli anni cinquanta furono il periodo in cui l'economia italiana pose le basi del boom economico iniziato negli ultimi anni del decennio.

I fattori che portarono alla crescita impetuosa dell'economia italiana erano da rintracciare nelle politiche economiche che si erano iniziate ad attuare già dall'immediato dopoguerra. Le politiche monetarie restrittive, inaugurate da Luigi Einaudi nel 1947, mantennero basso il livello dei consumi interni, impedendo lo scontro tra la crescita e il vincolo della bilancia dei pagamenti, allora in equilibrio precario. I due milioni di disoccupati contribuirono a frenare la dinamica salariale: infatti, ad un incremento dell'80% di produttività industriale, tra '53 e '61, corrispose un aumento del 47% delle paghe operaie⁷¹. A tutto ciò si aggiunse un'emigrazione di grandi dimensioni verso il triangolo industriale del Nord e l'estero, soprattutto verso Francia, Svizzera e Belgio.

I governi cercarono di attenuare i costi sociali dati dall'alto tasso di disoccupazione derivanti da tali impostazioni economiche attraverso un piano, che potremmo definire di segno "rooseveltiano", a sostegno dell'occupazione. E' il caso di citare il Piano Fanfani del 1949, dal nome dell'allora Ministro del lavoro, per le case dei lavoratori, o la legge Tupini per il finanziamento da parte dello stato delle opere pubbliche dei comuni o, probabilmente la riforma più importante, la Cassa del Mezzogiorno del 1950. Quest'ultima mirava ad incrementare il numero e la qualità delle infrastrutture presenti nell'Italia Meridionale. Nel 1953, l'obiettivo verrà esteso anche alle attività industriali, con notevoli ricadute sul tessuto produttivo nazionale.

⁷¹ F. Amatori, *Un profilo d'insieme: l'età dell'IRI*, in Franco Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI. Vol. 2 Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI 1949-1972*, Editori Laterza, Bari 2012, p. 6.

Lo Stato accentuò il suo ruolo di imprenditore. In ambito IRI si svilupparono nuove finanziarie di settore: oltre alla già citata Finmeccanica, vide la luce la Finelettrica (1952). Ma l'esempio, probabilmente più noto ed apprezzabile, del nuovo corso dello stato imprenditore fu la nascita dell'Eni (Ente Nazionale Idrocarburi), azienda creata come ente pubblico dallo stato italiano nel 1953,

Fu in questo contesto che l'Italia vide operare un gruppo di dirigenti aziendali insolita per la storia del paese: lungimirante per visione strategica, fortemente innovativa, desiderosa di intraprendere la strada della competizione economica. Fu il caso di Oscar Sinigaglia⁷², presidente della Finsider, che attuò un piano innovativo per l'introduzione della produzione a ciclo continuo che richiese stabilimenti di nuova impostazione, attrezzati diversamente e situati in posizione vantaggiosa rispetto all'approvvigionamento di materie prime e combustibile. E di Enrico Mattei⁷³, creatore dell'Eni, che, attraverso durissime battaglie, aprì al paese la strada del metano come nuova fonte di energia per l'industria e la sicurezza per l'approvvigionamento di idrocarburi. Fedele Cova, realizzò, in tempi record, l'Autostrada del Sole, cambiando per sempre il volto infrastrutturale del paese.

Di questa grande e contraddittoria stagione, l'IRI è protagonista. Secondo un documento interno del 1952 “il gruppo incide per l'80% nella produzione cantieristica, il 57% nella

⁷² Oscar Sinigaglia (1877-1953) nasce da famiglia ebrea e prende parte, come volontario, alla Prima Guerra Mondiale. E' presidente dell'ILVA nel biennio 1933-34 ma viene estromesso dalle cariche pubbliche, nel 1938, in seguito alle leggi razziali. Dopo il 1945, viene chiamato alla Presidenza della Finsider e mette in campo il piano che porta il suo nome, fondato sulla ricostruzione dello stabilimento di Cornigliano e sull'integrazione verticale delle lavorazioni negli stabilimenti di Bagnoli e Piombino. Nel 1952 è insignito, dalla Presidenza della Repubblica, del titolo di Cavaliere del Lavoro.

⁷³ Enrico Mattei (1906-1962) acquisisce, in gioventù, il diploma di ragioniere ed inizia a lavorare come impiegato in una piccola azienda di provincia. Si trasferisce a Milano, dove lavora come agente di commercio. Durante la Seconda Guerra Mondiale partecipa alla Resistenza tra le fila dei partigiani cattolici. Viene arrestato dalla polizia della Repubblica Sociale Italiana durante il 1944 ma riesce ad evadere. Alla fine del conflitto viene nominato commissario liquidatore dell'Agip, l'ente voluto dal fascismo, ma, scontrandosi con la volontà delle maggiori forze politiche, riesce a risollevarlo l'ente, trasformandolo, nel 1953, in Eni. Riesce, attraverso rapporti internazionali tra i più vari e disparati, ad assicurare al paese un approvvigionamento crescente di idrocarburi, mettendosi in concorrenza con le “sette sorelle” del mercato mondiale. Il 27 ottobre del 1962, l'aereo su cui stava viaggiando, precipita nelle vicinanze di Pavia. La vicenda fu archiviata come un incidente ma, nel 1997, il caso viene riaperto e si certifica che l'aereo fu investito da un'esplosione. Il caso Mattei rimane, ancora oggi, uno dei più controversi della storia italiana. Indubbiamente Enrico Mattei, al di là del giudizio sulla sua fine, è considerato uno dei più importanti ed influenti uomini economici e politici della Prima Repubblica.

telefonia, il 45% nella siderurgia, dal 20 al 45% in diversi comparti della meccanica, il 25% nelle intermediazioni bancarie e nell'industria elettrica, il 20% nei trasporti marittimi⁷⁴. Nel 1950 l'IRI aveva 220.000 dipendenti che salirono a 350.00 nel 1970. Fra il 1948 e il 1972 il fatturato dell'IRI crebbe ,a prezzi costanti, dell'11% annuo, quasi il doppio rispetto al Pil nazionale. Le imprese del gruppo incidevano per il 3,7% sull'intero reddito nazionale.

Nel corso degli anni cinquanta, insomma, l'impresa pubblica uscì dal proprio stato di 'minorità', proponendosi come volano per lo sviluppo generale del paese. Già negli anni '30 l'Istituto aveva svolto un ruolo fondamentale ma, stavolta, avrebbe potuto esercitarlo non in un periodo di restrizione ma in un periodo di espansione economica e di integrazione internazionale. L'IRI, infatti, metteva a disposizione del paese, non soltanto una accresciuta quantità di infrastrutture e impianti totalmente rinnovati, ma anche una massa crescente di beni destinati a sostenere i settori a valle, sia pubblici sia, e soprattutto, privati nel loro processo espansivo. Veniva a configurarsi un sistema composito, articolato, soprattutto a livello di grandi aziende, in due grandi poli (spesso e volentieri operanti in sistema di monopolio): uno dell'industria pubblica e l'altro dell'industria privata. “Un complesso articolato che, in una logica di mutuo sostegno, non solo imprimeva forti spinte endogene (in termini di investimenti, occupazione, sviluppo tecnologico, contributo alla formazione della ricchezza) ma produceva altresì «per chi produce»⁷⁵.

Non va scordato che, in un contesto di generale arretratezza tecnologica, le imprese pubbliche, operanti in settori ad elevata intensità di capitale e caratterizzate da un altro grado di progresso tecnico, investirono fortemente proprio in quei settori in cui la differenza con gli altri attori internazionali era più grande, fornendo un importante contributo alla produttività generale. L'acquisita efficienza del settore siderurgico, di cui usufruirono tutti i settori della meccanica, e la notevole crescita dell'approvvigionamento energetico possono essere citati ad

⁷⁴ Cit. in A. Colli, *La grande stagione dell'IRI*, in Franco Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI. Vol. 2 Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI 1949-1972*, Editori Laterza, Bari 2012, p. 107.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 62-63.

esempio per il dispiegarsi di tale dinamica. I settore trainanti dell'economia nazionale, infatti, crearono legami di interdipendenza strutturale tanto da riuscire a stimolarsi reciprocamente nella crescita. L'aumento delle dimensioni produttive favorì l'aumento della produttività, abbattendo i costi e permettendo così di avere prezzi stabili che consentirono un allargamento della domanda. Le aziende IRI arrivarono agli anni cinquanta sulla scia delle ristrutturazioni avviate intorno al 1949 con un notevole trasferimento di risorse finanziarie da parte dello Stato, la quasi totalità delle quali destinati a coprire gli investimenti in impianti⁷⁶.

Tab. 2.1 Quota dei trasferimenti all'IRI sulle uscite complessive dello Stato (in miliardi di lire) 1949-1956

Anni	Uscite complessive dello Stato	Trasferimenti all'IRI	Percentuali (in%)
1949-1950	2019,322	104,3	5,16
1950-1951	2244,342	95,4	4,25
1951-1952	2474,114	114,7	4,63
1952-1953	2485,640	145,1	5,83
1953-1954	2522,771	115,6	4,58
1954-1955	2858,982	96,0	3,35
1955-1956	2999,489	92,5	3,08
Totale	17604,66	763,6	4,33

Fonte: A. Colli, *La grande stagione dell'IRI*, in Franco Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI. Vol. 2 Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI 1949-1972*; Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello stato, *Il bilancio dello stato italiano dal 1862 al 1967 Volume IV*.

La politica seguita dal gruppo dirigente IRI non era cambiata rispetto a quella intrapresa nel periodo prebellico: razionalizzare i settori di base, considerati strategici, e risanare e poi porre sul mercato (smobilizzare) i settori al di fuori di questo perimetro di attività. Queste linee guida portarono ad una profonda modificazione dell'assetto generale delle partecipazioni dell'Istituto: se prima dello scoppio della guerra i settori di base rappresentavano il 55% circa dell'intero pacchetto IRI, agli inizi degli anni '50 la quota era passata a circa il 90% del totale, con un raddoppio netto del settore siderurgico e un grande balzo del settore meccanico⁷⁷.

⁷⁶ Ibid., p. 66.

⁷⁷ Cit. V.A Marsan, *L'istituto per la ricostruzione industriale – IRI. Elementi per la sua storia dalle origini al 1982*, Roma 1998 in A.Colli, pp. 68-69.

In questo periodo, per sopperire al grande fabbisogno di risorse finanziarie, l'IRI chiese uno sforzo immenso al proprio azionista di riferimento, lo Stato, attraverso un meccanismo di indebitamento (dovuto ad un ricorso al sistema bancario e finanziario) che poneva l'Istituto in una posizione di vulnerabilità, sopportabile in un periodo di ciclo espansivo ma che avrebbe dato, come si vedrà, notevoli problemi nel momento in cui il ciclo si fosse interrotto o avesse rallentato.

Due idee si fecero strada per la risoluzione di tale problema che i dirigenti IRI vissero come pressante: un'accentuata attività di smobilizzo ed un massiccio ingresso di azionisti privati nell'organigramma delle aziende controllate.

La prima idea fu scartata in quanto praticamente contraria all'idea dello sviluppo dello Stato imprenditore nei settori nevralgici dell'economia. Era diffuso il timore che, una volta conclusi gli smobilizzi dei settori "superflui", si sarebbe passati alla cessione dei settori in cui l'IRI intendeva investire fortemente per lo sviluppo del paese.

La seconda idea, invece, si ricollegava al dibattito sviluppatosi sul futuro dell'IRI all'indomani del conflitto. Lasciare spazio ai privati avrebbe, di fatto, eroso la posizione centrale che l'intervento pubblico occupava ed intendeva continuare ad occupare nello scenario economico nazionale.

Il settore che beneficiò maggiormente delle linee dettate dalla dirigenza IRI fu il settore siderurgico, quello in cui la presenza pubblica era maggiore. La Finsider, sotto la supervisione strategica di Oscar Sinigaglia, realizzò a Cornigliano (Genova) un grande stabilimento a ciclo integrale, dotato di acciaieria Martin-Siemens e di un treno di laminazione continua, a carica liquida. Mentre questo stabilimento si concentrò sulla produzione di laminati, gli altri impianti siderurgici in mano pubblica, come Terni, Bagnoli, Piombino e Dalmine, si specializzarono in profilati, rotaie e tubi. Gli stabilimenti considerati improduttivi furono chiusi. Nonostante la forte opposizione della siderurgia privata, che temeva ripercussioni fortemente negative dalla

realizzazione del progetto, il piano procedette, avendo come unica finalità di realizzare acciaio di qualità soprattutto per il mercato interno a prezzi concorrenziali rispetto a quelli dei produttori esteri. Il successo del Piano Sinigaglia fu indubbio; rappresentò probabilmente una delle migliori operazioni messe in campo dall'IRI nel corso della propria storia: “nel 1952 la Finsider produceva il 66% del totale della ghisa italiana, il 44% dell'acciaio e il 43% dei laminati a caldo, percentuali che nel 1957 erano giunte rispettivamente all'82%, 51 e 55. [...] Tra 1950 e 1955 l'Italia passò dall'1,3% al 2% della produzione mondiale di acciaio e dal 5% al 7,5% di quella dei paesi futuri membri della Comunità europea, con incrementi percentuali di tutto rispetto”⁷⁸.

Lo sviluppo del settore siderurgico era la base su cui avrebbe dovuto poggiarsi la crescita del settore meccanico, in cui l'IRI era capillarmente presente fin dall'inizio della sua avventura. Per ovviare agli enormi problemi che il settore scontava all'uscita del conflitto, l'IRI pensò di costituire la Finmeccanica per dedicare alla razionalizzazione del settore energie nuove.

Finmeccanica iniziò un'opera di riordino e razionalizzazione di un settore che presentava una galassia eterogenea di aziende: si andava dalla produzione di motrici all'elettrotecnica, passando per la produzione del materiale ferroviario. Le razionalizzazioni imposte dalle difficoltà portarono ad un vero e proprio crollo occupazionale: dai 100.000 addetti del 1947, si passò ai meno di 70.000 del 1955. Un discreto successo Finmeccanica lo ebbe nei due settori che, in qualche modo, si collegarono all'accresciuta mobilità dell'Italia del boom economico: la meccanica automobilistica, con l'Alfa Romeo in testa e quella dell'elettromeccanica e del materiale ferroviario, con l'Ansaldo San Giorgio. Non mancarono poi imprese elettrotecniche che, di lì a poco, svilupparono interessanti ed innovativi progetti nei campi di frontiera.

⁷⁸ A. Colli, *La grande stagione dell'IRI*, in Franco Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI. Vol. 2 Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI 1949-1972*, Editori Laterza, Bari 2012, p. 73.

Ma il settore di gran lunga più rappresentativo di Finmeccanica era la cantieristica (che al 1955 rappresentava il 72% dell'intera produzione nazionale) “che si presentava del tutto inefficiente, poco competitiva e di difficile ristrutturazione, in particolare nei due poli genovese (Ansaldo) e triestino (Cantieri riuniti dell'Adriatico)”⁷⁹. La situazione di surplus occupazionale e di capacità produttiva, aggravata dalle necessità belliche e “responsabile” di oneri insostenibili in una situazione di bassa produttività e di contrazione del mercato, era divenuta, ormai, una crisi cronica e non più dettata dalle contingenze belliche e post-belliche.

Nel settembre del 1953 il Ministero per l'industria e il commercio istituì una *Commissione di studio per la Riforma dello Statuto dell'IRI*, presieduta dal giurista Orio Giacchi. I lavori furono organizzati in due sottocommissioni, una delle quali dedicata ai problemi della produzione. Fu all'interno di questa sottocommissione che i problemi della cantieristica emersero in tutta la loro crudezza. I rapporti attaccarono duramente le modalità con cui il settore era stato diretto all'indomani del conflitto. Il problema principale consisteva nel fatto che gli impianti erano stati ripristinati senza direttive rispondenti ad una logica organica e portati ad una capacità maggiore di quella dell'anteguerra⁸⁰.

Oltre ai problemi di produzione, il settore doveva fare i conti con una disastrosa situazione finanziaria. Nonostante gli investimenti per la ricostruzione e i numerosi interventi legislativi volti a stanziare fondi necessari al settore, dal 1945 al 1951 le società della cantieristica IRI registravano perdite per circa 55 miliardi di lire⁸¹.

Per di più, tale situazione disastrosa veniva a configurarsi in un momento in cui la cantieristica mondiale era in netta ripresa, aiutata dal conflitto coreano del 1950-1953.

Alla trattazione dei consueti difetti della cantieristica (alto costo delle materie prime, mancata standardizzazione, sovrabbondanza di manodopera), la Commissione aggiungeva un'analisi dei problemi interni dei cantieri. Veniva messa a nudo la totale mancanza di

⁷⁹ Ibid., p. 74.

⁸⁰ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 135.

⁸¹ Ibid.

razionalità e coordinamento all'interno delle aree di lavoro, a cui si sommava spesso una cattiva localizzazione dei cantieri stessi che impediva l'afflusso regolare di materie prime e di lavoro. Inoltre, rimaneva irrisolto il problema delle aree di prefabbricazione che avrebbero potuto accelerare notevolmente i tempi di lavoro abbassando i costi di produzione del naviglio.

A far da sfondo a tutto ciò, l'assenza di una preparazione tecnica adeguata da parte di dirigenti e maestranza, sempre legate a metodi produttivi ormai obsoleti e non economici.

“Questa franca disamina dei problemi della cantieristica, portava Bottini [ingegnere IRI] alla conclusione che i sussidi statali non sarebbero stati sufficienti a risolvere i problemi del settore, senza un recupero di efficienza delle aziende, e forse anche senza un ridimensionamento della loro capacità produttiva”⁸².

I provvedimenti “tamponi”, come la legge Saragat, adottati alla fine degli anni '40, non erano riusciti a risolvere il problema del settore cantieristico ma solamente a dilazionare il ridimensionamento della manodopera occupata.

2.1 La legge Tambroni ed i suoi aspetti critici

Per questo, nel 1954, l'allora Ministro Tambroni⁸³, già sottosegretario e Presidente della commissione ministeriale voluta da Cappa, avvertì l'esigenza di tornare a legiferare su un argomento di così difficile risoluzione.

La Legge n. 522 del luglio 1954 “Provvedimenti a favore dell'industria delle costruzioni navali e dell'armamento” si presentava di ispirazione liberista, partendo dal principio secondo cui gli armatori dovevano sentirsi liberi di ordinare presso i cantieri maggiormente convenienti. Si tentava, insomma, di stimolare, una competizione positiva tra i cantieri italiani. I contributi , finalizzati alla ristrutturazione, (prelevati dai 75 miliardi messi a

⁸² Ibid., p. 136.

⁸³ Ascoli Piceno, 25-11-1901/18-02-1963. Avvocato, eletto nel collegio unico nazionale. Sottosegretario alla marina mercantile, poi Ministro della marina mercantile e dell'interno.

disposizione dal Governo), previsti per una durata di 10 anni, erano regressivi: sarebbero partiti dal 10% annuo fino a scomparire del tutto, proprio in previsione di un aumento di produttività da parte dei costruttori. Agli stessi erano assegnati contributi sulla base della velocità e del tonnellaggio delle navi costruite; si prevedevano rimborsi per i dazi pagati sui materiali importati ed erano previsti notevoli sgravi fiscali (registrazione dei contratti a quota fissa; sgravi sui dazi doganali per eventuali materiali necessari alla produzione importati dall'estero; aliquote particolarmente favorevoli sulle imposte gravanti sui materiali in entrata).

Dunque, le misure messe in campo da Tambroni non si discostavano nettamente da quelle già prese dai predecessori.

Tambroni, però, difese la propria legge, ponendo l'accento sulle novità che questa comportava: “[...] la legge si pone uno scopo, anche esso sostanziale: il ridimensionamento dei cantieri, non in senso di limitazione o diminuzione delle maestranze; bensì ridimensionamento dei cantieri, nel senso di adeguamento dei costi dei cantieri italiani a quelli dei cantieri internazionali: quindi costi uguali a quelli del mercato internazionale. Per far questo, è necessario che tra i cantieri italiani si stabilisca una gara”⁸⁴. La volontà di Tambroni era chiara, stimolare la concorrenza tra i cantieri italiani. Concorrenza che avrebbe premiato i più virtuosi, coloro in grado di ottimizzare la produzione, abbassando i costi e diminuendo il tempo di consegna del prodotto, favorendo così l'assunzione di più ordinazioni possibile in una fase espansiva della domanda di navi.

La questione dei costi delle materie prime che, ovviamente, si ripercuotevano sul costo del prodotto finito, era uno dei problemi più sentiti e maggiormente toccati in sede di discussione della legge. Il Presidente della VIII Commissione della Camera dei Deputati, il democristiano Armando Angelini, si esprimeva così sul tema: “[...] se lo Stato, cioè la collettività, sta facendo degli sforzi per eliminare la differenza fra i costi esteri e quelli nazionali, non vi è ragione che questi sforzi siano quasi totalmente annullati dall'eccessiva

⁸⁴ Verbale Ottava Commissione del 04-06-1954, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 81.

altezza dei prezzi interni. In questa materia, di fronte al fatto che i prodotti siderurgici si possono avere quasi a prezzo internazionale, bisogna che i nostri industriali si mettano nella condizione o di diminuire i loro profitti o di aggiornare le loro attrezzature per portare i prezzi della loro produzione al livello dei prezzi della produzione estera”⁸⁵.

Da queste parole si può desumere come il piano Finsider promosso da Sinigaglia iniziava a dare i risultati sperati in quanto a produzione ed approvvigionamento di materiale siderurgico nazionale. In poche parole, la cantieristica italiana poteva iniziare a ricevere materie prime a prezzi internazionali, senza che questi gravassero eccessivamente sul costo del prodotto finale.

L'attenzione andava dunque spostata sulle conoscenze tecnologiche di dirigenti e maestranze dei cantieri e sulla situazione, ai limiti del disastro, degli impianti. L'inadeguatezza impiantistica dei cantieri italiani era ripetutamente deprecata soprattutto grazie ai deputati dell'opposizione, i quali chiedevano di impiegare le risorse messe a disposizione dalla Legge Tambroni per migliorare la qualità dei siti produttivi: “Senza dubbio la discussione è importante e interessante, perché riguarda uno degli elementi decisivi per l'attrezzatura dei nostri porti”⁸⁶. Era il deputato comunista Jacoponi⁸⁷ ad esprimersi così in una seduta della Commissione Trasporti della Camera sul tema della costruzione dei bacini, galleggianti o in muratura, che avrebbero potuto favorire una ristrutturazione degli impianti e l'abbattimento dei costi pur evitando licenziamenti di massa. Nel proseguo della discussione, Jacoponi portava esempi dell'insufficienza impiantistica: “[...] Livorno ne ha uno solo, della capacità di navi non superiori alle 9 mila tonnellate, navi cioè che quasi non esistono più”⁸⁸.

Una volta sollevato il problema, anche deputati della maggioranza, come il democristiano Durand De La Penne⁸⁹, esprimevano le proprie perplessità sul futuro della

⁸⁵ Verbale Ottava Commissione del 26-05-1954, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 67.

⁸⁶ Verbale Ottava Commissione del 21-11-1956, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 479.

⁸⁷ Livorno, 24-12-1901/26-04-1963. Operaio portuale, eletto nel collegio di Pisa. Componente dell'Ottava Commissione (Trasporti).

⁸⁸ *Ibid.*, p. 480.

⁸⁹ Genova, 11-02-1914/17-01-1992. Funzionario di partito, eletto nel collegio di Genova. Componente della

cantieristica italiana senza adeguati aggiustamenti impiantistici: “Aggiungo che nella nuova situazione che si è creata sarebbe utile, anzi indispensabile parlare, oltre che di bacini galleggianti, anche di bacini in muratura, perché i bacini che si dovranno costruire, dovranno essere tali da poter contenere navi fino a 100 mila tonnellate. Bacini galleggianti, di queste dimensioni sarà difficile che possano essere costruiti [...]. Pertanto bisogna anche considerare i bacini in muratura”⁹⁰.

La richiesta di Durand per bacini da 100 mila tonnellate (evidentemente inesistenti o presenti, quantomeno, in numero inadeguato presso i cantieri italiani), unita alla testimonianza che certificava che una città portuale come Livorno, nel 1956, avesse un solo bacino da 9 mila tonnellate, deve condurre ad una riflessione sullo stato della cantieristica italiana. Proprio in un periodo di nuovo slancio del mercato mondiale del naviglio, di nuove tecniche produttive e di trasformazione del naviglio stesso, l'Italia si presentava all'appuntamento con un altro difetto che l'avrebbe resa ancora meno competitiva: la carenza di bacini di dimensioni adeguate alla stazza delle navi impiegate negli anni '50. Questo toglieva l'opportunità di approfittare della domanda di riparazioni in aumento nel Mediterraneo, in relazione alla crescita dei flussi di traffico navale nell'area.

Inoltre, si doveva assistere, impotenti, alla crescita impetuosa del Giappone che, con metodi innovativi nella prefabbricazione e nell'assemblaggio dei componenti del naviglio, si avviava a conquistare una grande fetta del mercato mondiale, sottraendo qualcosa alla già piccola percentuale italiana.

E proprio la crescita del Giappone non passò inosservata neanche negli ambienti parlamentari, in cui si iniziava a fare il paragone tra l'impetuosa crescita asiatica e l'immobilismo della cantieristica italiana, rimasta al palo dopo il conflitto mondiale.

Quinta (Difesa) e dell'Ottava Commissione (Trasporti).

⁹⁰ Ibid. p. 481-482.

Fu il democristiano Troisi⁹¹ a sollevare il problema nella Commissione Trasporti: “Anche la concorrenza giapponese preoccupa gli ambienti marittimi: i giapponesi sono riusciti, attraverso un'abile organizzazione, a lavorare a tempo di primato...”⁹². Fu il socialista Ducci, però, a sottolineare il problema della differenza di qualità del naviglio, oltre che dei tempi di consegna: “Però, v'è anche una notevole differenza tra le navi costruite in Giappone e quelle costruite in Italia!”⁹³. Nella risposta a tale affermazione Troisi ammetteva implicitamente una differenza di organizzazione e di modalità di produzione che avvantaggiavano notevolmente gli asiatici rispetto ai cantieri italiani: “I cantieri giapponesi si sono attrezzati bene soprattutto per quanto riguarda la produzione in serie; inoltre, non tengono conto del rischio della revisione praticando il prezzo fermo e applicano modalità di pagamento favorevolissime”⁹⁴.

Lo scarto tra l'emergente cantieristica giapponese e quella italiana, destinata ad una lenta ma inesorabile decadenza, non avrebbe potuto certamente esser colmata da una legge, pur animata da buona volontà, come quella Tambroni. Ma sarebbe stato necessario un percorso lungo e faticoso di alcuni anni. Innanzitutto il nodo principale da sciogliere per far entrare l'Italia nella cerchia ristretta dei grandi produttori mondiali di naviglio era quello della sovraccapacità produttiva. Troppi cantieri, infatti, agivano nella penisola, sottraendosi lavoro vicendevolmente oppure sopravvivendo grazie alla distribuzione politica dei finanziamenti statali e delle commesse dell'armamento Finmare.

Già nel 1956, cioè due anni dopo aver licenziato il testo della Legge Tambroni, più di un cantiere controllato dall'IRI si trovava in condizioni finanziarie molto difficili, dovute alla scarsità di lavoro, che ricadevano sulla capacità del cantiere stesso di corrispondere i salari alle maestranze.

⁹¹ Tufo (Avellino), 27-02-1906, 26-10-1961. Laurea in scienze economiche e giurisprudenza, docente universitario e pubblicista, eletto nel collegio di Bari. Componente della Quarta (Finanze e Tesoro) e dell'Ottava Commissione (Trasporti).

⁹² Verbale Ottava Commissione del 14-03-1958, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 1129.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

I cantieri in maggiore difficoltà continuarono ad essere quelli del Meridione. Il Cantiere di Taranto, in particolare, si trovava in una situazione finanziaria disastrosa, dovuta ad una conduzione aziendale più che scellerata, che lo portò, nel giro di pochi anni, ad essere salvato facendolo rilevare dall'IRI.

Le difficoltà impiantistiche dei cantieri del Mezzogiorno, molto spesso, impedirono l'afflusso delle sovvenzioni statali, stabilite nel 30% dell'ammontare complessivo degli aiuti previsti dalla legge Saragat. Fu una dichiarazione dell'Onorevole democristiano Colasanto⁹⁵ ad attestare tale dinamica: “Le agevolazioni a favore dei cantieri incominciarono con la nota Legge Saragat la quale assegnava il 30 per cento delle costruzioni ai cantieri del Mezzogiorno. Per altro in quell'occasione si notò che questa clausola del 30 per cento poteva essere rispettata solo in parte a causa della deficiente attrezzatura dei cantieri meridionali”⁹⁶. In poche parole, gli impianti dei cantieri meridionali erano inadeguati per la costruzione dei tipi di navi che erano prevalentemente ordinati. E nel 1956, sette anni dopo l'approvazione della legge Saragat, la situazione dei cantieri meridionali, privati o pubblici che fossero, non era mutata.

Al contrario, anche i cantieri dell'IRI situati su tutta la penisola, nonostante un'importante mole di investimenti, continuarono ad accumulare perdite per tutti gli anni '50.

Per questo fu necessario un aumento di 3 miliardi della dotazione del fondo creato dalla legge Tambroni per il sostegno all'industria navale. In sede di discussione di questo ulteriore finanziamento all'industria navalmeccanica, che trovò un largo consenso (dettato dalla necessità di far lavorare i cantieri) tra le forze politiche in campo, si aprì una discussione su come la Legge Tambroni avrebbe potuto influenzare e migliorare, sul lungo periodo, lo stato e la competitività dell'industria cantieristica italiana.

⁹⁵ Terlizzi (Bari), 18-01-1896/08-09-1966. Eletto nel collegio di Napoli. Componente dell'Ottava Commissione (Trasporti).

⁹⁶ Verbale Ottava Commissione del 21-11-1956, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 476.

Il superamento della sovraccapacità produttiva era ben presente nelle parole della maggior parte degli esponenti che presero la parola, anche di quelli che appartenevano alla maggioranza parlamentare che ricordarono come la legge Tambroni, attraverso specifici incentivi, mirasse proprio alla maggiore competitività possibile. L'obiettivo era quello di incentivare i cantieri capaci di mettersi al passo con le nuove richieste del mercato e penalizzare quelli che non fossero riusciti ad intraprendere tale cammino. Il democristiano Troisi ricordava: “Quando discutemmo la legge n. 522 [legge Tambroni] esaminammo a lungo la situazione dei nostri cantieri e la necessità di ammodernarli per superare lo stato di inferiorità rispetto ai cantieri esteri conseguentemente ai maggiori costi. Su questo riterrei opportuno che la Commissione si soffermasse di nuovo: questo sacrificio che s'impone alla collettività per il protezionismo marittimo andrà gradatamente decrescendo, perché si prevede che alla fine del decennio i cantieri devono essere in grado di reggersi da soli”⁹⁷. E proprio nell'ottica del raggiungimento di questo difficile obiettivo, per un settore nato e vissuto grazie ai finanziamenti statali, Troisi ammoniva: “Perciò è opportuno porre l'accento sulla esigenza della razionalizzazione dei nostri cantieri, altrimenti, alla fine del decennio, ci troveremo nella medesima situazione, che imporrà nuovi sacrifici”⁹⁸.

Già in altre occasioni, il deputato Troisi aveva sollecitato l'esecutivo ad utilizzare la legge Tambroni come strumento di medio periodo per la ristrutturazione del settore e la conseguente razionalizzazione della produzione nazionale, divisa, in maniera insostenibile, tra troppi cantieri sparsi per la penisola e spesso altamente inefficienti: “Occorre anche fare in modo di conseguire l'obiettivo della razionalizzazione dei cantieri. Anche questo sacrificio deve essere imposto alla nazione. In sostanza si tratta di una forma di protezionismo che si protrae per un certo numero di anni al fine di porre i cantieri su quel piano di razionalità che consenta ad essi di fronteggiare la concorrenza estera producendo a costo minore [...]”⁹⁹.

⁹⁷ Verbale Ottava Commissione del 14-03-1958, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 1129.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Verbale Ottava Commissione del 21-11-1956, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 476.

Gli aveva fatto eco il collega Colasanto, ponendo l'accento sui risvolti che la sollecitata razionalizzazione del settore avrebbe avuto per i cantieri del Mezzogiorno: “[...] ribadisco la necessità che i cantieri meridionali siano attrezzati in modo da poter costruire a prezzi economici e sostenere la concorrenza internazionale”¹⁰⁰.

Ma l'obiettivo della razionalizzazione, oltre ad un lasso di tempo considerevole date le condizioni di partenza dei cantieri italiani, avrebbe richiesto anche una crescita, dal punto di vista tecnico, delle maestranze e dei modi di produzione.

Illuminanti parvero, dal punto di vista della necessità di un avanzamento tecnologico, le parole del deputato monarchico Cafiero¹⁰¹: “E' necessario però che in questo periodo, cioè nel periodo di vita della legge Tambroni, i cantieri italiani raggiungano finalmente quel perfezionamento tecnico che ha consentito e consente ancora oggi ai cantieri esteri di praticare prezzi inferiori rispetto a quelli dei cantieri italiani”¹⁰². Ma era anche chiaro che la legge Tambroni potesse essere uno strumento utile per tale risultato solamente nel medio periodo, non certamente nell'immediato: “Ora, la perfezione tecnica, specialmente quando si parte da uno stato di arretratezza – tra noi diciamo le cose come stanno – quale è quello in cui si trovano taluni cantieri italiani prima della legge Tambroni, non si può raggiungere nel periodo di uno o due anni, ma richiede almeno alcuni anni”¹⁰³.

Pochi anni dopo la sua approvazione, e nonostante le speranze e le buone intenzioni che l'accompagnarono, la legge Tambroni si configurò come una delle altre leggi sulla materia, incapace, cioè, di rappresentare un vero e proprio spartiacque in materia di navalmeccanica. Il giudizio probabilmente più rilevante ed azzeccato sul posto che occuperà la legge Tambroni nel novero della legislazione sulla cantieristica, fu quello pronunciato dal deputato Cafiero, proprio in sede di discussione ed approvazione del testo: “Io ho l'impressione che il disegno di

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Melfi (Potenza), 12-02-1891/10-07-1959. Avvocato e giornalista, eletto nel collegio di Napoli. Componente dell'Ottava Commissione (Trasporti).

¹⁰² Ibid., p. 475.

¹⁰³ Ibid.

legge non consegua l'obiettivo della sistemazione dei cantieri. Io considero piuttosto questo provvedimento alla stregua degli altri che fino ad oggi sono stati approvati, come un intervento di pronto soccorso per i nostri cantieri. La verità mi pare che sia questa. Vi sono dei cantieri in crisi (crisi determinata soprattutto dall'essere venuto meno il lavoro delle costruzioni militari), si deve tutelare il lavoro di queste maestranze e si deve tutelare anche la continuità, sia pure relativa, del lavoro dei cantieri, poiché quando un cantiere si chiude e poi nuovamente si riapre è come un organismo arrugginito che funziona malamente o non funziona affatto”¹⁰⁴.

Tali parole riassumevano una critica che accomunava tutti i provvedimenti adottati in favore del settore cantieristico. Anche la Legge Tambroni, così come la legge Saragat, veniva considerata una legge “tampone”, dettata dall'urgenza di far lavorare i cantieri, sull'orlo di una crisi drammatica, e non dalla volontà di imprimere una vera svolta al settore, pur presente teoricamente ma non concretamente a detta delle opposizioni. Per questo il deputato Cafiero concludeva: “Quando mi si dice che lo scopo della legge è quello di colmare la differenza dei costi di produzione esistenti tra i cantieri italiani e quelli esteri, mi si permetta di avere dei dubbi. Questo io dico attenendomi strettamente alla situazione del mercato internazionale delle costruzioni navali”¹⁰⁵. L'Italia continuava dunque sulla strada delle leggi “tampone” che si traducevano in finanziamenti a fondo perduto per un settore che non sembrava aver la possibilità di fare un salto di qualità dal punto di vista produttivo.

2.2 I Trattati di Roma e l'incompatibilità degli aiuti di stato al settore

Tra l'altro, gli ulteriori stanziamenti, arrivavano nel momento in cui l'Italia stava partecipando alle trattative per la nascita della Comunità Economica Europea, i cui trattati furono firmati proprio a Roma nel marzo del 1957.

¹⁰⁴ Verbale Ottava Commissione del 26-05-1954, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 71.

¹⁰⁵ Ibid.

E in merito alla concorrenza, ed agli aiuti statali all'economia, i Trattati di Roma indicavano linee ben precise, spesso discordanti dalla politica italiana in tema di intervento pubblico. Gli aiuti statali erano generalmente ritenuti “incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri”¹⁰⁶.

Dunque, per l'Italia, aderire alla Cee rappresentava l'apertura di una procedura di profonda revisione degli aiuti statali al settore della cantieristica. Ad onor del vero, il Trattato lasciava degli spiragli attraverso i quali lo stato avrebbe potuto continuare a sovvenzionare le costruzioni navali.

Venivano infatti considerati compatibili gli aiuti volti a favorire le regioni con tenore di vita estremamente basso e con gravi livelli di sottoccupazione, gli aiuti destinati a promuovere opere di interesse europeo e a porre rimedio a grave instabilità di uno Stato membro, gli aiuti deliberati dal Consiglio Europeo su proposta della commissione e gli aiuti volti ad agevolare specifiche attività, purché non alterassero le condizioni commerciali all'interno della Comunità.

Si specificava che “gli aiuti alle costruzioni navali esistenti alla data del 1 gennaio 1957, in quanto determinati soltanto dall'assenza di una protezione doganale, sono progressivamente ridotti alle stesse condizioni che si applicano per l'abolizione dei dazi doganali, fatte salve le disposizioni del presente Trattato relative alla politica commerciale comune nei confronti dei Paesi Terzi”¹⁰⁷.

L'Italia, alle soglie del 1958, con i contributi della legge Tambroni ormai in scadenza, si trovò a dover rifinanziare il fondo per la cantieristica nazionale. Oltre ai persistenti problemi di organizzazione produttiva e di aumento di competitività dei cantieri italiani, la cantieristica nazionale si trovò a dover fronteggiare la depressione del mercato mondiale che tra '57 e '62 subì una brusca frenata a causa della caduta della domanda internazionale di naviglio: tra

¹⁰⁶ Art. 92 paragrafo 1, Parte III, Titolo I, Capo I, *Trattato di Roma*, cit. in Cipe, *Relazione della Commissione Interministeriale di Studio per i Cantieri Navali*, Atel, Roma 1966, p. 9.

¹⁰⁷ Ibid.

1957 e 1958 il ribasso dei noli marittimi raggiunse i livelli minimi toccati nel biennio 1949-1950. “Le cause di questo ribasso sono molteplici: dipendono non soltanto dalla diminuzione della domanda generale di noleggio, in particolare per il carbone e i prodotti petroliferi, ma anche dai vantaggi speciali accordati nei settori creditizio e tributario che hanno portato l'attività della costruzioni navali a un livello troppo elevato. [...] Nel corso degli ultimi anni il tonnellaggio mondiale è aumentato considerevolmente e appare senza dubbio eccessivo rispetto alla domanda attuale”¹⁰⁸.

Per questo il Governo italiano, nonostante le chiare indicazioni del Trattato comunitario, pensò di confermare, ancora una volta, le sovvenzioni da concedere alle imprese.

Nel momento in cui si stava discutendo questa ipotesi, la Commissione europea intervenne a bloccare l'iniziativa, ricordando proprio l'art. 92 del Trattato che aboliva gli aiuti di stato all'industria navale. La Commissione, rigida sull'applicazione dei trattati e sensibile alla posizione di tedeschi ed olandesi (le cui industrie navalmeccaniche erano ancora competitive), criticò aspramente Italia e Francia, i due paesi che mantenevano legislazioni che disciplinavano gli aiuti ai cantieri.

In Francia gli aiuti di stato al settore rappresentavano una tradizione della politica economica nazionale e le assonanze tra le politiche cantieristiche di Italia e Francia erano moltissime. Il governo francese cercava di incentivare il settore con misure analoghe a quelle degli italiani: finanziamenti per la costruzione di navi fino al 75% del valore totale; sovvenzioni dirette a due compagnie di navigazione in cui lo stato aveva una partecipazione di maggioranza; aiuti governativi diretti per pareggiare l'eventuale differenza tra il prezzo francese e quello estero; aiuti ed incentivi per la demolizione di navi vecchie da sostituire con naviglio nuovo prodotto nei cantieri nazionali; soppressione di una parte del carico fiscale che ricadeva sull'armatore; facilitazioni per il ricorso al credito e incentivi per gli investimenti¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Comunità europea del carbone e dell'acciaio, *Programmi preventivi per il secondo trimestre 1958*, in *Gazzetta Ufficiale – Alta Autorità* del 19-04-1958, Roma, 1958, p. 2.

¹⁰⁹ Commissione interministeriale di studio per i cantieri italiani, *Relazione della Commissione*

Proprio per queste somiglianze italiani e francesi cercarono una strategia comune per far fronte agli attacchi provenienti dalla Commissione. Il governo Italiano, in particolare, per giustificare gli aiuti ed ottenere il via libera ai provvedimenti, si appellò al Trattato stesso, evidenziando la possibile insorgenza di gravi stati di sottoccupazione in determinate aree della penisola e il rischio di un grave turbamento dell'economia nazionale; in questi casi il Trattato autorizzava gli aiuti, se non si fosse giunti all'approvazione di un piano di salvataggio per i cantieri.

Le motivazioni dell'Italia, che collocavano la crisi dei cantieri nazionali in una più grande crisi del mercato mondiale, non potevano però nascondere un fatto ben preciso: l'Italia, così come la Francia, continuava a sentire l'esigenza di sovvenzionare le proprie industrie navali, senza mettere in campo un deciso piano di risanamento che portasse il settore, nel giro di pochi anni, a camminare sulle proprie gambe sostenendo, senza aiuti statali, la pressione della concorrenza internazionale.

Secondo Pasquale Saraceno, probabilmente colui più di tutti che all'interno dell'IRI aveva una visione strategica imperniata sullo sviluppo integrato di settori industriali più articolata e matura, i caratteri dell'intervento statale italiano non si ponevano in contraddizione con i dettami europei. Dal punto di vista ideologico, la tendenza italiana non rappresentava una volontà nazionalizzatrice, contraria al libero mercato ipotizzato dal consesso europeo, bensì “la risposta che lo Stato si induce a dare a sollecitazioni di esponenti di imprese”¹¹⁰. Proprio per venire incontro a questa esigenza: “Fin dal momento in cui la forma di intervento rappresentato dalla p.s [partecipazione statale] è stata esplicitamente organizzata nella sfera pubblica [...] si è perseguito l'obiettivo di inserire l'impresa a p.s nel meccanismo di mercato”¹¹¹.

interministeriale di studio per i cantieri italiani, Atel, Roma 1966, p. 71.

¹¹⁰ P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè Editore, 1975, p. 105.

¹¹¹ Ibid.

E rispondendo alle critiche mosse dalla Cee all'intervento pubblico italiano, Saraceno faceva notare: “1) nel complesso le deviazioni non sono così rilevanti da alterare il carattere di mercato della economia italiana; 2) le deviazioni rilevabili nel sistema sono spesso manifestazione del potere del mercato conseguito dalle grandi imprese, fenomeno rilevabile in tutti i paesi indipendentemente dal fatto che l'impresa operi nella sfera pubblica; 3) l'ordinamento, in quanto presuppone una pluralità di società per azioni, permette di individuare i punti di intervento dell'azione pubblica e il costo di tale azione; si tratta quindi di una forma di intervento che ha notevoli caratteri di trasparenza”¹¹².

Saraceno concludeva il proprio ragionamento sull'argomento affermando che: “[...] la sezione manifatturiera del sistema italiano a p.s trova la propria giustificazione nella insufficiente capacità di espansione spontanea del sistema industriale [...]. L'intervento del sistema ha luogo non solo con la promozione di nuove imprese, ma anche e soprattutto con la continuazione di imprese abbandonate dal capitale privato. Alla base del sistema non vi è quindi una motivazione ideologica avversa alla proprietà privata dei mezzi di produzione, ma l'intento di integrare, in relazione alle necessità di sviluppo del paese, il flusso di investimenti industriali che di fatto ha luogo da parte del capitale privato”¹¹³.

Pur essendo riflessioni raccolte in un testo di circa quindici anni successivo ai fatti in questione, le parole di Saraceno sembrano rappresentare al meglio la posizione italiana nel “conflitto” Cee-autorità italiane che consideravano le sovvenzioni imprescindibili per un settore fondamentale come quello della cantieristica. Tra l'altro, secondo Saraceno, tali sovvenzioni non si configuravano come incompatibili rispetto alle motivazioni delle politiche europee. L'intervento italiano era in linea con il Trattato di Roma proprio perché intendeva evitare gravi situazioni di instabilità economica e di pesante sottoccupazione che il trattato stesso intendeva scongiurare.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid., p. 107.

2.3 La nascita del Ministero delle partecipazioni statali

Il 1956 fu l'anno in cui il Governo Segni, sostenuto da Dc, Psdi e Pli, decise di istituire un nuovo Ministero che avrebbe raccolto l'intero complesso delle partecipazioni statali sotto un'unica direzione: il Ministero delle partecipazioni statali. Anche questo atto, cioè la volontà di creare un unico responsabile politico, a livello ministeriale, per le imprese di IRI ed Eni, sembrava andare nella direzione contraria rispetto a quella auspicata dalla Cee. Si intraprendeva la via della tentata razionalizzazione delle partecipazioni statali al fine di renderle maggiormente competitive ed organizzate e per rafforzare la struttura industriale nazionale favorendo la sua diffusione sul territorio, in special modo nel Mezzogiorno¹¹⁴. Esattamente il contrario della graduale dismissione a cui puntavano i partner europei. Si ribadiva il concetto per cui l'intervento pubblico in economia rimaneva, per l'Italia, un cardine imprescindibile dell'intero sistema economico nazionale.

Fu il relatore democristiano della proposta, l'On. Lucifreddi¹¹⁵, a precisare gli obiettivi che l'istituzione del nuovo Ministero si prefiggeva e in quale contesto questo avveniva: “In altri termini, si tratta di partire da questo dato di fatto: oggi esiste un intervento statale in determinate aziende in cui la partecipazione statale sussiste. Si tratta, attraverso questo disegno di legge, di fare in modo che tale intervento sia disciplinato nella maniera migliore, che esso abbia ad essere quanto più fruttuoso possibile ai fini di quei risultati che lo Stato ha avuto di mira quando le partecipazioni economiche ha assunto”¹¹⁶.

La compagine governativa dovette difendere la propria scelta dalle due opposizioni parlamentari che criticavano entrambe quella scelta ma con preoccupazioni antitetiche. La destra del Parlamento scorgeva nel provvedimento il tentativo di soffocare il libero mercato, addebitando allo stato molte, troppe, competenze in ambito economico.

¹¹⁴ F. Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in Fabrizio Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli Editore, Roma 1997, p. 87.

¹¹⁵ Genova, 13-11-1909/27-04-1981. Laurea in giurisprudenza e in lettere, docente universitario, eletto nel collegio di Genova. Componente della Prima Commissione (Affari interni). Più volte Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio.

¹¹⁶ Discussione Camera dei Deputati del 18-04-1956, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 25156.

Dall'altra parte, la sinistra, col PCI in testa, insisteva su quella che era sempre stata la posizione del partito sulle partecipazioni statali e sull'IRI: una tappa intermedia che accelerasse la transizione verso la socializzazione dell'economia senza lasciare, come invece il Governo faceva, a detta dei comunisti, troppo spazio all'iniziativa privata.

Al di là di quale fosse il grado dell'intervento statale, e quanto questo potesse limitare il libero mercato, l'istituzione del nuovo Ministero pareva, a tutti gli effetti, il sintomo di una nuova forte presenza dello stato all'interno del tessuto economico statale. Questo non poteva che preoccupare i privati che chiesero rassicurazioni al governo: “Dall'istituzione di questo ministero – e rispondo a quelle preoccupazioni che da certi ambienti economici sono state sollevate – mi sembra che debbano trarre giovamento anche gli stessi interessi di quelle aziende non a partecipazione statale, che come manifestazioni di sana e insostituibile iniziativa privata rappresentano una parte vitale e degna di appoggio della nostra vita economica. Penso che esse non debbano e non possano avere motivo di timori, anzi tutto l'opposto, perché una organica, ordinata regolamentazione del funzionamento delle aziende a partecipazione statale sarà, a mio avviso, un elemento molto utile per creare i presupposti di quella sana concorrenza, che giustamente le imprese private desiderano, quando sono sane anche esse, perché la concorrenza è sana se avviene tra aziende sane”¹¹⁷.

Dalle parole di Lucifreddi appariva chiara, insomma, la volontà di non togliere alcuno spazio all'iniziativa privata, anzi di incoraggiarla rendendo il mercato maggiormente sano e concorrenziale.

Al contempo, era il Presidente del Consiglio Segni¹¹⁸, durante il dibattito, a riaffermare il carattere di ente permanente dell'IRI: “Quindi non nazionalizzazione o socializzazione ha costituito l'I.R.I., né costituisce il Ministero, ma semplicemente affermazione più precisa di

¹¹⁷ Ibid., p. 25159.

¹¹⁸ Sassari, 02-02-1891/01-12-1972. Laurea in giurisprudenza, docente universitario, eletto nel collegio unico nazionale. Componente della Sesta Commissione (Istruzione e Belle Arti). Ministro dell'Istruzione nei Governi De Gasperi VII e Pella I. Presidente del Consiglio dei Ministri dal 6 luglio 1955 al 19 maggio 1957 e dal 15 febbraio 1959 al 23 marzo 1960. Quarto Presidente della Repubblica, durò in carica solo due anni e mezzo circa sino alle dimissioni del 6 dicembre 1964.

questo carattere di permanenza, di continuità dell'intervento delle aziende con capitale statale o prevalentemente statale nel settore economico”¹¹⁹.

L'Italia ribadiva la volontà di proseguire sulla strada dell'intervento pubblico in economia, strada che, proprio in quegli anni, stava dando i primi segnali incoraggianti con il decollo dell'economia della penisola.

Nel dibattito seguito alla proposta di istituzione del nuovo Ministero, venne introdotto anche il concetto di economicità su cui Saraceno si soffermò nella sua opera sulla parabola delle partecipazioni statali. Diveniva “obbligatorio” condurre le partecipazioni statali con la logica dell'impresa privata, ricercando il maggior profitto possibile per raggiungere il criterio di autosufficienza economica, senza cioè che lo Stato, prassi usuale fino a quel momento, intervenisse finanziariamente per coprire i deficit, spesso molto consistenti, dei vari settori¹²⁰.

Sarà lo stesso Saraceno, considerato l'ideatore di questa nuova fase di «neocapitalismo pubblico», a divenire, anni dopo la fine dell'esperienza delle partecipazioni statali, bersaglio di critiche per il naufragio di quel sistema che doveva “perseguire fini 'politici' di tre tipi: il disegno stesso di soluzioni istituzionali – come era stato nel caso della nascita della «formula Iri»; l'attuazione di scelte strategiche di lungo periodo che, col tempo, si prestano al riscontro del mercato [...]; l'attuazione di scelte i cui ritorni non sono pienamente internalizzabili dalle aziende (sviluppare il Mezzogiorno, attuare nuove relazioni industriali ecc.)”¹²¹.

Ed è proprio il nuovo concetto di economicità, introdotto da Saraceno, a finire al centro delle critiche di Fabrizio Barca. Infatti, il termine “economicità” dette vita a numerose ambiguità sul significato, dal momento che alcuni (tra cui la Corte dei Conti) lo intendevano come autosufficienza economica mentre altri (come il Cnel) lo interpretavano come progresso economico.

¹¹⁹ Ibid., p. 25167.

¹²⁰ P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè Editore, 1975, pp. 40-41.

¹²¹ F. Barca e S. Trento, *La parabola delle partecipazioni statali*, in Fabrizio Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli Editore, Roma 1997, p. 214.

A posteriori, però, è l'impianto stesso ideato da Saraceno a destare molti dubbi: “[...] il problema principale dell'impianto teorico di Saraceno appare di natura più generale: se anche gli strumenti di verifica fossero stati disegnati e il concetto di economicità chiarito, poteva quel sistema, per il modo stesso con cui viene strutturato [...] - una piramide con le singole aziende alla base, poi le sub-holding e gli enti di gestione, e quindi i due livelli politici, del ministero e del Cipe, al vertice – assicurare l'esercizio contemporaneo da parte del potere politico delle direttive e di una vigilanza sull'attuazione di queste direttive e sull'economicità della gestione?”¹²².

Nonostante il saggio di Barca rappresenti un'analisi lucida della parabola delle partecipazioni statali, realizzata al fine di confutare i rischi di giustificazione di piegatura clientelare delle iniziative delle aziende pubbliche, la critica non appare così fuori luogo, dal momento che, fin dalla nascita del Ministero, le partecipazioni statali rappresentarono il luogo di un uso partitico delle imprese pubbliche. La commistione di interessi politici e di influenza che veniva dalla gestione delle imprese statali si manifestò soprattutto negli investimenti nel Sud Italia, fissati per legge al 40% del totale.

D'altronde, anche uno dei principali protagonisti della vita repubblicana come Amintore Fanfani¹²³, fu individuato, nell'immaginario collettivo, come l'esempio principale dell'uomo di partito che, sfruttando la posizione governativa, tentava spregiudicatamente di piegare a interessi di partito e di schieramento parlamentare l'intervento economico dello stato.

Pare interessante, al fine di chiudere la parentesi sulla genesi e sulla vita delle partecipazioni statali e del relativo Ministero, confrontarsi con un giudizio conclusivo dello stesso Barca: “L'involuzione delle partecipazioni statali non riguarda solo la congruità delle strategie economiche delle imprese pubbliche. Ma ha, come noto, riflessi importanti e gravi

¹²² Ibid., p. 215.

¹²³ Pieve Santo Stefano (Arezzo), 06-02-1908/20-11-1999. Laurea in scienze economiche e commerciali, docente universitario, eletto nel collegio di Siena. Componente della Prima (Affari Costituzionali), della Terza (Esteri), della Dodicesima (Industria e Commercio) e della Tredicesima Commissione (Lavoro e Previdenza Sociale). Più volte Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli Affari Esteri.

sul funzionamento delle istituzioni politiche. Che nel quadro descritto, dove si confondono vigilanza e indirizzo, interessi imprenditoriali e interessi politici, siano avvenuti, in una misura ancora non completamente accertata, trasferimenti di fondi dalle imprese pubbliche ai partiti, e che la selezione dei quadri dirigenti sia avvenuta soprattutto in base ai criteri di affinità politica, non appare come una malaugurata degenerazione, ma come il risultato inevitabile di un modello distorto di governo societario”¹²⁴.

Nonostante le parole di Fabrizio Barca si riferiscano all'intera parabola delle partecipazioni statali e abbiano il sapore di un giudizio duro e quasi conclusivo della vicenda, appaiono interessanti per capire come, dall'istituzione del nuovo Ministero in poi, la pratica dell'utilizzo politico delle finanze statali sarebbe diventata sempre maggiore fino ad oltrepassare i livelli dell'insostenibilità.

La distribuzione “politica” (cioè rispondente ad una visione diversa dalla semplice economia aziendale, come fu nel caso della genesi e del primo sviluppo della cantieristica italiana) delle commesse era stata, come si è visto, una delle costanti della navalmeccanica italiana. E, facendo un resoconto delle iniziative prese dai legislatori durante la II Legislatura repubblicana, si può affermare che questo sistema non venne intaccato.

Neanche la legge Tambroni del 1954, che prevedeva finanziamenti a scadenza e progressivamente ridotti di anno in anno, riuscì ad apportare migliorie al settore.

Non si riuscì a creare quella distinzione tra le aziende che riuscivano a produrre con standard qualitativi più alti seppur a costi inferiori, e le aziende che continuavano a produrre naviglio, spesso fuori mercato, a qualità non eccellente e con costi eccessivi.

La legge Tambroni, insomma, a pochi anni dalla sua approvazione finì per essere un'altra delle tante leggi tampone, messe in campo per dare respiro ad un settore gravato da profondi problemi di sovrapproduzione, alti costi e scarsa qualità produttiva.

¹²⁴ Ibid., 219.

Questa valutazione, rimarrà anche a molti anni di distanza, quando sarà possibile avere una prospettiva più ampia e informata delle partecipazioni pubbliche nel settore della navalmeccanica.

E, tra l'altro, il fatto che la legge Tambroni non avesse indotto quella competitività che, almeno nelle intenzioni, avrebbe dovuto favorire i produttori virtuosi, lanciandoli, senza problemi, verso le nuove sfide che il mercato aperto imponeva, lasciava aperto il problema di un settore che continuava ad aver bisogno di una ristrutturazione profonda.

Questo significava lasciare aperta la porta alla possibilità di nuovi interventi tampone, attraverso i quali lo stato avrebbe dovuto sopperire alle carenze finanziarie di cantieri costretti allo stallo produttivo.

Questo accadeva proprio nel momento in cui l'Italia accettava, entrando nel consesso europeo, rigide regole che imponevano agli stati membri della Cee di rivedere, fino alla eliminazione totale, i propri sistemi di finanziamento pubblico alle aziende.

Se l'obiettivo della eliminazione del pubblico dall'economia e l'assoluta libertà dei meccanismi di mercato sarebbe stato difficilmente realizzabile in un paese che poggiava il proprio sviluppo sulla partecipazione diretta dello stato nell'economia nazionale, era anche vero che determinati settori del sistema IRI, come la siderurgia, erano riusciti ad affrancarsi, per una grossa parte, dall'assistenza continua e diretta delle casse statali, innalzando i loro standard produttivi grazie a piani di ristrutturazione efficienti ed oculati.

Proprio il raffronto con altri settori dell'IRI faceva comprendere la gravità della situazione in cui il settore navalmeccanico si trovava. Ed è proprio per questo che, dopo il 1958, i legislatori e gli stessi dirigenti dell'Istituto si adoperarono per cercare una soluzione al problema, per dare un nuovo volto alla cantieristica e per adeguarla ai nuovi parametri che il Trattato Cee imponeva agli stati membri.

3. Non c'è cantieristica senza stato: il Ministero delle partecipazioni statali, l'esperimento Fincantieri e i Trattati Cee

Il 1958 fu un anno critico per la cantieristica italiana. Il ribasso dei noli, e i duri vincoli imposti dal Trattato di Roma, indussero l'IRI a costituire, nel mese di dicembre, un Comitato tecnico consultivo per i cantieri navali. La presidenza fu affidata a Bruno Visentini mentre Pasquale Saraceno era il componente più illustre. Gli altri componenti erano Silvio Tranchini, Carlo Urciuoli, Ermanno Guani, Balduccio Bardocci, Giuseppe Rosini, Arnoldo Fogagnolo, Leopoldo Modugno e Gaetano Stammati¹²⁵. Il compito affidato al Comitato era quello di formulare proposte in merito a provvedimenti di sostegno finanziario al settore cantieristico senza incorrere in pareri negativi da parte della Cee. Dietro allo scopo primario, vi era anche la necessità di una valutazione complessiva del settore che portasse ad un'analisi approfondita dello stato delle aziende IRI in vista della loro riorganizzazione.

I lavori della commissione si concentrarono, in primis, sugli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità europea. Il Comitato non mancò di criticare la mentalità della burocrazia statale che avrebbe potuto impedire provvedimenti realmente innovativi e in grado di sbloccare il settore della navalmeccanica¹²⁶.

L'istituzione stessa del Comitato creò non poche frizioni tra l'IRI e il neonato Ministero delle partecipazioni statali che pensava di detenere, in via esclusiva, il diritto di determinare le scelte e le prospettive dei settori in cui lo stato era presente. Anche sulla scorta di tale esperienza si iniziò a ragionare sulla suddivisione di compiti tra Ministero e IRI che si

¹²⁵ Silvio Tranchini (consigliere di amministrazione dell'IRI e funzionario del ministero della marina mercantile), Carlo Urciuoli (consigliere di amministrazione dell'IRI e funzionario del Ministero dell'industria), Ermanno Guani (direttore generale della Finmeccanica), Balduccio Bardocci (dirigente FIM), Giuseppe Rosini (dirigente Ansaldo), Arnoldo Fogagnolo (direttore Divisione Mare della Fiat e consigliere di amministrazione dei CRDA), Leopoldo Modugno (capo del Servizio Partecipazioni meccanico-siderurgiche dell'IRI) e Gaetano Stammati (direttore generale del Ministero delle partecipazioni statali e membro del consiglio di amministrazione dell'IRI).

¹²⁶ R. Galisi, *Dai salvataggi alla competizione globale*, p. 49.

concretizzò negli anni successivi. Al Ministero erano affidate le funzioni di indirizzo politicamente all'IRI, e ai manager a capo delle aziende di stato, spettava l'indirizzo economico, da considerarsi in linea con le direttive del libero mercato¹²⁷.

L'Istituto poteva arrogarsi tale diritto rivendicando gli ottimi risultati raggiunti in alcuni settori, come il siderurgico, l'elettrico e il telefonico. Lo stesso non poteva dirsi per la cantieristica, la cui crisi era chiara ai dirigenti IRI e dei membri del Comitato.

Lo stato dei cantieri, inoltre, induceva a valutare negativamente l'intera esperienza di Finmeccanica che pure presentava punte eccellenti di sviluppo.

Ad influire negativamente sui risultati di alcune aziende cantieristiche, come Crda e Ansaldo, vi era la condizione disastrosa in cui versavano i rispettivi comparti meccanici non navali addetti alla produzione di materiale ferroviario e carpenteria varia, per i quali si proponeva una profonda ristrutturazione o, addirittura, la chiusura nonostante, nel corso degli anni cinquanta avessero rappresentato tra il 30 e il 50% degli ordini totali assunti dalle aziende¹²⁸.

I dirigenti IRI sottolineavano che, nonostante le lodevoli intenzioni della legge Tambroni, i cantieri italiani non si erano minimamente attrezzati per concorrere con i produttori stranieri senza eventuali aiuti pubblici. Al contrario, proprio per sottolineare il ruolo di provvedimento tampone, la legge Tambroni aveva rassicurato, dal punto di vista delle commesse, le aziende cantieristiche, non spingendole così ad adeguarsi ai dati oggettivi. Esse non avevano proposto miglioramenti tecnici invece della consueta sottoutilizzazione della manodopera¹²⁹. Era ben chiara la consapevolezza che piani di ristrutturazione o di chiusura di impianti avrebbero comportato pesanti costi sociali. Per questo, i dirigenti IRI, suggerirono di mitigare tali costi adottando misure graduali, dilazioni e compensazioni.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ B. Curli, *L'impiantistica e le costruzioni meccaniche*, in *Storia dell'Ansaldo*, vol. 7, Editori Laterza, Bari 2000, p. 95.

¹²⁹ Ibid., p. 51.

Nella sua analisi, il comitato imputava le difficoltà dei cantieri IRI alla scarsa elasticità del mercato del lavoro e alle condizioni socio-politiche in cui i cantieri si trovavano ad operare. Inoltre, l'alto costo del naviglio italiano rispetto a quello straniero non era dato da maggiori costi delle materie prime o da un alto costo della manodopera, come erroneamente si era pensato per molti anni, ma dalla cattiva organizzazione degli stabilimenti, che non permetteva il montaggio standardizzato che caratterizzava la cantieristica statunitense. Il comitato infatti indicava, tra le cause dei maggiori costi della cantieristica italiana, un'eccessiva verticalizzazione nell'attività dei cantieri, configurati come unità miste che producevano la maggior parte degli impianti, delle apparecchiature, degli arredi effettuando, talvolta, produzioni meccaniche non esattamente afferenti al campo navale. I maggiori costi erano indicati tra il 20 e il 22% rispetto ai costi internazionali.

Alla metà del 1959, quando arrivarono i primi risultati delle indagini condotte dal Comitato, la dirigenza IRI iniziò a porre l'accento sul vero e proprio allarme occupazionale che stava per profilarsi. Se già i cantieri italiani presentavano una situazione di esubero di personale di alcune migliaia di unità nonostante la mole di lavoro ottenuta grazie al rinnovo della flotta Finmare, la crisi del mercato navale ormai alle porte rischiava di investire la metà dei circa 17.000 addetti del settore¹³⁰. L'urgenza nella richiesta dei provvedimenti era dettata da previsioni sulla lunghezza e sulle caratteristiche della crisi che, una volta vissuta, si configurerà in maniera diversa rispetto a come i contemporanei, in base a timori non del tutto giustificati, l'avevano immaginata.

Se da un lato l'IRI chiedeva al Governo un nuovo sforzo finanziario per attuare provvedimenti a sostegno del settore, dall'altro affermò con convinzione l'urgenza di un piano da realizzare attraverso il ridimensionamento o la chiusura degli impianti considerati antieconomici e l'adeguamento degli organici in base alle necessità degli impianti che avrebbero continuato a produrre.

¹³⁰ Ibid., p. 56.

Ma il piano ideato dalla dirigenza IRI era talmente vasto da prendere in considerazione una riorganizzazione globale del settore meccanico, fino ad allora affidato alla Finmeccanica. Di fronte alla crisi internazionale dei noli e alle croniche difficoltà della navalmeccanica italiana, l'IRI propose lo scorporo del settore cantieristico dalla finanziaria a capo dell'attività meccanica.

Le scelte dell'IRI intendevano favorire il miglioramento delle condizioni finanziarie di Finmeccanica, in preda a forti passività, a cui contribuiva in maniera decisiva la cantieristica di stato. Il principio su cui si fondava la separazione dei due comparti rispondeva all'esigenza di arrivare ad una massima autonomia operativa, per garantire maggiore efficienza, miglior controllo finanziario e coordinamento generale dei programmi operativi e di investimento.

3.1 Nasce Fincantieri. Le vicende locali: Taranto e Livorno

Nel novembre del 1959 vide la luce la nuova Società Finanziaria Cantieri, nuova subholding dell'Istituto. La riorganizzazione delle aziende cantieristiche era affidata a tre centri operativi territoriali che facevano capo alle tre società Ansaldo, Crda e Navalmeccanica.

L'Ansaldo (cantieri di Genova-Sestri, Muggiano La Spezia, e Livorno, più altri stabilimenti meccanici) controllava a sua volta l'Officine Allestimento e Riparazione Navi (Oarn) di Genova; i Crda (cantieri San Marco di Trieste e Monfalcone, uno stabilimento per la produzione di motori marini e la Fabbrica Macchine Sant'Andrea di Trieste) che controllavano, a loro volta, diversi cantieri di riparazione (Arsenale Triestino, Cantieri Navali e Officine Meccaniche di Venezia e Società Anonima Veneziana Esercizio Bacini); la Navalmeccanica (cantiere di Castellammare di Stabia) che controllava la Società Esercizio Bacini Napoletani. “Il principio, posto alla base della nuova struttura organizzativa delle due finanziarie, era quello della massima responsabilizzazione delle funzioni a vari livelli con conseguente adeguata autonomia operativa”¹³¹.

¹³¹ Ibid., p. 57.

Il Cantiere Breda di Marghera non passò sotto il controllo della Fincantieri ma restò sotto la Finanziaria Ernesto Breda che operava sì alle dipendenze del Ministero della partecipazioni statali, controllando anche altre aziende del settore meccanico, ma con l'obiettivo di restituire al settore privato quelle aziende che fossero in grado di reggere la competizione sul libero mercato.

La scelta dei vertici di Fincantieri fu fatta in base a considerazioni ed appartenenze politiche, ribadendo una prassi ormai consolidata nella distribuzione dei posti di direzione nel settore della cantieristica. Tale scelta gettava, già alla nascita, dubbi forti sulle reali capacità di rinnovamento e riorganizzazione per cui la Fincantieri era stata fondata.

La società, tra l'altro, iniziava ad operare in un momento durissimo per il mercato del naviglio. Dopo un boom di richieste per grandi petroliere, in seguito alla crisi di Suez del 1956-1957, il carico di lavoro mondiale si era notevolmente ridotto nel giro di pochissimi anni: “nel 1958 le aziende confluite nella Fincantieri non avevano acquisito praticamente alcun ordine”¹³².

I nuovi vertici di Fincantieri si accorsero ben presto della notevole sproporzione tra l'enorme capacità produttiva dei cantieri italiani e il volume di ordini che, realisticamente, essi avrebbero potuto ottenere. E dal momento che i cantieri italiani non potevano assicurare prezzi vantaggiosi o quantomeno competitivi, le previsioni erano tutt'altro che ottimistiche e lasciavano presagire l'ingresso di Fincantieri in quella cronica spirale che attanagliava la cantieristica italiana fin dalla sua nascita: esercizi in costante perdita da ripianare grazie all'intervento statale, in questo caso tramite l'IRI principale azionista della finanziaria.

Il fatto stesso che l'80% della produzione cantieristica fosse realizzato da imprese pubbliche, rendeva chiare le difficoltà di risanamento del settore per i costi sociali che avrebbe comportato.

¹³² P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica. La cantieristica italiana 1861-2011*, Franco Angeli, Milano 2012, p. 142.

Nonostante fosse difficile indicare vie d'uscita semplici e rapidamente operative “le cause del persistente malessere del settore venivano comunque indicate con chiarezza. Esse risiedevano nel vizio d'origine dell'insufficiente autonomia delle direzioni aziendali e della mancata piena responsabilizzazione a tutti i livelli, così come nella impossibilità di accelerare entro certi limiti l'opera di risanamento condizionata dall'eliminazione di forti eccedenze di personale”¹³³.

Una lenta riduzione del personale fu comunque attuata dalla Fincantieri attraverso il blocco del ricambio degli addetti. Tale soluzione non risolveva di certo i reali problemi di eccedenza di manodopera ma era comunque un segnale della volontà di dare una parziale risoluzione al problema.

Tra l'altro, la riorganizzazione del settore e la riduzione dell'eccesso della capacità produttiva si scontrarono, nel 1959, con i fardelli che la Fincantieri dovette accollarsi nella vicenda della crisi dei Cantieri Tosi di Taranto appartenenti alla società Franco Tosi.

La situazione dei Cantieri Navali di Taranto, mai pienamente florida nonostante il maggior fatturato conseguito nella fase della politica di guerra del fascismo, si era aggravata fortemente dall'inizio degli anni '50. I cantieri costituivano uno dei maggiori poli industriali del Mezzogiorno e avevano una rilevante importanza per l'economia della città pugliese e per il territorio circostante. Per questo le pressioni politico-sociali per il salvataggio dell'azienda furono enormi. L'unico salvataggio possibile, nel difficile scenario in cui operava la cantieristica italiana, era il passaggio degli impianti nella sfera dell'IRI.

L'«irizzazione» dei Cantieri di Taranto fu uno dei primi atti della neonata Fincantieri. Venne costituita la Società Officine Navali di Taranto che rilevava l'intero complesso industriale, in regime di liquidazione speciale, dalla Società Cantieri Navali di Taranto. Nei piani studiati dalla dirigenza IRI per la riorganizzazione del settore, il cantiere di Taranto avrebbe dovuto essere pesantemente ridimensionato per essere trasformato in un impianto di

¹³³ Ibid., p. 143.

riparazioni navali che avrebbe potuto lavorare in sintonia col nuovo stabilimento siderurgico a ciclo integrale che si stava per costruire proprio nella città pugliese. Per questo la denominazione della nuova società mutò in Società Officine di Costruzioni e Riparazioni Navali di Taranto. La scelta del nuovo nome indicava la volontà dell'IRI di ridimensionare questi impianti, spingendolo verso la trasformazione in un cantiere di riparazioni navali. Appariva evidente, però, che l'irizzazione dell'impianto pugliese non rappresentava un incremento utile della capacità operativa e del patrimonio Fincantieri ma un nuovo pesante fardello, finanziario e produttivo, con cui la nuova finanziaria dell'IRI avrebbe dovuto fare i conti nella sua difficile opera di ristrutturazione del settore¹³⁴.

Di diverso avviso erano i politici che si espressero sulla vicenda. Il comunista Giorgio Napolitano¹³⁵ affermò: “Siamo d'accordo col passaggio all'I.R.I dei Cantieri Navali di Taranto non solo per le ragioni esposte dall'onorevole Presidente – e cioè per il fatto che non si tratta di un'azienda antieconomica ma che ha invece piene possibilità di sviluppo – ma anche perché si tratta di un'azienda che venendo prelevata dall'I.R.I si inquadra nel programma dell'industria di base del Mezzogiorno”¹³⁶.

La vicenda di Taranto era, insomma, percepita dalla politica come una grande opportunità sia in senso assoluto, per le potenzialità dello stabilimento, sia in senso relativo, per le possibilità di sviluppo che gli impianti avrebbero potuto rappresentare per il Sud Italia.

Era chiaro, almeno per i dirigenti IRI, che un centro importante come quello di Taranto non avrebbe potuto esser rivitalizzato senza creare consistenti esuberi di personale. Invece, le forze politiche vedevano nell'irizzazione del cantiere la possibilità di salvare le maestranze senza discussione alcuna. In questo senso, la vicenda pugliese poneva, ancora una volta, il

¹³⁴ R. Galisi, *Dai salvataggi alla competizione globale*, p. 59.

¹³⁵ Napoli, 29-06-1925. Laurea in giurisprudenza, funzionario di partito, eletto nel collegio di Napoli. Componente della Quinta Commissione (Bilancio e Partecipazioni Statali). Presidente della Camera dei Deputati nell'undicesima legislatura repubblicana. Ministro dell'interno nel Governo Prodi I e, successivamente, eurodeputato e Senatore a vita. Eletto come undicesimo Presidente della Repubblica Italiana il 15 maggio 2006. Primo e unico Capo dello stato ad esser stato membro del Partito Comunista Italiana e primo Presidente della Repubblica ad esser chiamato a un secondo mandato.

¹³⁶ Verbale Quinta Commissione del 17-12-1958, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 31.

problema dei pesanti costi sociali che le ristrutturazioni avrebbero avuto sul territorio in cui gli impianti operavano. Ricadute che le aziende pubbliche, dietro le ovvie pressioni politiche, non si sentivano di accollarsi fino in fondo, nonostante, nel caso tarantino, la dirigenza IRI, e anche qualche politico, avesse la speranza che la manodopera in esubero dal cantiere avrebbero potuto trovare collocazione presso il previsto complesso siderurgico.

Le pressioni e i veti politici giocarono un ruolo importante anche in un altro dei casi locali che la neonata Fincantieri si trovò ad affrontare. La vicenda fu quella della mancata chiusura dello stabilimento di Livorno.

Incalzati dalla Commissione Europa, in seguito ai vincoli accettati con l'adesione alla Cee, il Governo e l'IRI iniziarono a pensare ad un programma di forte ridimensionamento della capacità produttiva del settore per poter prorogare di qualche anno la possibilità di concedere finanziamenti alla cantieristica.

“Punto centrale di questo programma era la chiusura di Livorno, un cantiere in grave perdita che i dirigenti dell'Ansaldo ritenevano irrecuperabile, non in grado di produrre a costi competitivi, soprattutto per problemi – già segnalati nel 1935 dal Comitato tecnico Iri – di «irrazionalità topografica»: situato in pieno centro cittadino, senza possibilità di ampliamenti, il cantiere era privo di un raccordo ferroviario e aveva le officine di allestimento all'esterno”¹³⁷.

Quando iniziarono a trapelare le prime indiscrezioni sulla possibile chiusura, la città intera e le istituzioni locali si strinsero intorno al cantiere.

Il Comitato cittadino riuscì ad intavolare una trattativa direttamente col Presidente del Consiglio Amintore Fanfani che suggerì al presidente di Fincantieri Tupini, suo collega di partito, di non chiudere lo stabilimento livornese.

Ai primi del 1961, il Governo tentò di trovare un compromesso promettendo investimenti alternativi al cantiere in altri settori.

¹³⁷ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 149.

Tuttavia, la proposta fu respinta con la motivazione che eventuali investimenti dovessero esser fatti a favore del cantiere e non per la sua sostituzione¹³⁸.

Durante la vicenda si tornò più volte sul tema del salvataggio della manodopera dell'intera cantieristica italiana, non solo dello stabilimento labronico. Si considerava l'unica condizione, insieme a consistenti finanziamenti pubblici, per lo sviluppo dell'intero settore.

Tali affermazioni si inserivano in un più ampio dibattito su quello che doveva essere il ruolo delle partecipazioni statali. In un momento di espansione dell'economia italiana, le partecipazioni statali, secondo gli enti locali che ospitavano cantieri navali, avrebbero dovuto investire pesantemente nella navalmeccanica, proprio per agganciare il settore al più generale boom economico del paese.

Di diverso avviso erano i dirigenti della Fincantieri, dell'IRI ed alcuni esponenti del Governo. Il Ministero delle partecipazioni statali nasceva col compito di riordinare e razionalizzare il patrimonio dipendente dall'intervento pubblico in economia, proprio col fine di trasformarlo in un patrimonio competitivo ed autonomo dal continuo intervento finanziario centrale.

E nel caso specifico della cantieristica, questo voleva dire restringere, anziché incrementare, la capacità produttiva complessiva del settore. Di conseguenza significava chiudere alcuni cantieri e razionalizzarne altri. Purtroppo, ancora una volta, si pensava di realizzare la presunta razionalizzazione scaricando il peso sui lavoratori, considerati in numero troppo superiore alle necessità, e non si trattava di una tesi infondata, senza pensare, però, ad innovare seriamente impianti obsoleti e senza avere l'idea di puntare sulla qualificazione del prodotto italiano.

Viste le forti resistenze della città di Livorno, nel gennaio del 1962, Amintore Fanfani promosse una commissione di studio per valutare le effettive potenzialità del cantiere e per valutarne la totale chiusura o una forma di riduzione limitata delle attività.

¹³⁸ Ibid., p. 151.

Le conclusioni della commissione, che non reputò Livorno un cantiere peggiore degli altri cantieri italiani, si scontrarono duramente con la tesi sostenuta dall'Ansaldo, secondo cui lo stabilimento livornese non era nelle condizioni di competere sul mercato.

Alla fine di ottobre dello stesso anno, Fanfani promosse un compromesso tra azienda, comitato cittadino e Fincantieri: “si prevedeva che il cantiere, scorporato dall'Ansaldo e costituito in società autonoma con il nome di Cantiere Navale Luigi Orlando (Cnlo), continuasse a operare con una «occupazione permanente» di 600 addetti, svolgendo tre attività: costruzione di navi medie e piccole, fino a 5 mila Tpl; costruzione, manutenzione e ricovero di imbarcazioni da diporto; riparazioni navali”¹³⁹. Il Governo non si fece soltanto mediatore, ma promosse una serie di interventi di natura finanziaria per sostenere ed ampliare alcune funzioni dell'impianto livornese. Negli anni successivi, però, il Cantiere Orlando divenne fonte di costante perdita per le casse della Fincantieri.

Le due vicende locali sopracitate mostrano quanto fosse difficoltosa l'opera di ristrutturazione che la Fincantieri aveva concordato con l'Europa e che avrebbe voluto mettere in campo per rendere maggiormente competitivo il settore.

D'altra parte, era comprensibile il comportamento delle città che si stringevano intorno ai propri cantieri, molto spesso fondamentali per l'economia locale. Anche quella di Fincantieri, però, era una esigenza reale e, molto spesso, necessaria per le sorti dell'intero settore. Per di più, la finanziaria di settore dell'IRI interveniva per porre rimedio ad una situazione che non aveva contribuito a creare, cioè la proliferazione dei siti cantieristici, avvenuta, per gran parte, dopo la Prima Guerra Mondiale e durante il fascismo, per la politica di riarmo alimentata dal bellicismo fascista. E, a questo punto, riportare la cantieristica italiana ad un normale livello di capacità produttiva, sarebbe stato impossibile senza affrontare pesanti costi sociali e le durissime battaglie che gli enti locali avrebbero sostenuto per non vedersi privati del proprio cantieri e dei propri livelli occupazionali.

¹³⁹ Ibid., p. 155.

3.2 Gli interventi legislativi concordati con la Cee

Le possibili chiusure e le effettive ristrutturazioni di impianti rientravano nella trattativa che il ministro democristiano della marina mercantile, Angelo Raffaele Jervolino¹⁴⁰, conduceva presso la Commissione Europea al fine di far rientrare l'Italia nei limiti imposti dal Trattato di Roma in modo da conservare la possibilità di continuare a sovvenzionare le aziende del settore.

Da quel momento, tutti gli interventi legislativi nel settore furono negoziati e concordati con la Cee. Fu il caso della legge n. 301, emanata nel marzo del 1961, e nota come legge Jervolino. Questo provvedimento legislativo fu una svolta storica: l'Italia, da allora, non avrebbe più potuto decidere da sola e i provvedimenti adottati in seguito dal governo italiano avrebbero dovuto gradatamente, come si vedrà in seguito, conformarsi alle direttive e alle norme comunitarie per il settore cantieristico.

Jervolino riuscì a far accogliere dalla Cee il disegno di legge che prevedeva di riportare i premi ai cantieri ai livelli del 1957, in cambio della completa soppressione degli stessi nel 1964. Inoltre, si agganciavano i premi e i sussidi all'andamento del mercato, eliminando l'idea della quota fissa da attribuire ai cantieri. Il governo italiano si appellò più volte alle clausole di eccezione contenute nel Trattato stesso e, dopo lunghe trattative, ottenne il via libera dalla Commissione europea che pure espresse "forti preoccupazioni di principio" e che ottenne, comunque, l'impegno italiano a ristrutturare complessivamente il settore entro il 1964 attraverso la riduzione della capacità produttiva e della manodopera in eccesso.

Al di là degli orientamenti politici in campo, il Parlamento italiano era ben conscio del fatto che, dalla legge Jervolino in avanti, nessun intervento legislativo avrebbe potuto essere realizzato senza il benestare della Cee.

¹⁴⁰ Napoli, 02-09-1890/Roma, 10-03-1985. Avvocato e docente universitario, eletto al Senato nella regione Campania. Componente dell'assemblea costituente, più volte deputato e Ministro della Marina Mercantile.

I giudizi sullo sviluppo della collaborazione con la Cee erano diversificati. Se, da un lato, il Ministro Jervolino vedeva nella trattativa che aveva portato alla definizione della legge che prese il suo nome un positivo ruolo dell'Italia, desiderosa di adeguarsi alle normative comunitarie, dall'altra, l'opposizione scorgeva preoccupanti problemi e poneva interrogativi sul futuro della cantieristica nazionale, per la quale si temeva che le politiche della Cee portassero ad un forte ridimensionamento delle attività industriali italiane, per le quali non a caso si chiedevano forme di protezione. Alla base del ragionamento del PCI vi era probabilmente la convinzione, non del tutto infondata, che tale processo avrebbe avuto ricadute occupazionali pesantemente negative nei confronti delle quali non vi erano strumenti di riqualificazione produttiva all'altezza della situazione.

Il deputato comunista Adamoli¹⁴¹ attaccava così l'operato del Ministro: “Gli altri paesi del M.E.C cosa fanno? Riducono i loro cantieri? Il problema delle sovvenzioni come lo affrontano? Noi sappiamo una cosa molto semplice: che stiamo oggi, come flotta, a un livello quantitativo e qualitativo inadeguato alle nostre esigenze e alla realtà mondiale, che riducendo i cantieri riduciamo la costruzione di questa merce navi; che dobbiamo entro il 1964 togliere tutte le sovvenzioni, tutti i contributi, tutte le forme di aiuto ai cantieri. Perciò nel 1964 ci troveremo con minori cantieri, senza avere la possibilità di interventi e con una flotta che indietreggia continuamente nella graduatoria mondiale come dianzi ho accennato. Per questo saremo nelle condizioni più gravi per poter affrontare, se volessimo, il problema del riammodernamento e dello sviluppo della nostra flotta”¹⁴².

Adamoli concludeva il proprio ragionamento insinuando che il Governo volesse nascondere parti della trattativa condotta con le autorità europee, quest'ultime erano accusate di voler indebolire la cantieristica italiana, probabilmente a vantaggio dei maggiori partner europei: “Noi chiediamo al Governo la realtà su questi impegni del M.E.C, se noi dobbiamo

¹⁴¹ San Potito Ultra (Avellino), 30-03-1907/30-07-1978. Laurea in scienze economiche e commerciali, giornalista, eletto nel collegio di Genova. Componente della Decima Commissione (Trasporti).

¹⁴² Verbale Decima Commissione del 20-12-1961, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 1039.

accettare una soluzione di questo tipo per cui una struttura fondamentale del nostro paese, i cantieri – non le fabbriche di scatole di latta – i cantieri italiani devono essere ridotti in maniera permanente e se noi dobbiamo rimanere indeboliti di fronte alle prospettive di sviluppo dei traffici. E' addirittura assurdo pensare che, dopo tanti sforzi, si voglia ridurre il nostro potenziale”¹⁴³. Implicitamente si contestava una politica industriale intesa come sostanzialmente rinunciataria e riduttiva.

Il deputato Adamoli probabilmente esagerava nell'alludere all'intenzione del Governo di “svendere” la cantieristica italiana a vantaggio di non si sa quali interessi stranieri, ma le sue parole sullo stato e sull'immediato futuro del settore coglievano il nodo fondamentale della vicenda: la marginalità della navalmeccanica italiana rispetto ai partner europei e, di conseguenza, ai concorrenti internazionali.

Marginalità che era colta, senza ipocrisie, anche dal democristiano Boidi¹⁴⁴, relatore del testo di legge Jervolino: “Il disegno [...] rientra [...] nel quadro dei provvedimenti legislativi volti ad attenuare gli effetti della grave crisi in cui versa attualmente l'industria cantieristica italiana, in conseguenza della posizione di marginalità che essa tende ad occupare sul piano internazionale e che la rende particolarmente esposta alle fluttuazioni congiunturali che caratterizzano la domanda mondiale di naviglio”¹⁴⁵.

Toccava ancora ad Adamoli esprimere le perplessità dell'opposizione sull'efficacia della legge e sulle difficoltà che la cantieristica italiana scontava rispetto ai concorrenti internazionali: “C'è da citare, ad esempio, il Giappone, che ne segue [politica cantieristica] una del tutto particolare. Non vi è soltanto il problema dei costi della mano d'opera in Giappone, ma il problema di una grande organizzazione tecnica e commerciale. [...] Ovunque vi è una manifestazione di mercato, lì è presente l'industria cantieristica giapponese. [...] Noi,

¹⁴³ Ibid., p. 1040.

¹⁴⁴ Senigallia (Ancona), 20-11-1893/16-10-1982. Laurea in lettere e giurisprudenza, avvocato, eletto nel collegio di Ancona. Componente della Decima Commissione (Trasporti).

¹⁴⁵ Verbale Decima Commissione del 12-10-1960, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 354.

invece onorevoli colleghi, pur rendendoci conto di tutto ciò, continuiamo a procedere con queste forme di sovvenzioni che, permettetemi di dirlo, lasciano il tempo che trovano”¹⁴⁶.

Tali parole, oltre a mettere in discussione il sistema delle sovvenzioni, esprimevano forti riserve sull'intera organizzazione del settore rispetto ai grandi produttori internazionali. Ma, poco più avanti, Adamoli proponeva un paragone, illuminante sui motivi per cui la cantieristica italiana era poco competitiva rispetto ai produttori: “In questa legge, ad esempio, è sancito un limite ben preciso: più di 14 miliardi l'anno non è possibile investire in questo settore perché tali sono gli accordi derivanti dal trattato di Roma. Quando noi ci mettiamo in compagnia dei belgi, dei tedeschi, degli olandesi, i quali hanno su tutt'altro piano la loro situazione cantieristica e misuriamo lo sforzo che dobbiamo fare per sollevare la nostra industria al livello delle altre, non possiamo non pagare dure conseguenze, perché mentre per gli altri stati [...] questa cifra può essere sufficiente, non lo è evidentemente per noi”¹⁴⁷.

Si sottolineava, dunque, la presenza di difetti strutturali, endemici, nell'organizzazione del settore. Difetti che vennero sottolineati anche dal deputato socialista Raffaele Schiano¹⁴⁸: “Questo che stiamo esaminando non è che un piccolo provvedimento, una goccia d'acqua che cade, come è stato detto, su di un grande deserto. E' vero. E' nostro dovere, invece, guardare le causa che hanno determinato la crisi. La causa va ricercata, a mio parere, nei nostri impianti che sono antiquati e assolutamente incapaci di rispondere alle moderne esigenze. [...] I nostri impianti sono vecchi, superati: ecco il problema di fondo che dobbiamo risolvere”¹⁴⁹. Il ragionamento si concludeva con una critica alla politica cantieristica così come era stata sempre impostata dal dopoguerra fino ad allora: “Non è vero che la marina mercantile non ha avuto gli aiuti desiderati: li ha avuti, ma male perché nessuno ha mai pensato a risolvere il problema di fondo”¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Ibid., p. 358.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Baconi (Napoli), 26-04-1909/30-11-1987. Avvocato, eletto nel collegio di Napoli. Componente della Quarta (Giustizia) e della Decima Commissione (Trasporti).

¹⁴⁹ Ibid., p. 359.

¹⁵⁰ Ibid.

E i problemi di fondo della cantieristica, cioè impianti inadeguati uniti ad una scarsa efficienza organizzativa e ad un livello tecnologico molto basso, sembrava non poterli risolvere neanche la legge Jervolino, almeno a detta degli oppositori.

Le parole del comunista Vittorio Vidali¹⁵¹ furono quelle che incarnarono meglio le critiche della sinistra del Parlamento a questo provvedimento: “La politica marinara è stata ed è ancora basata, in gran parte, su provvedimenti frammentari, provvisori, parziali, che i governi finora succedutisi hanno adottato prevalentemente per soddisfare, anziché l'interesse generale della nazione, esigenze e pretese, spesso contraddittorie, dell'armamento privato [...]”¹⁵².

L'opposizione dunque inseriva i provvedimenti del Governo in tutta quella serie di leggi “tamponi” che erano state realizzate dal dopoguerra. Non gli si riconosceva, insomma, alcuna efficacia dal punto di vista della vera trasformazione del settore: “La potenzialità dei cantieri dell'I.R.I è notevole, ma essi attraversano un periodo molto critico per mancanza di commesse di lavoro, specie in quei cantieri le cui attrezzature risultano arretrate rispetto alle esigenze e possibilità moderne. Altri paesi invece adottano arditamente le innovazioni tecnologiche, i perfezionamenti ed ammodernamenti degli impianti cantieristici, seguendo criteri lungimiranti nelle loro prospettive. Nella difficile competizione internazionale in questo settore, il nostro paese segna il passo, limitando i provvedimenti soltanto a favore di un ristretto numero di cantieri e in misura comunque inadeguata”¹⁵³.

Il metro di paragone, per sottolineare gli insuccessi delle politiche governative, era ancora la cantieristica estera, in confronto alla quale quella italiana, almeno a detta di molti esponenti politici, appariva sempre più marginale e in difficoltà.

¹⁵¹ Muggia (Trieste), 27-09-1900/09-11-1983. Licenza media superiore, funzionario di partito, eletto nel collegio di Trieste. Componente della Decima Commissione (Trasporti). Esponente antifascista di lungo corso, prese parte alla guerra civile spagnola (1936-1939) e lavorò, a più riprese, per il Comintern.

¹⁵² Stenografico della Discussione Parlamentare del 14-10-1960, *Camera dei Deputati*, p. 17674.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 17675.

3.3 Il mercato mondiale cambia: Europa e Italia davanti alla sfida giapponese

La realtà non era certo florida ma probabilmente neanche così drammatica come le forze politiche, forse anche per l'incidenza delle preoccupazioni per i danni che sarebbero derivati dall'impostazione di politiche di segno diverso in termini di voti nelle zone colpite da provvedimenti strutturali, volevano far apparire. Secondo i dati del *Bollettino statistico* dell'OECE, nel biennio 1958-1959 la cantieristica italiana deteneva circa il 9% dell'intera produzione effettuata dai paesi aderenti all'organizzazione, superando il 12% della produzione complessiva nel campo della costruzione di petroliere¹⁵⁴. Tali dati piazzavano l'Italia al secondo posto, allo stesso livello dei Paesi Bassi e dietro un'inarrivabile Germania, tra i produttori della CEE.

Tab. 3.1 – Percentuali di produzione di naviglio all'interno dell'area OECE

	Italia	Francia	Germania	Paesi Bassi	Svezia	Regno Unito	Yugoslavia
1958	9,25	7,57	24	9,33	12,76	23,54	2,31
1959	8,92	6,94	20,71	10,46	14,77	23,66	2,79
			di cui petroliere				
1958	11,33	8,72	14,68	8,31	17,83	19,75	
1959	12,35	8,08	12,13	13,51	19,86	18,66	1,5

Fonte: OECE, *Industrial statistics 1900-1959: production, consumption, imports, exports=Statistiques industrielles 1900-1959: production, consommation, importations, exportations*, Oece, Parigi, 1960.

Al di là della discussione riguardante le sovvenzioni e gli aiuti pubblici, probabilmente uno spazio di mercato per le produzioni italiane era ipotizzabile. La sfida sarebbe stata quella di non perdere tali spazi intervenendo seriamente con un'opera di razionalizzazione che ponesse un freno al reale problema della cantieristica italiana: la sovraccapacità produttiva.

La cantieristica italiana, seppur con qualche ritardo dal punto di vista tecnologico, si presentava con una posizione di mercato abbastanza solida alla nuova e impetuosa crescita che il mercato mondiale del naviglio visse all'inizio degli anni '60.

¹⁵⁴ OECE, *Industrial statistics 1900-1959: production, consumption, imports, exports=Statistiques industrielles 1900-1959: production, consommation, importations, exportations*, Oece, Parigi, 1960, p. 133.

Il mercato cantieristico mondiale conobbe la più lunga e consistente fase di crescita della sua storia nel decennio che andò dall'inizio degli anni '60 alla crisi petrolifera del 1973. La domanda di trasporto marittimo e di nuove costruzioni fu sostenuta dall'impetuoso sviluppo del commercio mondiale e, in particolare, dai consumi di petrolio. Il volume di navi completate crebbe, nel giro del quindicennio 1960-1975, da 8,3 a 34,2 milioni di Tsl¹⁵⁵.

Contemporaneamente allo straordinario impennarsi della domanda di navi, si assistette ad un notevole dislocazione regionale dell'industria cantieristica. Il Giappone subentrò alla Gran Bretagna come principale paese produttore e l'Europa perse una parte consistente del proprio mercato.

L'importanza di questo passaggio fu avvertita soltanto nel lungo periodo, cioè quando la crisi del '73 fece precipitare il mercato mondiale lasciando ciascun paese a confrontarsi con la crisi. Nell'immediato, infatti, l'aumento vertiginoso della domanda consentì un po' a tutti i produttori mondiali, soprattutto agli europei, di non avvertire la brusca contrazione relativa dei loro ordinativi¹⁵⁶.

Questa fase di mercato coincise con tutta una serie di radicali innovazioni tecnologiche, sia nella produzione sia a livello di modelli di naviglio, che i cantieri giapponesi seppero cogliere meglio di ogni altro concorrente mondiale. I cantieri nipponici furono i più pronti a riprendere ed intensificare sul larga scala le tecniche, collegate tra loro, di saldatura delle lamiere al posto della chiodatura e di prefabbricazione a terra di intere sezioni della nave. Così si riusciva a ridurre i tempi di costruzione e quindi di consegna. La questione dei costi fu risolta attraverso un'accentuata integrazione verticale tra cantieri ed imprese siderurgiche, grazie alle quali si poteva disporre di lamiere di alta qualità a costi concorrenziali.

¹⁵⁵ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica.*, p. 159.

¹⁵⁶ Giappone e CEE, sul quindicennio 1960-1975, percorrono un cammino diametralmente opposto. La CEE (in cui si computano anche i dati di Gb e Danimarca) passò, in quindici anni, da una quota superiore al 50% della produzione mondiale al 23%, più che dimezzando la quota di mercato. Il Giappone, al contrario, visse una vera e propria impennata delle proprie quote di mercato, passando dal 22% circa del 1960 al 50,1% del 1975. *Fonte: Lloyd's Register of Shipping/Fincantieri, Relazione e Bilancio*, in P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 159.

Tutto ciò permetteva alla cantieristica giapponese di operare in maniera efficace anche sul fronte delle petroliere di grandi dimensioni, la cui domanda internazionale era in fortissima ascesa.

Anche in Giappone, come in Italia, lo stato aveva svolto un ruolo fondamentale per la nascita e lo sviluppo del settore cantieristico. Ma, a differenza delle politiche “assistenziali” dei governi italiani, i governi giapponesi riuscirono a rivolgersi ad un ristretto numero di imprese a cui vennero forniti sussidi esclusivamente per un breve periodo di tempo e a cui crearono un collegamento diretto con le imprese siderurgiche per evitare alti costi derivanti dall'importazione dell'acciaio¹⁵⁷.

A tutto questo, i giapponesi accompagnarono una rigorosa pianificazione scientifica che specializzasse ogni cantiere, in modo da non creare sovraccapacità produttiva. Le aziende assunsero un numero altissimo di personale laureato, incoraggiando il personale già presente in fabbrica ad aggiornarsi partecipando a corsi di formazione.

Si procedette poi ad una coraggiosa opera di rinnovamento degli impianti che passò anche attraverso la chiusura di molti impianti di piccole dimensioni che furono sostituiti da altri di maggiori dimensioni che meglio avrebbero potuto adattarsi alle richieste di un mercato che stava orientandosi sulle navi di grande portata. Questo non significò la scomparsa totale di cantieri di piccole e medie dimensioni che continuarono a vivere e ad operare ma in un rapporto di collaborazione con i cantieri più grandi¹⁵⁸.

La prima opportunità, per i cantieri giapponesi, di affacciarsi sul mercato mondiale fu data dalle richieste innescate dalla guerra di Corea. Ma, al tempo, il naviglio nipponico non aveva ancora raggiunto quel rapporto qualità-prezzo che favorirà l'ascesa delle esportazioni giapponesi sul mercato mondiale. Fu dalla metà degli anni '50 che i giapponesi riuscirono ad abbassare i tempi e i costi di costruzione, dunque di consegna, delle navi, riuscendo a

¹⁵⁷ Ibid., p. 161.

¹⁵⁸ Ibid., p. 162.

conquistare una fetta sempre crescente di mercato. Tutto ciò fu possibile grazie all'investimento sulle tecniche di standardizzazione dei processi lavorativi sperimentati dagli Usa in periodo bellico e poi abbandonati perché non ritenuti efficaci nel nuovo scenario di mercato di pace. Ma la realtà era cambiata: l'aumento delle richieste di navi sempre più grandi (250 mila Tpl nel 1960), come le petroliere, comportava di dover lavorare su navi di semplice concezione ma di dimensioni crescenti. Fu a questo punto che la standardizzazione divenne necessaria al fine di assicurare la più veloce lavorazione possibile. E i cantieri giapponesi furono i più pronti a riprendere e sviluppare tale tecnica.

La caduta delle posizioni europee fu notevole, specialmente per alcuni stati. Mentre Svezia e Germania, che avevano goduto di posizioni di prestigio sul mercato mondiale, dovettero accontentarsi di ritocchi al ribasso delle loro quote, la Gran Bretagna subì un contraccolpo durissimo dall'ascesa giapponese. Dalla metà degli anni '50, i cantieri britannici persero quote consistenti non solamente sul mercato internazionale ma anche sul mercato interno. Non è un caso che proprio in questo periodo i governi britannici si mostrarono sempre più attenti al problema, incoraggiando commissioni d'inchiesta e di studio ed arrivando a formulare, nel 1967, un massiccio piano di aiuti al settore (72 milioni di sterline fino al 1970) noto come Shipbuilding Industry Bill.¹⁵⁹

Tab. 3.2 – Quote di mercato mondiale per paese in percentuale: 1959-1975

	1959	1965	1970	1975
Italia	5,9	3,4	2,6	2,3
Gran Bretagna	15,9	10,9	6,3	3,4
Francia	4,8	4,1	4,1	3,3
Germania	14,2	8,8	6,3	7,3
Svezia	8,6	10,7	7,3	6,4
Giappone	20,8	41,5	48,1	50,1

Fonte: P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 163.

¹⁵⁹ Ibid., p. 166.

Per quanto riguarda l'Italia, il biennio 1961-1962 fu contrassegnato da un quantitativo notevole di ordinazioni provenienti dall'estero. Furono realizzate motocisterne per l'Unione Sovietica, Israele e Grecia ed alcune navi passeggeri per compagnie armatoriali internazionali. Ma si trattò di un dato straordinario dovuto ad accordi commerciali internazionali che avevano inserito commesse di navi come contropartita negli scambi. Per il resto, il lavoro ai cantieri italiani fu assicurato da commesse interne, provenienti da altre finanziarie dell'IRI o da armatori italiani. Questi ultimi furono incentivati a sostituire il loro naviglio obsoleto con nuove navi prodotte nei cantieri italiani dalla Legge 9 gennaio 1962. Il provvedimento governativo prevedeva, per un periodo non superiore a 15 anni, finanziamenti statali che potevano coprire tra il 50 e il 60% dei costi di costruzione¹⁶⁰. Le relative operazioni di finanziamento erano affidate alla sezione autonoma «Credito Navale» dell'Istituto Mobiliare Italiano. Dunque, era sempre lo stato a condizionare in misura decisiva la quota interna delle commesse ricevuta dai cantieri italiani.

Comunque i cantieri italiani seppero sfruttare il periodo 1960-1962 per introdurre tecniche di lavoro standardizzato che permisero un notevole abbassamento dei tempi di lavoro e dunque dei costi. Inoltre, quello fu il periodo in cui alcuni cantieri subirono trasformazioni che consentirono l'aggiornamento degli impianti e un primo passo verso la specializzazione produttiva.

Nel cantiere di Monfalcone si procedette ad un potenziamento degli impianti per la lavorazione degli scafi consentendo così di proseguire sulla strada della specializzazione nella costruzione di grandi navi mercantili, specialmente navi cisterna.

Nel frattempo il cantiere di Sestri aveva proceduto all'inizio dei lavori di realizzazione di tre nuovi scali bacino e all'ammodernamento di strutture produttive preesistenti.

¹⁶⁰ Il finanziamento pari al 60% del costo di produzione poteva essere raggiunto solamente in casi speciali, tra cui figuravano alcune navi passeggeri o le navi da pesca oceanica.

L'Ansaldo, invece, dette il via a cospicui investimenti per la riorganizzazione e il potenziamento dei propri impianti navalmeccanici. Nel 1963, l'Ansaldo costituì, in accordo con la società olandese Lips, una nuova società per la costruzione di eliche marine, situata a Livorno e facente parte del pacchetto di iniziative per rimediare al ridimensionamento del cantiere della città.

Nello stesso anno, a Livorno, venne costituita la società Cantiere Navale Luigi Orlando che assunse il controllo dell'impianto labronico destinandolo alle attività di riparazione navale e di costruzione di naviglio leggero¹⁶¹.

Nonostante le migliorie apportate alle tecniche di lavorazione e ad alcuni impianti italiani, il 1963 vide una riduzione consistente delle commesse, prospettando una situazione molto dura negli anni avvenire per i cantieri italiani.

Quattro anni dopo la nascita, la Fincantieri non era riuscita a mettere in campo quell'opera di riorganizzazione del settore cantieristico che da più parti era auspicato. Anzi, di anno in anno, il bilancio della finanziaria IRI andò aggravandosi, minato dai nuovi costi derivanti dal rilievo del cantiere di Taranto e dagli ostacoli incontrati nel processo di chiusura del cantiere di Livorno. Proprio quest'ultima vicenda fu il sintomo di quanto, nonostante molte dichiarazioni d'intenti e numerose richieste da parte della CEE, alle cui direttive il governo italiano stava cercando faticosamente di uniformarsi, una seria e radicale opera di trasformazione, razionalizzazione e specializzazione del settore cantieristico fosse difficile e problematica.

Al di là delle legittime preoccupazioni locali per gli effetti che una riduzione degli addetti o addirittura una chiusura di un cantiere potesse comportare sul tessuto sociale della comunità, le autorità centrali furono probabilmente incapaci di far passare piani di ristrutturazione proprio per l'assenza di un piano e di una visione globale che potessero far accettare riduzioni e chiusure come compensazioni per la possibile crescita di un settore in

¹⁶¹ R. Galisi, *Dai salvataggi alla competizione globale*, p. 78.

gravi difficoltà. Con la prospettiva di veder peggiorate le proprie condizioni di vita, a fronte di una situazione settoriale notevolmente precaria e che non pareva offrire garanzie neanche presso quegli impianti considerati particolarmente efficienti, le comunità e le autorità locali preferirono affrontare in battaglie per la sopravvivenza, non certo per la prosperità, di impianti ormai non più competitivi e che avrebbero avuto bisogno, negli anni avvenire, di interventi legislativi e finanziari ad hoc.

Nonostante la necessità di una ristrutturazione fosse ben presente ai dirigenti IRI e ad alcuni esponenti politici e governativi, i tentativi di trasformazione del settore apparvero sempre come azioni di retroguardia, incalzate da agenti esterni: il mercato mondiale (che accertava la scarsa competitività del naviglio italiano) prima e la Cee (nel cui Trattato costitutivo si prevedeva la graduale sparizione degli aiuti di stato al settore) poi. Al di là di meritorie dichiarazioni, e nonostante ripetute esperienze di commissioni di studio e di inchiesta sul settore, piani di trasformazione di lungo respiro non videro mai la luce. E anche le lodevoli novità e sistemazioni impiantistiche, effettuate soprattutto tra '60 e '63, investirono quei cantieri, come Monfalcone e quelli appartenenti al Gruppo Ansaldo, che già si potevano annoverare tra i cantieri all'avanguardia dell'intero complesso impiantistico italiano. Niente, per mancanza di fondi o di lungimiranza, fu fatto presso altri impianti, specialmente nel sud della penisola, che soffrivano di una crisi acuta e senza apparente soluzione fin dai primi anni del secondo dopoguerra. Cantieri, questi ultimi, che rimasero sempre legati alle sovvenzioni statali che assicuravano un minimo di occupazione e che non riuscirono mai a dotarsi di impianti o tecniche all'avanguardia che potessero permettere un reale sviluppo e una posizione di competitività vera sul mercato.

Il desolante scenario dei cantieri meridionali era la certificazione di un impressionante dualismo che si stava consolidando già da molti anni: i cantieri del Nord Italia, comunque in difficoltà, rappresentavano certamente l'unica possibilità di crescita per l'intero settore

cantieristico a fronte di una distribuzione “politica” delle sovvenzioni statali che assicurava lavoro a tutti i cantieri, indipendentemente dalle loro potenzialità e dai loro risultati.

Non è dato sapere se, senza un'eventuale pressione della CEE, l'Italia avrebbe mai pensato a modificare un sistema distorto fondato sulla sopravvivenza, perché di questo si trattava, di cantieri obsoleti e scarsamente competitivi grazie al ricorso permanente alle casse dello stato.

E' un quesito a cui non si può trovare una risposta ma certamente legittimo dal momento in cui per il settore cantieristico non si pensò a piani innovativi e concreti che, al contrario, trasformarono rendendoli competitivi ed apprezzati altri settori controllati dall'IRI, il siderurgico su tutti.

Se la situazione di mercato del naviglio italiano, che deteneva una discreta percentuale nel complesso dei produttori mondiali, non era così tragica come le valutazioni dei politici del tempo facevano supporre, nessuno si accorse di quanto il mercato della cantieristica mondiale mutasse, sia a livello di domanda sia a livello di attori principali.

La quota di mercato internazionale detenuta dal naviglio italiano andò progressivamente erodendosi¹⁶². Il boom di richieste a cui fu sottoposto il mercato del naviglio ebbe la funzione di palliativo sui produttori europei che iniziarono a perdere costantemente terreno sui nuovi concorrenti, giapponesi in particolare. Se la crisi della cantieristica europea si palesò in tutta la sua crudezza nel 1973, la cantieristica italiana subì una brusca frenata e l'arresto già nel 1963. Tale segnale, arrivato in situazione congiunturale più che favorevole per la maggioranza dei produttori mondiali, fu il campanello d'allarme per la situazione di estrema sofferenza in cui versava la navalmeccanica italiana rispetto ai concorrenti.

¹⁶² Da una quota che si aggirava intorno al 5% di produzione mondiale nel 1960, in quindici anni la cantieristica italiana passa ad una quota di poco superiore al 2% con una diminuzione di più del 50% delle quote di mercato. *Fonte: Lloyd's Register of Shipping/Fincantieri, Relazione e Bilancio*, in P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 159.

Il segnale non fu certamente ignorato ma non fu neanche compreso in tutta la sua importanza, proprio per la situazione favorevole del mercato del naviglio a cui si affidavano le speranze di una ripresa italiana. Nel frattempo, il mondo della navalmeccanica stava cambiando enormemente e le produzioni italiane, non aggiornate, qualitativamente non eccelse e dai costi più alti della media, finirono con l'andare sempre più ai margini del mercato.

4. Le pressioni europee e la commissione Caron: un serio piano di razionalizzazione del settore

Già nel 1961 la Cee era intervenuta per sanzionare il comportamento dell'Italia a proposito dei sussidi alla cantieristica, al momento dell'approvazione della legge con cui l'allora Ministro della marina mercantile Jervolino intendeva riportare ai livelli del 1957 i contributi regressivi previsti dalla precedente legge Tambroni. L'approvazione di quella legge fu possibile solamente dopo il via libera, arrivato a conclusione di faticose trattative, della Cee. Approvazione che la Commissione europea subordinò ad un preciso impegno italiano in materia di risanamento del settore e di cessazione dei contributi previsti entro il 1964.

L'impegno assunto in sede europea non fu del tutto disatteso. Il Governo pensò di costituire una commissione, conosciuta come "Commissione Roselli" dal nome del segretario generale del Cir, che avesse il compito di riflettere sul problema del risanamento del settore e che proponesse misure effettive per la sua ristrutturazione.

I lavori della commissione confermarono che la cantieristica italiana soffriva acutamente per eccesso di capacità produttiva. Pur essendo un problema ben noto agli esperti del settore, era evidente che, in un quindicennio di vita repubblicana, non si era riusciti a risolvere il problema o quantomeno a ridimensionarlo.

Il risanamento auspicato da governo e commissione, e promesso alla Commissione europea, non aveva compiuto alcun passo avanti nel momento in cui, nell'estate del 1964, cessò il regime di contributi previsto dalla legge Jervolino. Il fallimento dell'opera di ristrutturazione si rendeva manifesto nei processi di mancata chiusura o ridimensionamento dei cantieri di Taranto o Livorno, anche quando, come nel caso toscano, si aveva pronto un piano per ricollocare la manodopera del cantiere.

Ad onor del vero, è bene ammettere che la legge Jervolino aveva funzionato. Pur non avendo raggiunto l'obiettivo di spronare il settore alla specializzazione produttiva, aveva permesso agli armatori italiani, in una fase espansiva del mercato del naviglio, di rivolgersi ai cantieri nazionali per la produzione di nuove navi, assicurando così una discreta mole di lavoro, dopo che la fase postbellica di ricostruzione della flotta, attraverso l'acquisto di navi di seconda mano, era terminata.

Sfruttando i benefici della legge, i cantieri italiani passarono dalle 114 mila Tsl di navi prodotte nel 1950 alle 528 mila Tsl del 1958, con una media annua che si aggirò attorno alle 400 mila Tsl fino al 1966¹⁶³. Nonostante questo, le aziende del settore, specialmente quelle a partecipazione statale, continuavano a registrare gravi perdite di bilancio.

Per ovviare agli endemici problemi del settore dunque il Ministero della marina mercantile preparò una bozza per un nuovo disegno di legge che estendesse fino a tutto il 1969 il regime degli aiuti statali. A questo punto si aprì un delicato negoziato con la Cee, a cui il Governo italiano fece pervenire il disegno di legge nel novembre del 1964.

Nell'aprile dell'anno successivo il Presidente della Commissione europea, Walter Hallstein, indirizzò una lettera al Ministro degli affari esteri italiano indicando alcune perplessità sul provvedimento. Al di là di una serie di questioni giuridiche, la Cee, pur ritenendo la situazione dell'industria cantieristica italiana non ancora soddisfacente, esprimeva delle riserve su due punti ben precisi: la consistenza delle sovvenzioni, che non avrebbero dovuto superare il 15% del valore della nave (il testo italiano prevedeva incidenze superiori anche al 20%), e il valore costante, e non regressivo del sussidio. Inoltre, la Cee suggeriva vivamente di inserire il disegno di legge in un piano di risanamento che avrebbe dovuto portare il settore a reggersi sulle proprie gambe alla fine del regime di aiuti statali. Nell'offrire la propria collaborazione, la Cee chiedeva al Governo italiano di presentare un piano particolareggiato sulle modalità di ristrutturazione del settore.

¹⁶³ Grafico 3.1 in P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 171.

Curiosamente, la Cee imputava all'Italia un regime di aiuti di stato incompatibile con i Trattati proprio nel momento in cui, in sede europea, la riflessione sulle sorti della cantieristica, che iniziava a subire i colpi pesantissimi inflitti soprattutto dai concorrenti asiatici, si orientava sempre più verso l'adozione di un meccanismo di sovvenzioni alle industrie. Si cominciava ad intravedere il superamento della logica della tutela intracomunitaria, sostituendola con una politica industriale complessiva volta a riorientare il settore. Proprio nei mesi che coincisero con la procedura nei confronti dell'Italia, in sede europea si iniziò a ragionare su una bozza di direttiva che prevedesse un regime di aiuti pari al 10% del valore della nave fino a tutto il 1969. La possibilità di introdurre sussidi era giustificata dal fatto che la cantieristica europea stava subendo i contraccolpi di un'aggressiva sfida lanciata dai concorrenti internazionali¹⁶⁴.

Il compromesso che pose fine alla procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia fu raggiunto sulla base di una legge-ponte, valida dall'estate 1964 fino a tutto il 1966, in cui “gli aiuti diretti fossero previsti nella misura massima ammessa dalla commissione Cee”¹⁶⁵, cioè fino al 15% del valore della nave. La Cee, inoltre, ottenne dal governo italiano l'impegno a presentare, nel più breve tempo possibile, un piano di risanamento complessivo del settore che sarebbe stato altresì la base per la regolamentazione legislativa del periodo successivo a quello coperto dalla legge-ponte.

Al governo italiano non rimase che la possibilità di accettare le condizioni della Cee. Così al Ministero della marina mercantile iniziò la stesura del testo della legge che prevedeva:

- 1) interventi statali per le nuove costruzioni a un livello dal 12% al 15% (con ulteriore tolleranza del 10% e del 20% su questo tasso per navi da carico secco, liquido e misto oltre le 25.000 tonnellate di stazza lorda e navi da pesca oltre le 500 tonnellate nel primo caso e per navi da carico oltre le 40.000 nel secondo.

¹⁶⁴ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, pp. 172-173.

¹⁶⁵ Commissione interministeriale di studio per i cantieri italiani, *Relazione della Commissione interministeriale di studio per i cantieri italiani*, Atel, Roma 1966, p. 13.

Il fine era quello di proteggere tali tipi di costruzione da una concorrenza extra-europea particolarmente agguerrita); 2) aiuti per le riparazioni italiane per materiali eccedenti le 15 tonnellate; limitazione della concessione di aiuti alle navi commerciali oceaniche¹⁶⁶.

4.1 La Commissione Caron

La necessità di arrivare il prima possibile ad un credibile e attuabile piano di risanamento indusse il Governo a formare una Commissione interministeriale di studio per i cantieri italiani. La Commissione, conosciuta col nome del proprio Presidente, il senatore Giuseppe Caron¹⁶⁷, era composta da alti dirigenti dei Ministeri degli affari esteri, bilancio, tesoro, industria e commercio, lavoro e previdenza sociale, marina mercantile, partecipazioni statali.

La Commissione esaminò i precedenti interventi legislativi, così come studi e analisi del settore e consultò esperti, sia privati sia appartenenti al mondo delle partecipazioni statali, e rappresentanti del mondo sindacale, armatoriale e industriale.

Non mancarono incontri con rappresentanti della Commissione europea che aveva offerto il proprio aiuto per giungere ad un piano di risanamento del settore.

La Commissione condusse i propri lavori conscia del dover tener conto di un doppio ordine di riferimenti. Da un lato gli impegni internazionali assunti dall'Italia al momento dell'adesione alla Cee e dall'altra le direttive che il Consiglio dei Ministri, attraverso il Piano di sviluppo quinquennale approvato nel giugno del 1965, intendeva adottare per il settore.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Giuseppe Caron nacque a Treviso nel 1904. Di formazione tecnica, lavorò nel settore dell'industria farmaceutica. Durante la seconda guerra mondiale partecipò alla Resistenza e fu segretario del CLN di Treviso. Nell'aprile del 1948 fu eletto senatore proprio nel collegio di Treviso e venne riconfermato in tutte le elezioni successive fino al 1976. Dal '49 al '53 fu membro dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, poi nel maggio del '54 entrò in carica come membro dell'Assemblea della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Nel dicembre del 1959 si dimise dai suoi incarichi parlamentari per entrare a far parte della Commissione Hallstein I come Commissario europeo per il mercato interno e l'informazione. Si dimise dall'incarico in corrispondenza delle elezioni politiche italiane del 1963, in cui fu eletto nuovamente a Senatore. Nel dicembre dello stesso anno fu nominato sottosegretario al Bilancio nell'ambito del Governo Moro, incarico che mantenne fino al febbraio 1969. Nell'agosto successivo fu nominato Ministro del bilancio e della programmazione economica rimanendo in carica fino al marzo del 1970. Terminato l'incarico di parlamentare, si dedicò alla vita associativa del suo territorio d'origine. Morì a Treviso il 3-3-1988.

Si indicava la necessità “di una profonda azione rinnovatrice e razionalizzatrice”¹⁶⁸ che ponesse fine agli endemici problemi della cantieristica italiana tra i quali spiccava al primo posto l'eccesso di capacità produttiva. Il lavoro della commissione era complicato dal fatto che il Programma di sviluppo economico indicava che i piani di ristrutturazione dovessero essere realizzati “senza pregiudizio per la manodopera attualmente occupata”¹⁶⁹. La formulazione piuttosto ambigua poteva significare che non ci dovessero essere riduzioni di personale oppure che il personale in esubero fosse impiegato diversamente.

La Relazione prodotta dalla Commissione Caron, probabilmente il documento più illuminante mai redatto sulla cantieristica italiana, fornisce alcuni dati essenziali per comprendere le dimensioni del settore.

La capacità produttiva dei cantieri italiani veniva stimata in 703 mila Tsl all'anno, delle quali 545 mila (pari al 77,5%) nei soli cantieri IRI¹⁷⁰, nonostante si ritenesse che i cantieri italiani, almeno negli anni immediatamente precedenti alla nomina della Commissione, avessero lavorato all'85% dell'intero potenziale produttivo.

Ci si trovava di fronte ad una capacità più che doppia rispetto a quella stimata ad inizio anni '50 nell'ambito dell'indagine Cisim. Questo era il risultato degli investimenti impiantistici effettuati dalle imprese, seppur in modo discontinuo e non organico.

Gli investimenti, che pure aiutarono i cantieri, almeno quelli di maggiori dimensioni, a rivolgersi al mercato delle grandi costruzioni, non riuscirono ad intaccare l'inadeguata organizzazione gestionale. Gli impianti continuarono così a produrre contemporaneamente tipologie di navi diverse tra loro, non riuscendo a raggiungere una vera e propria standardizzazione, come ormai facevano i cantieri concorrenti degli altri paesi.

¹⁶⁸ Commissione interministeriale di studio per i cantieri italiani, *Relazione*, cit. Allegato 2, p. 147.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Ibid., p. 84.

Tab. 4.1 Investimenti in miliardi di Lire per impianti 1961-1964

Società e stabilimenti	1961	1962	1963	1964	Totale
Ansaldo	4,1	4,2	2,0	2,0	12,6
CRDA	2,2	2,2	1,0	1,0	6,4
Navalmecanica (Castellammare)	0,9	0,4	0,2	0,1	1,6
OCRNT Taranto e SEBN	3,2	1,0	1,0	0,4	5,6
Arsenale triestino e OARN	0,2	0,1	0,1		0,4
Totale	10,9	7,9	4,3	3,5	26,6

Fonte: R. Galisi, *Dai salvataggi alla competizione globale. La Fincantieri dal 1959 al 2009*, Franco Angeli, Milano 2011, p. 72.

Si registrava inoltre un'eccedenza di manodopera che non aveva pari nello scenario dei produttori Cee, nonostante nell'ultimo decennio gli addetti al solo settore delle costruzioni fossero scesi da 36.378 a 27.723 con una diminuzione del 25%¹⁷¹.

La *Relazione* forniva dati interessanti anche sull'incremento del traffico mondiale stimato, per il secondo quinquennio degli anni '60, intorno all'8,5% complessivo rispetto ai dati iniziali del primo quinquennio della stessa decade. L'incremento della flotta mondiale, che si aggirava intorno al 4,5% calcolata sulla stessa base dati dei traffici, non appariva distribuito in modo uniforme nelle diverse aree geografiche¹⁷². La flotta italiana, a fronte di un incremento medio annuo del 16% dei traffici marittimi nei porti nazionali, era aumentata solamente del 2% annuo. La Commissione indicava un ritardo notevole nella crescita della flotta italiana che, secondo le previsioni per il quinquennio 1966-70, avrebbe dovuto crescere di quasi due milioni di Tsl rispetto alla situazione di fine 1965.

La crescita ipotizzata sarebbe stata favorita dalla rinnovata e aumentata domanda delle navi cisterna e delle navi da carico secco che avrebbero visto aumentare mediamente del 25% la consistenza delle rispettive categorie¹⁷³.

¹⁷¹ Ibid., p. 119.

¹⁷² Ibid., p. 84.

¹⁷³ Ibid., p. 85.

Negli anni a venire, infatti, la richiesta italiana per navi di linea (di tipo speciale, passeggeri o miste) sarebbe calata sensibilmente, attestandosi attorno al 10% della richiesta totale. Il restante 90% sarebbe stato coperto dalla richiesta di navi cisterna (50%) e da navi *tramps* da carico secco (40%).

Per quanto riguarda il cambiamento della domanda e l'aumento del tonnellaggio unitario del naviglio, l'Italia avrebbe seguito l'andamento della domanda mondiale. Nel 1965 i cantieri italiani produssero due navi dal tonnellaggio unitario superiore alle 40 mila Tsl, mentre nel 1960 non c'era una produzione di quel tipo¹⁷⁴.

Tra l'altro, fu proprio nel campo delle grandi navi che si ebbe uno sviluppo quantitativo e qualitativo della produzione: vi erano infatti nuclei di specializzazione e di standardizzazione della produzione, soprattutto nei cantieri “predisposti” a tali tecniche come quello di Monfalcone. Innovazioni tecniche furono indispensabili per un tipo di domanda che si stava orientando verso navi sempre più grandi. Per questo la Commissione sottolineava la necessità di una trasformazione della struttura e dell'attività stessa dei porti italiani, non adatti ad accogliere navi di tali dimensioni.

Dopo la fase della ricostruzione post-bellica, il naviglio italiano presentava carenze soprattutto sul versante dei vettori petroliferi e dei carichi secchi, segnando un ritardo importante rispetto alle tendenze della domanda mondiale. Si poteva disporre invece di apprezzabili nuclei di naviglio specializzato, per ora limitato al solo traffico interno ma con interessanti possibilità di sviluppo futuro, tra il quale la *Relazione* individuava navi portarinfusa, portaminerali, metaniere e frigorifere per le quali si prospettava una crescente utilizzazione, e conseguentemente una forte domanda, per il commercio internazionale¹⁷⁵.

La Commissione si pose il problema di verificare la possibilità di ulteriori interventi statali che potessero favorire la produzione.

¹⁷⁴ Ibid., p. 114.

¹⁷⁵ Ibid., p. 131.

Tale indirizzo era il sintomo del fatto che l'Italia, pur rispettando gli impegni assunti in sede europea, non aveva intenzione di discostarsi dalla prassi dell'intervento statale nel settore. Anzi, sul tema la Commissione ribadiva la necessità di “tale intervento se si vuol permettere a tale settore di sopravvivere”¹⁷⁶. Nonostante l'analisi suggerisse la razionalizzazione del settore e ad una conseguente diminuzione dell'intervento finanziario pubblico, il programma degli ulteriori investimenti previsti comportava cifre importanti, stimate intorno ai 25 miliardi di lire in cinque anni¹⁷⁷.

Tra l'altro tali cifre erano pensate per un settore razionalizzato, per il quale la capacità produttiva ottimale per un anno si aggirava tra le 500 mila e le 650 mila Tsl che avrebbero consentito di stabilizzare gli occupati esistenti.

Ma la realtà italiana era ancora molto lontana da quella ideale prospettata dalla Commissione. Partendo dal presupposto della necessità dell'intervento statale, per ragioni di ordine storico, militare ed economico, per la nascita e lo sviluppo della cantieristica, il testo della *Relazione* individuava tre punti critici del settore. Denunciava un irrigidimento dei grandi cantieri a partecipazione statale dovuto a processi burocratici invadenti: si ammetteva esplicitamente la presenza di pressioni di natura politica che costringevano i cantieri ad operare in base a scelte non sempre dettate da necessità economiche. Si accusava inoltre il mondo sindacale che, con la pluralità di organizzazioni, si prestava ad una dinamica competitiva nel “patrocinare le rivendicazioni più ardite”¹⁷⁸ dei lavoratori. A tutto ciò si aggiungevano pressioni di ordine politico generale che, spesso, finivano per intervenire nelle questioni interne ai cantieri, aggravando le loro già gravi difficoltà. Il testo non mancava di sottolineare le difficoltà che si incontravano nel licenziare la manodopera, così da rendere impossibile un ricambio generazionale della stessa.

¹⁷⁶ Ibid., p. 77.

¹⁷⁷ Ibid., p. 87.

¹⁷⁸ Ibid., p. 77.

Effettivamente i dati annuali del ricambio della manodopera di attestavano intorno al 2%, nonostante un'età media abbastanza avanzata e un tasso di formazione di tipo superiore o universitario inadeguato. Sul tema, il testo citava l'esempio del gruppo Fincantieri che, ravvisata nel personale una scarsa cultura di base e la necessità di un miglioramento qualitativo, aveva disposto l'assunzione per determinati ruoli di personale con adeguati titoli di studio¹⁷⁹.

Analizzando la struttura del settore navalmecanico, la commissione individuava nel 1950 l'anno in cui si poteva considerare conclusa l'opera di ripristino delle attrezzature danneggiate dagli avvenimenti bellici. Dopo tale data, la cantieristica italiana aveva cominciato a subire importanti modificazioni sia impiantistiche sia produttive. L'Ansaldo fu la società che più di tutte tentò di rinnovare le proprie attrezzature e di aumentare le dimensioni dei propri impianti per adattarli al crescente tonnellaggio unitario del naviglio. In generale si cercò di estendere le tecniche di saldatura per riuscire ad adattarsi alla nuova tecnica della prefabbricazione.

A cavallo tra gli anni '50 e gli anni '60 il cantiere di Taranto, posto in liquidazione coatta, passò sotto il controllo del Gruppo IRI e se ne escluse una chiusura per ragioni di carattere sociale. Contestualmente piccoli cantieri, come quello di S. Rocco a Trieste e quello privato di Pietraligure, subirono pesanti tagli all'attività di costruzione, dal momento che risultava impossibile ampliare e ammodernare gli impianti per adattarli alle nuove tecniche di costruzione. Anche il Cantiere di Livorno subì una riduzione del potenziale, rimanendo idoneo alla costruzioni di navi non superiori alle 5 mila Tsl.

Al contrario, i maggiori cantieri italiani realizzarono opere di ammodernamento e di adattamento impiantistico. Il cantiere di Monfalcone, il migliore nel panorama cantieristico italiano, realizzò uno scalo idoneo alla realizzazione di navi di portata vicina alle 100 mila Tsl.

¹⁷⁹ Ibid. p. 82.

Nel 1965 le unità cantieristiche operanti in territorio italiano erano nove, sei in meno rispetto al 1950. Il Gruppo Piaggio, che controllava i cantieri di Riva Trigoso (Società cantieri del Tirreno), di Palermo e Ancona (Società Cantieri Navali Riuniti), rimaneva l'unico gruppo privato della navalmeccanica italiana.

I restanti cantieri, sotto la direzione di Fincantieri, appartenevano ad aziende a partecipazioni statale: Ansaldo (Cantiere di Genova Sestri, Muggiano-La Spezia), C.R.D.A (Monfalcone e S. Marco-Trieste), Navalmeccanica (Castellamare di Stabia) e Breda (Cantiere Navale Breda-Mestre).

Resistevano anche cantieri minori, alcuni dei quali idonei alla costruzione di naviglio fino a 10 mila Tsl. Tra i piccoli cantieri, l'unico a partecipazione statale era il cantiere di Livorno, appartenente alla Società Luigi Orlando che era stata resa autonoma dall'Ansaldo.

La commissione notava come gli impianti appartenenti a Fincantieri avessero cercato di adeguarsi alle nuove tecniche produttive ma tale dinamica si era fatalmente ritorta contro la manodopera. Considerazioni di ordine sociale, però, avevano permesso una riduzione di effettivi non superiore al 2,5% annuo¹⁸⁰.

Il gruppo Fincantieri soffriva però un problema di non facile risoluzione. Tra il 1961 e il 1965, dopo esser stati pressoché in equilibrio, i bilanci di esercizio risultarono sempre negativi, per cifre progressivamente crescenti. La stessa dinamica attanagliava anche i produttori privati che partivano, però, da una situazione modestamente positiva.

La *Relazione* individuava nell'alto costo di produzione del naviglio italiano la ragione delle difficoltà finanziarie dei cantieri. Costi nemmeno lontanamente paragonabili a quelli dei produttori esteri, che penalizzavano enormemente i prodotti italiani, pur apprezzati a livello qualitativo, sul mercato mondiale.

Il testo evidenziava impietosamente la differenza tra i costi del naviglio italiano e quello dei produttori principali del mercato mondiale: rispetto ai costi nipponici la stima si aggirava

¹⁸⁰ Ibid., p. 120.

intorno al 25-30%, con punte anche notevolmente superiori, mentre la differenza con i costi tedeschi si attestava intorno al 15-20%¹⁸¹.

La commissione individuava cause di ordine generale, legate alla struttura amministrativa-economica del paese. I carichi sociali, che si riversavano sul costo del lavoro, erano considerati troppo onerosi: il meccanismo poco razionale della scala mobile incideva particolarmente sulla dinamica salariale, mettendo in grave difficoltà le aziende cantieristiche.

Il testo invitava a non dimenticare l'insufficiente quota di credito riservata all'esportazione a fronte di quote significative a disposizione dei concorrenti esteri. Inoltre, l'elevato costo del denaro rendeva onerosi investimenti e gestione finanziaria delle aziende.

Oltre a queste cause di ordine generale, la *Relazione* individuava una serie di cause specifiche. La carenza di investimenti, dettata dalle continue difficoltà finanziarie delle aziende, aveva contribuito ad allargare il divario tecnico-organizzativo con i concorrenti esteri che vivevano periodi di floridezza finanziaria durante i quali poterono investire massicciamente. Le carenze impiantistiche erano da ricercare anche nella collocazione geografica stessa delle aziende, situate spesso a ridosso di centri urbani per cui non potevano estendere o migliorare il loro insediamento¹⁸².

Ciò che gravava in modo spropositato sulla produttività delle aziende era la macchina burocratica. La dispersione degli uffici oppure la duplicazione degli uffici di progettazione all'interno delle stesse aziende venivano segnalate come la spia di un malfunzionamento generale che condizionava enormemente l'agilità operativa, provocando uno spreco di risorse umane e finanziarie ed un'inevitabile riflesso sui tempi di produzione. All'interno delle stesse aziende si assisteva ad una proliferazione di uffici doppione che, oltre ad accrescere i costi aziendali, disperdevano la potenzialità produttiva, in termini di progettazione, ricerca e organizzazione.

¹⁸¹ Ibid., p. 121.

¹⁸² Ibid., p. 122.

L'agilità operativa era poi molto spesso compromessa da ingerenze esterne, derivanti da pressioni socio-politiche.

A livello organizzativo si notava un ritardo nell'applicazione di tecniche produttive standardizzate, ormai realizzate nelle industrie cantieristiche concorrenti.

Tra i problemi più seri che si consigliava di affrontare vi era quello dell'eccedenza della manodopera. Nonostante nell'ultimo decennio si fosse assistito ad un calo sensibile degli effettivi, il surplus di manodopera risultava evidente, specialmente nei cantieri a partecipazione statale.

Si metteva sotto accusa il rapporto di lavoro fisso, cardine del sistema occupazionale italiano afflitto da cronici problemi di carenza di occupazione, in quanto ostacolo alla mobilità degli occupati. L'eccedenza di manodopera si era sviluppata nonostante i progressi tecnologici della produzione comportassero un aumento di produttività e frenassero l'impiego di manodopera. Si assisteva ad una situazione di superqualificazione retributiva, a fronte di un livello per niente elevato di cultura generale. L'elevata età media, che si situava tra i 41 e i 47 anni, rendeva difficile una riqualificazione produttiva che poteva essere conseguita grazie al ricambio della manodopera stessa¹⁸³.

Proprio il tema dell'eccedenza di personale fu tra gli argomenti principali trattati nelle audizioni delle parti interessate ai problemi della cantieristica. Questi documenti rappresentano indubbiamente uno degli aspetti più interessanti della *Relazione*.

I sindacati, dopo aver espresso una forte preoccupazione per le sorti della cantieristica italiana, esprimevano un giudizio molto negativo sulla politica degli investimenti, giudicata assolutamente inadeguata per un settore così in crisi e, soprattutto, a fronte di spese di gestione dei cantieri divenute ormai insostenibili.

Mentre le aziende imputavano gli alti costi ad un eccesso di manodopera, i sindacati sottolineavano il fatto che, essendo i salari della cantieristica italiana i più bassi della zona

¹⁸³ Ibid., p. 124.

Cee, non era certo il peso delle retribuzioni a gravare sui costi generali e, in conseguenza di ciò, non avrebbero dovuto essere i lavoratori a pagare l'intero prezzo della ristrutturazione del settore¹⁸⁴. Ciò che per i sindacati rimaneva fondamentale era l'intervento dello stato del settore, le cui condizioni non potevano far considerare praticabile il ritiro delle partecipazioni statali dal settore. Si ribadiva infine l'ostilità nei confronti di qualsiasi piano di ristrutturazione che comportasse l'allontanamento di manodopera, anche in piccola quantità.

Di segno diametralmente opposto le audizioni degli armatori che imputavano gli eccessivi costi dei cantieri italiani, tra l'altro il principale motivo del cattivo andamento del naviglio italiano sul mercato mondiale, all'eccedenza di manodopera. Ma la critica degli armatori non si fermava alla constatazione di un'eccedenza di personale. Ciò che distanziava enormemente i prezzi del naviglio italiano dai prezzi esteri, soprattutto nipponici, era la questione dei costi di produzione (in media superiori del 10-20% rispetto ai concorrenti) e dei tempi di consegna delle sub-forniture (apparati motori, lamiere, attrezzature di bordo), ormai divenute indispensabili per la produzione in un mercato mondiale orientato sempre più verso navi dal tonnellaggio crescente¹⁸⁵.

Uniti ai sindacati nella critica alla scarsa organizzazione applicata nei cantieri, gli armatori ribadivano l'impossibilità di sottrarre aiuti statali al settore, pena il definitivo declino. Al contrario, chiedevano alla commissione di valutare proposte di sostegno creditizio e fiscale al loro settore al fine di favorire nuove ordinazioni. Si considerava prerequisito fondamentale per un rilancio del settore una forte politica di investimenti, sia in termini impiantistici sia in termini di conoscenze tecnologiche.

Tra le audizioni probabilmente più interessanti c'era quella dei responsabili della Fincantieri, i quali ribadivano l'assoluta necessità di proseguire sulla strada degli aiuti di stato al settore¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Ibid., p. 38.

¹⁸⁵ Ibid., p. 58.

¹⁸⁶ Ibid., p. 41.

A detta dei dirigenti Fincantieri “la cantieristica italiana a partecipazione statale non ha goduto di libertà operativa per ristrutturarsi e organizzarsi produttivisticamente: la Fincantieri non ha potuto andare al di là di un'opera di coordinamento [...]”¹⁸⁷.

Per un vero e proprio salto di qualità del settore, in conformità con quanto richiesto dalla Cee, la Fincantieri suggeriva la necessità di un piano di investimenti dell'ordine di 20 miliardi circa, una cifra considerevole dal momento in cui il fatturato dell'azienda per l'anno 1966 si aggirava intorno ai 140 miliardi di lire¹⁸⁸. Pur avendo ben presenti i pesanti costi sociali di un piano di ristrutturazione globale del settore, costi sociali che il gruppo IRI avrebbe dovuto provare ad ammortizzare, la riduzione delle unità di manodopera era ritenuta uno dei passaggi fondamentali per il rilancio del settore. Muovendosi su un percorso diametralmente opposto a quello dei sindacati, Fincantieri faceva notare come nei paesi presi a modello, cioè Giappone e Svezia, la pace sociale regnasse nei cantieri, favorendo così l'organizzazione e la puntualità della produzione, elementi che si traducevano in un risparmio consistente sul costo finale del prodotto. Gli specialisti di Fincantieri avvertivano la commissione che qualsiasi piano di riorganizzazione del settore, da attuarsi secondo le linee operative dettate dalla Cee, non avrebbe potuto avere luogo prima del completamento del programma IRI-Fincantieri che avrebbe occupato almeno un quadriennio.

Una volta terminate le audizioni e considerati i dati a sua disposizione, la commissione tirò le somme del prezioso lavoro svolto.

L'elaborato partiva dal presupposto che la crisi della cantieristica italiana si configurava come una crisi strutturale e che qualsiasi programma di razionalizzazione dovesse realizzarsi in tempi lunghi, senza però dimenticare la necessità di operare e mettere in campo soluzioni anche di breve periodo¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Ibid., p. 43.

¹⁸⁸ R. Galisi, *Dai salvataggi alla competizione globale*, p. 110.

¹⁸⁹ Ibid., p. 129.

La commissione suggeriva di introdurre, nel più breve tempo possibile, misure di carattere tributario e agevolazioni creditizie che, insieme ad un intervento per ridurre il tasso di interesse sui finanziamenti, potessero favorire sia la produzione sia l'esportazione del prodotto italiano.

Al di là di tali misure a breve termine, la cantieristica italiana richiedeva una riorganizzazione produttiva da attuare tramite la concentrazione degli impianti, secondo logiche che premiassero quelli logisticamente migliori e più idonei alla specializzazione produttiva. Misure di tale portata avrebbero condotto ad un notevole risparmio, eliminando i reparti e gli uffici doppione, e ad un notevole salto di qualità a livello di organizzazione produttiva.

Un miglioramento produttivo, però, si sarebbe potuto ottenere solamente con un miglioramento della qualità degli addetti e dunque non con il solo snellimento degli organici. La commissione raccomandava un veloce avvicendamento generazionale della manodopera da accompagnare allo sviluppo delle scuole di formazione.

Grazie agli investimenti pubblici i cantieri italiani avrebbero dovuto dotarsi di un apparato di strutture e conoscenze tecnologiche idonee a concorrere con la navalmeccanica estera.

Il testo della *Relazione* non esaminava i soli impianti. Fondamentale per lo sviluppo della cantieristica era il ruolo che lo stato, attraverso facilitazioni fiscali, avrebbe potuto giocare nello stimolare la domanda di naviglio. La Commissione notava poi come la cantieristica privata, composta praticamente dal solo Gruppo Piaggio, stava percorrendo la strada della concentrazione produttiva auspicata anche per il settore pubblico.

La politica degli aiuti statali, avviata inizialmente con giustificazioni di carattere militare, aveva permesso, a più riprese, al settore di sopravvivere, nonostante gli aiuti fossero diminuiti progressivamente col passare del tempo¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Ibid., p. 136.

La Commissione suggeriva di calibrare il nuovo regime di aiuti che la Cee concedeva all'Italia, con la motivazione di risolvere la difficile situazione della sua cantieristica, nel solco delle due linee tracciate dall'Europa stessa: difesa dei cantieri comunitari dall'aggressiva concorrenza estera e razionalizzazione, o eventuale conversione, del settore.

La razionalizzazione del settore avrebbe dovuto avvenire soprattutto attraverso l'abbattimento dei costi di produzione da raggiungere “attraverso l'ammodernamento degli impianti e la riorganizzazione dei servizi”¹⁹¹.

La commissione notava come un piano di razionalizzazione di vasta portata avrebbe investito molte zone del paese con ricadute sociali importanti. Tra l'altro, si evidenziava il fatto che i cantieri fossero dislocati in zone che offrivano già segnali di rallentamento dello sviluppo economico. I cantieri rappresentavano dunque una risorsa vitale per le economie locali. Per questo si raccomandava di valutare il contesto generale prima di procedere a qualsiasi piano di chiusura o riduzione degli effettivi.

Laddove si procedesse alla chiusura o ad una forte riduzione degli impianti, si sarebbe dovuto procedere alla creazione di attività sostitutive che potessero sostenere livelli di attività economica e di occupazione conformi alle esigenze locali. Si raccomandava di attenersi alla natura di fondo delle economie regionali, tentando dunque di sostituire i cantieri con attività principalmente industriali¹⁹². Le attività sostitutive non avrebbero dovuto seguire le chiusure ma avrebbero dovuto essere messe in campo contemporaneamente alle chiusure, in modo da non sconvolgere né il complessivo processo di razionalizzazione del settore né le economie locali.

Infine, la Commissione passava in rassegna il piano Fincantieri che prevedeva la chiusura dei cantieri di S. Marco (Trieste) e Muggiano (La Spezia). Pur apprezzando la validità del piano che si muoveva secondo le direttive tracciate dal lavoro della Commissione,

¹⁹¹ Ibid., p. 137.

¹⁹² Ibid., p. 139.

il testo sollevava dubbi sulla validità del processo in atto a La Spezia, soprattutto per l'assenza di qualsiasi attività compensativa che potesse assumere il ruolo che il cantiere aveva nell'economia locale. Al contrario, il piano per Trieste non sollevava dubbi, dal momento che alla chiusura del cantiere S. Marco avrebbe potuto corrispondere una crescita del cantiere di Monfalcone che avrebbe mantenuto ed esteso la propria influenza benefica sull'economia giuliana.

Il lavoro di studio della Commissione e le indicazioni che ne uscirono furono un successo per l'IRI e la Fincantieri che vedevano confermate le diagnosi dei dirigenti dei due organismi.

Il piano Caron sembrava poter rappresentare la soluzione ai mali che attanagliavano la cantieristica. A questo punto, però, si apriva la difficile fase dell'applicazione del piano. Questo era stato tradizionalmente punto dolente di ogni programma ideato per risollevare le sorti della navalmeccanica nazionale.

Difficile rimaneva eliminare la natura politica, traducibile con la preoccupazione degli alti costi sociali a cui le soluzioni ipotizzate potevano condurre (alti costi sociali che si legavano fortemente a ricadute elettorali), delle cause che portavano ai ritardi nell'applicazione dei piani di riorganizzazione e ancora più difficile sarebbe stato far accettare i ridimensionamenti impiantistici progettati da Fincantieri e avallati dalla Commissione.

4.2 I piani di ristrutturazione

La vicenda del Cantiere S.Marco di Trieste, destinato alla riparazioni di navi e non più alla costruzione, illustrava in modo evidente proprio questa difficoltà.

Probabilmente per la prima volta nella storia della cantieristica, il ridimensionamento del cantiere era accompagnato da una serie di misure di compensazioni di così grande portata.

Il lavoro della Commissione Caron segnava, per certi versi, una svolta epocale: si accettava finalmente il principio della ristrutturazione e del rinnovamento, ma non più in una chiave meramente liquidatoria.

L'IRI prometteva “il notevolissimo ampliamento del vicino cantiere di Monfalcone, la costruzione di un grande bacino di carenaggio che avrebbe permesso lo sviluppo delle attività di riparazione navale a Trieste, la concentrazione nel capoluogo giuliano [...] dell'intera produzione nazionale di apparati di propulsione navale, altre iniziative industriali e commerciali minori. Nessuno lavoratore del San Marco avrebbe perso il posto”¹⁹³.

Tali rassicurazioni non servirono. Il piano di ridimensionamento suscitò grandi malumori nella città di Trieste che visse momenti di forte tensione sociale.

La situazione di Trieste, che nell'immediato dopoguerra aveva potuto sfruttare i vantaggi economici dell'amministrazione alleata, divenne molto difficile nel 1954, quando la città tornò sotto pieno controllo italiano.

Il piano di ridimensionamento del cantiere S. Marco non poteva esser considerato una sorpresa. Il cantiere versava già da diversi anni in una situazione di difficoltà: scarsa mole di commesse, un elevato numero di operai praticamente inoperosi e nessun investimento importante.

La stessa posizione geografica lasciava intendere che il futuro del cantiere S. Marco non poteva essere roseo: “Di ridotte dimensioni (179 mila metri quadrati) e condizionato da una situazione topografica infelice, senza possibilità di sostanziale ampliamento, il San Marco presentava risultati economici assai negativi, nonostante avesse realizzato anche petroliere in serie”¹⁹⁴.

Tra le questioni che tali ristrutturazioni e parziali chiusure avrebbero dovuto affrontare, quella della manodopera in eccesso rimaneva la più spinosa.

¹⁹³ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 180.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 183.

Secondo il testo finale della relazione della commissione Caron, gli addetti in esubero, stimati dalla Fincantieri in oltre 3.500 (il 12,64% del totale degli addetti. Si pensava di raggiungere buona parte di tale quota grazie ai piani di ristrutturazione che si pensava di mettere in atto per i cantieri S.Marco di Trieste e Muggiano-La Spezia), avrebbero dovuto essere reimpiegati in altre attività, da incentivare attraverso finanziamenti pubblici.

Tutto ciò, però, non avvenne, non soltanto per le annose difficoltà che le società a partecipazione pubblica dimostravano nel ridurre il personale ma anche per la dura resistenza che i lavoratori locali organizzarono ogni qual volta si prospettavano licenziamenti o trasferimenti ad altre attività.

Il caso più emblematico di tali difficoltà fu, ancora una volta, quello della mancata trasformazione del cantiere San Marco. Il progetto di accorpate il cantiere con lo stabilimento di riparazioni Arsenale Triestino, per dare vita alla società Arsenale Triestino San Marco (Atsm), avrebbe compreso solamente una parte dei lavoratori. Gli operai in esubero avrebbero trovato sistemazione nel vicino stabilimento di Monfalcone su cui la Fincantieri intendeva investire per realizzare un cantiere di nuova generazione.

L'opposizione dei sindacati fu durissima. Dopo oltre un anno di dura battaglia, si giunse, nel 1969, ad un accordo che prevedeva l'ingresso nel nuovo gruppo Atsm dell'intera manodopera occupata nel cantiere San Marco.

A tutto ciò si aggiunsero notevoli ritardi nell'aggiornamento degli impianti. Basti pensare che il nuovo bacino di carenaggio non era ancora completo nel 1981, a quindici anni dall'inizio dei lavori.

Qualcosa di molto simile accadde per il cantiere di Muggiano a La Spezia che la Fincantieri avrebbe voluto chiudere o, nel peggiore dei casi, ristrutturare pesantemente. Anche in questo caso, le ipotesi di trasferimento dei lavoratori furono respinte duramente e, vista l'impossibilità (già sottolineata dalla Commissione Caron) di fornire alternative valide a

livello industriale, si arrivò al compromesso secondo cui il cantiere avrebbe dovuto trasformarsi in un sito di riparazioni potendo continuare l'attività di costruzione fino a quando non sarebbero stati trasformati gli impianti.

I casi particolari appena descritti dimostrano come, al di là dei piani, fosse difficile attuare un vero e proprio piano di ristrutturazione senza effettuare notevoli stravolgimenti di un assetto che si era costruito secondo abitudini ormai in vigore da troppo tempo. Per di più, l'attuazione di piani che incidessero profondamente sull'assetto costituito avrebbero sicuramente scatenato dure opposizioni.

Il lavoro della Commissione si svolse nel nel periodo di poco successivo all'approvazione del piano Cipe. Il programma di Sviluppo economico nazionale fu approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 giugno 1965. Il testo prestava particolare attenzione al settore cantieristico, per il quale era impensabile venir meno al regime di aiuti di stato, seppur da allineare ai parametri Cee. Il Programma considerava particolarmente delicata la situazione del settore navalmecanico, anche alla luce delle modificazioni del mercato mondiale che stavano relegando la cantieristica europea ad un ruolo di marginalità. Le prospettive della crescita della flotta nazionale avrebbero però consentito un regime di lavoro ai cantieri nazionali. Il testo si concludeva con un'esortazione per la messa in campo di un piano di razionalizzazione che avrebbe dovuto finalmente trasformare il settore. Si ricordava, però, di pianificare tali azioni di ristrutturazione senza pregiudicare la manodopera occupata.

Le indicazioni arrivate dalla Commissione e dal piano Cipe provocarono un cambio di passo anche nell'organizzazione interna alla finanziaria di settore dell'IRI. Si iniziava a pensare che fosse necessaria una riorganizzazione degli organi di direzione proprio per sfruttare al meglio gli impianti qualitativamente migliori a disposizione della cantieristica nazionale. Per questo nell'ottobre del 1966 venne costituita la Società Cantieri Navali Italiani – Italcantieri Spa, con partecipazione azionaria della Fincantieri (51%) e dell'IRI (49%).

La nascita di Italcantieri si proponeva un obiettivo ambizioso e inseguito da tempo: “la concentrazione della produzione in un numero limitato di stabilimenti specializzati e l'unificazione dei servizi”¹⁹⁵.

Le aziende di costruzione (caratterizzate dalla necessità di disporre di impianti di grandi dimensioni, in cui fossero presenti linee per la produzione di scafi e montaggio di lamiere, officine di riparazione, piazzali di assemblaggio e scali di grandi dimensioni) furono rapidamente trasferite alla nuova società mentre le società di riparazione (che potevano essere situate anche presso cantieri di più piccole dimensioni dal momento che non vi era bisogno di numerose linee di pre-assemblaggio come accadeva, invece, per i cantieri di costruzione) furono scorporate dal ceppo originario e rimasero alla Fincantieri.

All'Italcantieri furono affidati gli impianti su cui si erano concentrati gli investimenti negli anni passati, pensando così di poter unificare progettazione e produzione delle grandi navi, risparmiando tempo di produzione e risorse finanziarie. Oltre al cantiere di Monfalcone la neonata azienda poteva avvalersi dei cantieri di Genova-Sestri e Castellammare di Stabia, presso i quali, fin dagli anni '50, erano stati realizzati importanti lavori di aggiornamento impiantistico. La scelta di incorporare in Italcantieri un cantiere per ognuno dei tre maggiori gruppi gravitanti nell'orbita IRI sembrava, però, suggerire che si cercasse di salvaguardare l'equilibrio territoriale della nuova azienda, al di là di valutazioni sullo stato e sulle prospettive future degli impianti.

Dotata di un discreto potenziale impiantistico, Italcantieri (1966) iniziò la propria avventura nel segno di una rincorsa accelerata per colmare il grave ritardo tecnologico ed organizzativo della cantieristica italiana rispetto ai concorrenti esteri.

Paradossalmente, l'avventura di Italcantieri, iniziata in un clima di grande ottimismo per il futuro della cantieristica, coincise con l'avvio di quella fase di dura conflittualità sociale passata alla storia come “autunno caldo”.

¹⁹⁵ Ibid., p. 203.

Le relazioni industriali peggiorarono progressivamente: qualsiasi incremento di produttività, raggiunto attraverso investimenti e trasformazioni organizzative, veniva vanificato dalle ore di lavoro perdute per gli scioperi e da un crescente costo del lavoro.

4.3 La legge del 1967 e le critiche delle sinistre

I suggerimenti avanzati dalla Commissione Caron influenzarono il disegno di legge del 1967 “Provvedimenti a favore dell'industria cantieristica navale”. Durante la discussione del progetto nelle commissioni parlamentari, il relatore democristiano Sinesio¹⁹⁶ affermò che gli aiuti che si stavano per approvare erano il frutto della mediazione governativa tra i principi affermati nella *Relazione* Caron e quanto la Cee permetteva al governo italiano in materia di aiuti ai cantieri nazionali. Secondo Sinesio, l'Italia era arrivata ad un bivio: “[...] o sparizione graduale dei nostri cantieri, con tutti i problemi economici e sociali connessi, o ristrutturazione dell'intero settore con precisi programmi competitivi nei riguardi degli altri paesi europei”¹⁹⁷.

Sinesio teneva a sottolineare, però, la differenza tra questo provvedimento e gli altri, di carattere simile, che lo avevano preceduto: “Il presente provvedimento, poi, si differenzia dalle leggi che lo precedono, perché con esso lo Stato si impegna ad intervenire direttamente, approvando piani di ristrutturazione e di riorganizzazione aziendale destinati a migliorare la produzione e ad accrescere la capacità produttiva”¹⁹⁸. Sinesio, però, tralasciava il fatto che tali riorganizzazioni o ristrutturazioni avrebbero potuto avere pesanti ricadute sociali, omettendo di dare risalto alle soluzioni alternative che la Commissione suggeriva, come tra l'altro vicende contemporanee come quella di Trieste stavano dimostrando, e che non sarebbero state di facile approvazione nel breve periodo.

¹⁹⁶ Porto Empedocle (Agrigento), 18-05-1921/14-02-2002. Insegnante, pubblicista, eletto nel collegio di Palermo. Componente della Quinta (Bilancio e Partecipazioni Statali), della Decima (Trasporti) e della Commissione Difesa.

¹⁹⁷ Verbale Decima Commissione del 29-11-1967, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 879.

¹⁹⁸ Ibid.

Molto più aderente allo stato delle cose sembrarono, invece, le parole del deputato socialista e genovese, proveniente dunque da una città su cui i problemi della navalmeccanica si riflettevano con forza, Giuseppe Machiavelli¹⁹⁹. Pur facendo parte a pieno titolo alla maggioranza parlamentare che sosteneva il governo di centro-sinistra, Machiavelli prospettava un'analisi più lucida dei problemi che attanagliavano il settore cantieristico.

Innanzitutto si affermava che: “Il disegno di legge [...] è il migliore che si potesse ottenere in questo momento anche se a mio parere non raggiunge quell'*optimum* che noi tutti avremmo voluto e che, credo, lo stesso Ministro [il democristiano Lorenzo Natali²⁰⁰] avrebbe desiderato”²⁰¹. Machiavelli, dopo aver criticato alcune scelte fatte precedentemente anche dalla dirigenza IRI, affermava il proprio sostegno ad opere di razionalizzazione e concentrazione produttiva e direzionale ma ammoniva che sarebbe stata necessaria “una politica di protezione e di aiuti verso alcune aziende meno forti”²⁰² pena il loro indebolimento definitivo e la conseguente chiusura che avrebbe comportato pesantissimi costi sociali. L'attenzione per l'occupazione delle maestranze toccate da ristrutturazioni e conversione sembrava essere al centro del ragionamento del deputato genovese che ricordava alla commissione lo stato precario degli impianti italiani: “Noi dobbiamo tener presente che, sotto l'aspetto tecnico, abbiamo dei cantieri troppo vecchi che non sono in condizione di poter affrontare le richieste del mercato mondiale, mercato che, oggi, si orienta sempre più verso la costruzione di grandi navi. Noi abbiamo soltanto il cantiere di Monfalcone che può costruire fino alle 200 mila tonnellate”²⁰³.

¹⁹⁹ Genova, 14-02-1922/03-04-1988. Laurea in giurisprudenza, avvocato, eletto nel collegio di Genova. Componente della Quarta (Giustizia) e della Decima Commissione (Trasporti).

²⁰⁰ Nato a Firenze nel 1922 da famiglia antifascista, si laureò in giurisprudenza divenendo avvocato. Dopo la Liberazione ricoprì cariche locali nella Dc. Nel 1950 entrò alla Camera dei Deputati, nella quale sedette ininterrottamente fino alle dimissioni del 1977, seguite alla sua nomina a Commissario europeo. Ricoprì più volte il ruolo di sottosegretario e Ministro, oltre ad avere ruoli dirigenziali nella Coldiretti. Morì il 29 agosto 1989.

²⁰¹ Ibid., p. 880.

²⁰² Ibid., p. 881.

²⁰³ Ibid.

Il problema dell'adeguamento dei cantieri a quanto richiesto per sostenere la concorrenza mondiale sembrava rimanere dunque insoluto, sebbene ben presente anche presso alcuni settori del governo.

Nel seguito della discussione il comunista Raffaele Franco²⁰⁴, dopo aver affermato l'opposizione del PCI a qualsiasi ipotesi di licenziamento, ribadiva che l'ammodernamento degli impianti non avrebbe potuto funzionare se non fosse stato contestuale al ringiovanimento delle maestranze: “[...] non dobbiamo dimenticare che l'età media degli operai dei nostri cantieri è di 48 anni. Se non vengono assunte nuove leve che possano fare dell'esperienza ed imparare dai più anziani, i nostri cantieri sono destinati a morire. Ecco il motivo per il quale noi insistiamo per l'assunzione di apprendisti”²⁰⁵.

Un altro comunista, Nelusco Giachini²⁰⁶, sottolineava la differenza tra la cantieristica giapponese e quella italiana, dimostrando che il costo del lavoro non era il problema principale da cui partire per la razionalizzazione che aveva investito, invece, complessivamente il sistema industriale nazionale: “Si parla della capacità del Giappone; andiamo a vedere come concretamente i giapponesi hanno risolto il problema e ci accorgeremo che i rapporti di concentrazione investono i cantieri, la siderurgia, la meccanica, l'elettronica, l'elettromeccanica, il sistema delle flotte, per non parlare delle banche. I dati attuali dimostrano, in centesimi di dollaro, che la paga complessiva del lavoratore giapponese è grosso modo quella del lavoratore italiano. Il trucco, se di trucco vogliamo parlare, non è certo quello del basso salario, ma semmai è la tecnologia e la concentrazione di tutte le industrie attinenti alla navalmeccanica, nonché ai finanziamenti (sic)”²⁰⁷.

La replica alle critiche mosse dai deputati comunisti toccò direttamente al Ministro della marina mercantile.

²⁰⁴ Cervignano del Friuli (Udine), 16-01-1914/07-09-1990. Licenza elementare, operaio, eletto nel collegio di Udine. Componente della Decima Commissione (Trasporti).

²⁰⁵ Verbale Decima Commissione del 30-11-1967, *Camera dei Deputati*, Roma, pp. 886-887.

²⁰⁶ Livorno, 26-08-1924/09-01-2000. Licenza elementare, operaio, eletto nel collegio di Pisa. Componente della Decima Commissione (Trasporti).

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 890.

Natali si dimostrava consapevole dei problemi di fondo di cui soffriva la cantieristica italiana ma era intenzionato a difendere il provvedimento da lui presentato adducendo motivazioni di carattere internazionale per la crisi della navalmeccanica nazionale: “Oggi, per altro, ci troviamo in una situazione in cui le difficoltà dell'industria cantieristica non sono soltanto italiane, ma di tutto il mondo. Basta tener presente quello che avviene in paesi ove l'industria cantieristica ha una tradizione ben più forte della nostra; basta pensare al fatto che gli stessi paesi della Comunità economica europea si sono trovati d'accordo che bisogna trovare una misura di aiuto comunitario onde far fronte alla concorrenza di paesi terzi”²⁰⁸.

Natali, richiamando la lunga tradizione di aiuti di stato alla cantieristica italiana, certificava quel cambio di rotta che la Cee stava preparando in merito agli aiuti di stato al settore che si iniziavano a considerare fondamentali per superare la difficile congiuntura data dalla concorrenza dei paesi extraeuropei.

Gli aiuti concepiti dalla Cee, però, rispondevano ad un'aspirazione diversa rispetto ai tradizionali aiuti dati alle costruzioni navali dal governo italiano. La Commissione europea suggeriva, infatti, di diminuire gli aiuti di tipo “italiano” per concentrare gli aiuti sul versante degli investimenti per il miglioramento e l'ammodernamento di impianti e tecnologie.

In base ad una tabella allegata ad un verbale della Commissione trasporti della Camera, però, si può notare che, nell'arco del periodo di applicazione della legge (1967-1973), gli stanziamenti annuali alla voce “Studi, ricerca, accertamenti nel campo delle costruzioni navali” corrispondevano a 50 milioni di lire annue (con eccezione per gli anni 1967 e 1973), a fronte di migliaia di milioni di lire stanziati per integrazioni della spesa e ristrutturazioni²⁰⁹.

Da questo punto di vista, compresa comunque la necessità di dare lavoro ai cantieri nazionali, il governo italiano, pur sforzandosi di recepire i suggerimenti europei, continuava ad applicare la soluzione degli aiuti diretti per la costruzione che avevano aiutato sì il settore a

²⁰⁸ Verbale Decima Commissione del 30-11-1967, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 892.

²⁰⁹ La spesa complessiva supera gli 89 milioni di lire in 7 anni. Verbale Decima Commissione del 06-12-1967, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 904.

sopravviverei ma non certamente a evolversi per essere pronto, con le proprie forze, a competere sul mercato internazionale.

Per quanto riguarda il contributo finanziario per le nuove costruzioni, il governo sembrava accogliere le indicazioni che venivano dal mercato, cioè quella che prediligeva la costruzione di navi di sempre maggiore portata. I contributi per le navi passeggeri, tipologia che stava modificando le proprie caratteristiche (mentre entravano in un'irreversibile crisi i servizi di trasporto passeggeri a lungo raggio e cresceva il traffico dei traghetti), rimanevano costanti intorno al 10% del totale. Le navi fino alle 25 mila tsl e quelle tra 25 mila e 40 mila tsl si accaparravano poco più del 15% del totale, con contributi che dovevano contrarsi di anno in anno. Per le navi da carico sopra le 40 mila tonnellate, invece, si prevedeva uno stanziamento tra il 15 e il 20% del totale (anche in questo caso le percentuali diminuiscono nel tempo), la maggior quota dunque. Nonostante questo, a causa della veloce trasformazione della domanda di trasporti marittimi, la quota risultava insufficiente rispetto alla domanda²¹⁰.

Da notare come una quota superiore al 10% venisse riservata alle trasformazioni e riparazioni. Questo è il dato più curioso, probabilmente riferibile alla necessità di dare lavoro ai cantieri più piccoli (ancora molti appartenevano all'IRI) che, proprio per le loro dimensioni o dotazioni impiantistiche, non potevano più occuparsi di nuove costruzioni.

Questo disegno di legge rappresentava il culmine di una discussione molto vivace sulle prospettive del settore cantieristico. Basti pensare all'ampio lavoro svolto dalla commissione Caron e alla quantità di spunti e di riflessioni che il testo della *Relazione* presentava. Oltre a questo, proprio il cambio di rotta della Comunità economica europea sul tema degli aiuti di stato al settore lasciava all'Italia la possibilità di agire su questo terreno.

In poche parole, furono anni di grandi possibilità e anche di fondate speranze per chi credeva che una riforma complessiva che portasse la cantieristica italiana a essere competitiva.

²¹⁰ I Dati si possono trovare nella tabella dati inserita nel verbale sopracitato. Ibid., p. 907.

Sfortunatamente tale possibilità non fu sfruttata appieno. Il disegno di legge ideato dal Ministro Natali era indubbiamente pieno di buone intenzioni, come altri proposti dai suoi predecessori del resto, ma non seppe trasformare la *Relazione Caron*, che si configurava come un vero e proprio piano di riforma strutturale, in qualcosa di concreto.

Benché si recepissero qualcosa sul versante degli investimenti, riguardo soprattutto la necessità di adeguare gli impianti alle costruzioni di navi sempre più grandi e l'esigenza di centralizzare la progettazione e la specializzazione produttiva, il risultato finale non fu poi molto diverso da quanto era stato fatto in precedenza: priorità per i finanziamenti diretti alla costruzione, favorendo stavolta il naviglio di grandi dimensioni.

Le difficoltà maggiori vennero dalla concentrazione della progettazione, perché Italcantieri non fu probabilmente dotata di quanto era necessario per realizzare il salto di qualità del settore, e dalla scelta degli impianti su cui puntare e quelli da chiudere o convertire.

Proprio su quest'ultimo punto si incontrarono le difficoltà maggiori. Nonostante la Fincantieri stessa avesse ideato un piano per diminuire l'organico Iri, puntando sui cantieri ritenuti idonei alla competizione internazionale, il risultato concreto fu un nulla di fatto. Le forti ripercussioni sociali che tali azioni avrebbero potuto avere scatenarono proteste vivaci, a volte violente, da parte dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali, nonostante le rassicurazioni per un impiego alternativo date dai dirigenti della stessa Fincantieri.

Se è vero che non si può addebitare al costo del lavoro l'intera differenza tra la cantieristica italiana e la concorrenza, indubbiamente l'impossibilità di apportare modifiche e ristrutturazioni all'assetto aziendale inflisse un duro colpo alle intenzioni di riforma complessiva del settore.

Sfortunatamente, tali ipotesi vennero a maturare in concomitanza con "l'autunno caldo", probabilmente il periodo di maggiore conflittualità operaia dell'intera storia repubblicana.

Inoltre, è necessario ricordare come l'eccedenza sia di manodopera sia di impianti, non fosse da addebitare a chi redasse il piano di trasformazione del settore. Erano state infatti le logiche politiche di salvaguardia di taluni cantieri che aveva accompagnato la cantieristica fin dalla propria nascita, e che si erano confermate in periodo repubblicano, a sovraccaricare il settore che, per le comprensibili ricadute sul piano sociale, non avrebbe potuto essere stravolto nel giro di pochi anni.

Dall'altro lato, era proprio dalla celerità della riforma che dipendevano le sorti future di un settore che, nelle condizioni in cui si trovava, non avrebbe potuto continuare a lavorare e competere senza il ricorso ai finanziamenti diretti da parte dello stato.

5. Un impegno disatteso: la cantieristica italiana verso la crisi del

1973

La parabola di Italcantieri ebbe inizio contestualmente all'ultima grande impennata di ordinazioni che il mercato mondiale della cantieristica visse fino al 1973, anno della crisi petrolifera.

Il volume mondiale di ordini passò da 33,6 milioni di tsl nel 1966 a 86,5 milioni di tsl nel 1972, per raggiungere il picco di 128,9 milioni di tsl nel 1973²¹¹.

Fino a quella data, infatti, l'aumento dei consumi petroliferi e la chiusura del Canale di Suez (1967-1975) favorirono l'aumento della produzione di navi, specialmente per il settore riguardante le grandi navi cisterna, la componente prevalente dei nuovi ordinativi.

La chiusura del Canale di Suez ebbe un impatto determinante sull'aumento delle dimensioni del naviglio: il trasporto del petrolio si spostò sulla rotta del Capo. Per assorbire i costi di un tragitto più lungo, si vararono petroliere sempre più grandi, in grado di far risparmiare sui costi unitari di trasporto.

Si può affermare che, oltre alla specializzazione produttiva, sull'aumento vertiginoso della dimensione del naviglio influirono la lunghezza delle nuove rotte e i grandi flussi di traffico petrolifero. Non è un caso che la crisi della navalmeccanica coincida con la crisi petrolifera del 1973. Il traffico del greggio era ormai divenuto un elemento portante, di gran lunga il maggiore, per lo sviluppo dell'industria cantieristica.

Tentando di allinearsi alle richieste del mercato mondiale, nel 1968, per la prima volta nella storia nei cantieri italiani fu impostata una nave da 230.000 tsl. La cantieristica italiana si accostava finalmente, seppur con notevole ritardo rispetto ai concorrenti, al gigantismo navale.

²¹¹ R. Galisi, *Dai salvataggi alla competizione globale*, p. 94.

Nonostante l'avvio di questa nuova politica, gli obiettivi fissati da Italcantieri, cioè la riduzione dei costi e livelli competitivi di produttività, rimanevano ancora lontani. Basti pensare che i tempi di produzione della nuova supercisterna, impostata presso il cantiere di Monfalcone, si allungarono dai cinque mesi previsti agli undici effettivi²¹².

Sul prolungamento dei tempi di consegna del cantiere di Monfalcone influirono una serie di agitazioni sindacali avvenute tra 1968 e 1969 a causa della prevista chiusura del cantiere S. Marco.

Nel 1968 le società cantieristiche (Italcantieri, Ansaldo e Crda) registrarono un deficit di oltre 6 miliardi di lire mentre Fincantieri subì perdite complessive più contenute (2,2 miliardi di lire) grazie al buon andamento delle aziende di riparazione navale.

I risultati economici negativi derivarono dalla difficoltà di attuare il piano di riassetto industriale e non furono mitigati neanche dagli aiuti statali che continuarono ad affluire in maniera cospicua fino al 1971, anno in cui entrò in vigore la norma Cee che prevedeva aiuti non superiori al 10% del costo di costruzione delle navi.

Negli anni successivi i deficit dei bilanci Fincantieri si aggravarono ulteriormente (10 miliardi nel 1969 e oltre 21 miliardi nel 1970) soprattutto a causa dei risultati negativi di Italcantieri.

I risultati particolarmente negativi del biennio trovarono fondamento negli strascichi lasciati dalle vicende dell'autunno caldo (su tutte la stipula dei nuovi contratti dei metalmeccanici che videro un sensibile aumento degli oneri retributivi) che certamente influirono ma che non possono essere prese a pretesto di una situazione strutturalmente negativa: flessione della produttività, incremento del costo del personale, aumento dei prezzi dei materiali, ritardo nella consegna da parte dei fornitori e slittamento dei tempi di consegna delle navi²¹³.

²¹² Ibid., p. 97.

²¹³ Ibid., p. 99.

In special modo fu l'inflazione uno dei fattori esterni che più pesarono sull'andamento negativo dei bilanci. In un'industria di montaggio, a ciclo lungo, l'aumento del costo delle materie prime poteva rappresentare un danno notevole per una costruzione in corso. E l'assunzione di commesse a prezzo bloccato, con contratti firmati prima che si prevedesse il forte aumento del costo delle materie prime, si dimostrò un onere pesantissimo sul conto economico della neonata società cantieristica. Il fatto che i contratti fossero stipulati in dollari, la cui svalutazione iniziò in maniera coperta fin dagli anni '60 per poi divenire ufficiale nel 1971, certamente non agevolò i bilanci di chi, come Italcantieri, utilizzava la moneta statunitense come mezzo ufficiale delle proprie transazioni. A tutto ciò si sommava il malfunzionamento del credito navale che “costrinse” Italcantieri a svolgere il ruolo di finanziatore, accumulando così una mole di debiti a tassi crescenti sempre maggiore: Italcantieri infatti ridistribuiva risorse che aveva ottenuto indebitandosi e quindi doveva sostenere alti costi per interessi che andavano crescendo. Tale dinamica si innescò anche per il ritardo e i deficit dei sussidi diretti alla produzione che sarebbero dovuti arrivare dalle leggi del 1965 e del 1968, concordate con la Cee, e che prevedevano un regime pluriennale di aiuti.

Nel 1971 le perdite della sola Italcantieri arrivarono a 15,1 miliardi di lire, dovute all'andamento negativo dei cantieri di Monfalcone e di Castellammare di Stabia. L'anno successivo vide una contrazione delle perdite, dovuta alla ripresa del mercato mondiale e ad un incremento generale dell'attività produttiva. Il deficit di Italcantieri per l'anno 1972 si ridusse a soli 3,9 miliardi di lire.

L'andamento leggermente migliore di Italcantieri si rifletté sul bilancio di Fincantieri che riuscì a ridurre le perdite ma che non poté evitare, nel giro di due anni, due svalutazioni del capitale sociale con conseguente reintegro ed aumento.

Le continue perdite e la difficoltà di attuare il piano di riassetto, indussero i dirigenti di Italcantieri ad attuare una politica commerciale piuttosto attendista, rinunciando a nuove

commesse per non subire i rischi connessi alla clausola del prezzo bloccato. Per superare le difficoltà organizzative, e sfruttando la progressiva specializzazione degli impianti, la Fincantieri intraprese la strada della tipizzazione della produzione e della costruzione in proprio di unità navali ripetute.

Tale via era già stata sperimentata da Fincantieri ma, per la prima volta, ci si accingeva alla produzione in serie di navi di grandi dimensioni da realizzare nei cantieri di Monfalcone e Sestri.

La produzione standardizzata andava incontro alla soluzione di diversi problemi. Innanzitutto si sottraeva il naviglio italiano all'andamento irregolare del mercato mondiale, assicurando al contempo ai cantieri un regime di lavoro continuo. La tipizzazione richiedeva riorganizzazione complessiva del modo di lavorare dei cantieri italiani che andarono forzatamente verso una riduzione sensibile dei costi di produzione, proprio come aveva indicato la *Relazione Caron*. Tutto ciò permise di abbassare i tempi di consegna, consentendo al naviglio italiano di essere venduto sul mercato mondiale con tempi e condizioni più favorevoli.

La bontà di questo indirizzo era sottolineata dalle buone vendite del naviglio impostato in conto proprio sul mercato. Al di là della stasi generale del biennio 1970-1971, nel 1972, con la ripresa della domanda mondiale, la Fincantieri iniziò a vedere gli utili di tale politica, beneficiando anche di una maggiore produttività sui cui influi l'affievolimento della conflittualità operaia rispetto al 1969-1970²¹⁴.

Nonostante i cattivi risultati a livello di bilancio, le scelte di Italcantieri non poterono non essere considerate come positive. Innanzitutto a partire dal notevole aumento della produzione: nel giro di cinque anni si passò dalle 500 Tpl del 1967 a più del raddoppio della produzione del 1972²¹⁵.

²¹⁴ Ibid., p. 102.

²¹⁵ Tavola 71 in Istat, *Sommario di statistiche storiche dell'Italia: 1861-1975*, Istat, Roma 1976.

Fu incrementato anche il numero degli addetti, con un ricambio generazionale notevole che comportò un abbassamento diffuso dell'età media, sia tra gli operai sia tra gli impiegati.

Il dato probabilmente più importante è quello riguardante il livello degli investimenti effettuati da Italcantieri che si mantenne sostenuto per un discreto lasso di tempo, dimostrando una certa continuità e lungimiranza nell'applicazione. Gli sforzi per ammodernare impianti e processi produttivi portarono ad un recupero di produttività notevole. Nonostante tutto, l'azienda non riuscì mai a rendersi fortemente competitiva.

Tab. 5.1 Dati economici Italcantieri 1967-1973 (miliardi di lire)

Anno	Ricavi	Investimenti	Ammortamenti	Utile/perdite
1967	83,8	8,8	2,5	0,01
1968	104,3	11,2	2,6	-1,0
1969	103,2	5,1	2,3	-7,2
1970	132,4	3,8	4,1	-9,6
1971	137,9	4,0	4,2	-2,00
1972	156,3	4,4	4,3	-7,5
1973	205,0	7,5	6,9	-0,02

Fonte: P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica. La cantieristica italiana 1861-2011*, Franco Angeli, Milano 2012, p. 218.

L'indice più evidente della scarsa competitività era rintracciabile nella difficoltà di reperire commesse sul mercato internazionale benché si fosse in una congiuntura di grande espansione della domanda. Italcantieri si muoveva esclusivamente in direzione del mercato interno, senza tentare di accedere al mercato internazionale. La richiesta continua di sussidi diretti e i rapporti quasi esclusivi con le società armatrici dell'IRI testimoniavano di una presenza esclusivamente sul mercato nazionale²¹⁶. Anche in altri paesi, come Germania e Giappone, il presidio del mercato interno era fondamentale per le società cantieristiche ma rappresentava solamente il primo passo per lanciarsi sul mercato internazionale.

²¹⁶ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, pp. 217-218.

Nella politica di Italcantieri, invece, questo secondo passo era pressoché assente. Il rapporto col mercato interno rimaneva fine a se stesso.

Il periodo tra la fine degli anni '60 e l'inizio dei '70, con la produzione di navi in conto proprio, fu sfruttato per dare vita ad un importante riordino impiantistico. Le linee di produzione furono ridotte e fu accentuata la tipizzazione degli impianti Italcantieri, cessando così la pratica dei cantieri “tuttofare”. Italcantieri tentò di sfruttare questa fase impostando un programma di tipo “fordista”, peraltro già applicato dalla cantieristica giapponese. “Nel 1973 il gruppo Fincantieri si presentava sul mercato con 8-10 tipi di nave, un'ampia gamma che andava dalle cisterne da 250.000-350.000 tpl costruite nel cantiere di Monfalcone alle piccole unità navali realizzate in quello di Livorno”²¹⁷.

Gli sforzi di Italcantieri si concentravano soprattutto sulla produzione di unità medio-grandi, ad eccezione delle cisterne medio-grandi, la cui produzione era stata avviata in Giappone. Non è dato sapere se dietro a questa scelta ci fosse una visione lungimirante dettata dalle prospettive incerte per il mercato delle cisterne in seguito alla crisi petrolifera. Fatto sta che la scelta si rivelò non del tutto errata. Nonostante ciò, sembrava necessario avviare una nuova fase di adeguamento impiantistico e di nuove prospettive produttive, soprattutto per il cantiere di Monfalcone che continuava ad apparire come il più promettente per il futuro dell'azienda.

5.1 La vicenda Piaggio: la fine della grande cantieristica privata

L'inizio degli anni '70 fu il periodo in cui si completò il passaggio all'Iri dell'intera industria cantieristica italiana. Infatti fu in quegli anni che i Cantieri Navali del Tirreno e Riuniti (Cntr) appartenenti al Gruppo Piaggio passarono alla Fincantieri. D'ora in avanti, la cantieristica italiana si poteva identificare interamente con la *holding* di settore dell'Iri. Rimarranno fuori solamente i cantieri minori, in grado di costruire naviglio di piccolo

²¹⁷ R. Galisi, *Dai salvataggi alla competizione globale*, p. 104.

tonnellaggio. La Fincantieri rilevò i Cntr, e il cantiere Breda di Marghera, in stato di fallimento. “Entrambe le operazioni rientrano dunque in quella politica dei salvataggi che, proprio in quegli anni, cominciano a caratterizzare sempre più l'azione dell'Iri e del sistema delle partecipazioni statali. La logica che muoveva i dirigenti delle imprese pubbliche in queste operazioni non era soltanto quella, passiva, di assecondare le pressioni dei politici, ma anche quella di rafforzare, aumentando fatturato e dipendenti, il proprio potere di contrattazione nei loro confronti”²¹⁸.

Specializzati nella produzione militare, i Cntr presentarono bilanci in attivo fino al 1963 per poi iniziare una parabola discendente che si manifestò in tutta la sua gravità nel 1970. Fin dall'inizio della procedura di liquidazione, la Fincantieri aveva prestato il proprio sostegno finanziario alla società per poi assorbirla ufficialmente nel 1973. L'operazione portò all'estromissione dei privati dalla cantieristica maggiore. Il gruppo contava 8.500 dipendenti e aveva stabilimenti a Genova-Le Grazie, Riva Trigoso (Sestri Levante), Ancona e Palermo. Tutti i cantieri risultavano invecchiati da un punto di vista impiantistico e arretrati tecnologicamente.

La Fincantieri, oltre ad accollarsi le perdite contabilizzate dai liquidatori e quelle incorse nei primi esercizi della propria gestione, decise di investire in un dispendioso programma di ristrutturazione degli impianti. Il culmine fu raggiunto con il completo rifacimento dell'impianto di Ancona. L'obiettivo dichiarato era quello di portare gli impianti del gruppo Cntr al livello degli altri stabilimenti del gruppo.

Il cantiere di Riva Trigoso fu ristrutturato in funzione delle costruzioni militari e destinato ad integrarsi con il cantiere di Muggiano La Spezia. Lo stabilimento di Genova – Le Grazie fu ridimensionato e destinato alla sola riparazione navale.

Nonostante un'ottima posizione geografica che avrebbe potuto favorirlo come il maggiore impianto di riparazione navale del Mediterraneo, il cantiere di Palermo, forte di

²¹⁸ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 238.

3700 addetti, rappresentava il problema più spinoso per Fincantieri. Oltre a rappresentare un “costo sociale” notevole, il cantiere era situato in una zona lontana dalle fonti di approvvigionamento e soffriva dell'assenza di ditte esterne specializzate, limite che rendeva praticamente impossibile un suo futuro sviluppo.

L'intervento più impegnativo fu quello che riguardò l'impianto di Ancona. La chiusura del cantieri sarebbe stata insostenibili, dal punto di vista sociale e delle ricadute politiche, dopo che la città era stata colpita dal terremoto nel 1972. La ristrutturazione faraonica del sito (si realizzò un'opera di interrimento sottraendo al mare 230 mila metri quadrati, quasi il doppio della precedente superficie del cantiere) fu avviata proprio sfruttando gli stanziamenti per la ricostruzione. I lavori furono completati solamente dopo la metà degli anni '80, assorbendo quasi per intero la spesa per investimenti di Fincantieri. Il cantiere fu concepito per rispondere ad esigenze diversificate, anche dal punto di vista della produzione militare, abbandonando del tutto l'attività meccanica.

5.2 Lucide critiche alla politica industriale governativa

Che ci fosse qualche vizio di fondo nel processo di salvataggio dei cantieri ex Piaggio era chiaro anche ai contemporanei. Lo attestano alcuni resoconti parlamentari in cui deputati di opposizione interrogavano gli esponenti governativi sulla questione.

Se l'interrogazione del deputato del Movimento Sociale Italiano Antonio Pazzaglia²¹⁹ esprimeva una generica preoccupazione per le sorti future delle aziende rilevate dall'IRI e degli addetti in forza agli impianti, l'interrogazione del deputato comunista Luciano Barca²²⁰ toccava punti molto più spinosi per il governo e per le scelte fatte.

²¹⁹ Cagliari, 10-06-1927/06-05-1997. Avvocato, eletto nel collegio di Cagliari e componente della Ottava Commissione (Lavoro e Previdenza Sociale).

²²⁰ Roma, 21-11-1920/07-11-2012. Giornalista, eletto nel collegio di Ancona e componente della Quinta Commissione (Bilancio e Partecipazioni Statali).

Partendo infatti dall'operazione di salvataggio dei cantieri Piaggio, Barca chiedeva quale dovesse essere il futuro complessivo del settore cantieristico italiano: “Al di là del problema particolare, emerge un problema generale sul quale noi vorremmo che il Ministero delle partecipazioni statali facesse luce. Non si potrà continuare sempre ad operare in senso contrario alla logica e forse anche alla legalità, senza parlare dei criteri di economicità e di razionalità. Nel momento in cui noi volessimo affrontare il problema dei cantieri, come dovremmo procedere, onorevole sottosegretario?”²²¹.

Toccava al Sottosegretario per le partecipazioni statali, il socialista Francesco Principe²²², replicare a Barca: “Onorevole Barca, vorrei dissipare un equivoco. Io sono perfettamente d'accordo con lei [...] sul fatto che si debba realizzare un piano organico per la cantieristica in generale. Le ricordo però che il regime di liquidazione nel quale i cantieri del Tirreno si trovano deve, per legge, durare un anno, e che pertanto è necessario attendere che la relativa procedura si esaurisca. [...] Non appena dalla fase di liquidazione si passerà alla fase di fattibilità, si procederà senza dubbio all'attuazione di un piano di riorganizzazione dei cantieri del Tirreno nell'ambito di un piano organico per la cantieristica in generale”²²³.

Al di là delle parole evasive di un singolo sottosegretario, appariva preoccupante che, a così pochi anni di distanza dall'egregio lavoro della commissione Caron, si tornasse a parlare dell'urgente necessità di un piano globale per la cantieristica.

Barca, pur difendendo il salvataggio da parte dell'IRI, era convinto della necessità di agire il prima possibile, non aspettando la fine della procedura di acquisizione da parte della Fincantieri: “Dico però che una cosa è la procedura di salvataggio – e noi dobbiamo studiare tale problema per vedere quali organismi debbano operare tale procedura, se l'Iri o l'Imi – altra cosa invece è stabilire un piano generale della cantieristica: anzi, a mio avviso non basta

²²¹ Verbale di seduta del 10-05-1971, *Camera dei deputati*, Roma, p. 28586.

²²² Rende (Cosenza), 24-05-1918/05-11-2008. Agronomo, eletto nel collegio di Catanzaro e componente della Undicesima Commissione (Agricoltura e Foreste). Più volte sottosegretario nel Governo Moro II, Rumor I, Rumor II e Colombo I.

²²³ Ibid.

neppure stabilire un piano della cantieristica perché occorrerebbe elaborare infatti una politica del mare, perché lo sviluppo della cantieristica dovrebbe essere legato a quello della flotta e del sistema portuale”²²⁴.

Barca, in poche parole, criticava una delle consuetudini della politica economica dei governi del secondo dopoguerra: il ricorso al salvataggio e ai contributi pubblici per aiutare le aziende in difficoltà. Ma non c'era solo questo. Barca, infatti, coglieva l'inadeguatezza e probabilmente la continua improvvisazione delle politiche di settore dei governi che si erano succeduti. Si coglieva, con forza e lucidità, l'assenza, pesantissima, di un progetto globale, non ristretto al singolo cantiere, che coinvolgesse, armoniosamente, i vari settori industriali (basti pensare ad una più stretta e possibile sinergia con l'industria siderurgica) in una prospettiva di lungo periodo. Se il problema di breve termine era quello di dare risposta agli addetti che rischiavano di perdere il proprio posto di lavoro, le difficoltà di lungo periodo apparivano più preoccupanti: “La preoccupazione dei lavoratori è dunque giustificata perché una cosa è la fase di salvataggio, la fase di intervento immediato, altra cosa è invece l'individuazione di una prospettiva di lungo termine. Se c'è oggi una cosa che preoccupa tutti, che dovrebbe preoccupare anche il Governo è proprio la crisi di prospettive che si verifica in tutti i settori. [...] Si continua ad operare salvataggi episodici, a realizzare interventi casuali, disordinati, saltuari che non fanno che aggravare i motivi di confusione e di crisi; poi improvvisamente si scopre che la congiuntura è sfavorevole e ci si ricorda di Keynes e del fatto che bisogna sostenere la domanda. Bisogna invece intervenire con delle scelte di politica economica, con dei programmi [...]”²²⁵. Le conclusioni di Barca rappresentavano una sollecitazione all'azione del governo e introducevano nella discussione complessiva un altro elemento di fondamentale importanza per i cantieri italiani: “Tra i fini della politica economica è per noi primario quello della massima occupazione, al massimo livello possibile

²²⁴ Ibid., p. 28587.

²²⁵ Ibid.

di tecnologia. E' chiaro quindi che noi ribadiamo la necessità di una scelta che garantisca i posti di lavoro; ma poiché non guardiamo soltanto al domani o al giorno presente (come fate voi che vivete giorno per giorno), ma chiediamo che si guardi almeno al medio se non al lungo termine, ribadiamo che vogliamo vedere la azione del Governo informarsi a determinate scelte [...]”²²⁶.

Se l'arroccarsi in una strenua difesa dei lavoratori poteva rappresentare un freno al riordino del mondo Fincantieri, indubbiamente le parole di Barca segnavano una novità nel panorama dei giudizi e delle politiche che il PCI aveva sviluppato negli anni sul sistema IRI. Rispetto giudizi abbastanza superficiali dei primi anni '50, i comunisti vedevano adesso l'IRI come un sistema che viveva per se stesso, ricorrendo a salvataggi e finanziamenti, senza introdurre incentivi e novità produttive, Barca parla appunto di tecnologie, che potessero rendere le aziende pubbliche maggiormente competitive. Dall'altro lato, le parole di Barca esprimevano un giudizio nettamente negativo sul fallimento di una politica economica che, in poco più di venti anni, non era riuscita a rinnovarsi e ad innovare il settore cantieristico. Se non si vuole usare la parola fallimento, certamente la politica economica riguardante la cantieristica appariva la somma di innumerevoli occasioni perse e di decisioni discutibili.

Anche le scelte compiute per i cantieri Piaggio testimoniavano una scarsa lungimiranza da parte di Fincantieri. Si poteva pensare che il salvataggio dei cantieri Piaggio rispondesse più a logiche socio-politiche che a motivazioni economiche, seguendo le quali gli impianti avrebbero avuto ben altra sorte: “Se è vero che l'operazione di salvataggio dei cantieri Piaggio prese corpo nell'ultima fase del *boom* del mercato mondiale, il piano di investimenti fu avviato e poi realizzato quando la domanda era già crollata ed era chiaramente maturata la cognizione delle dimensioni, della prevedibile durata e del carattere irreversibile della crisi, e di come questa ponesse all'ordine del giorno il tema del ridimensionamento della capacità”²²⁷.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 224.

Contestualmente alla vicenda della crisi e dell'acquisizione da parte dell'Iri dei cantieri Piaggio, Fincantieri e governo si trovarono ad affrontare un altro problema di non facile risoluzione. Rimaneva sempre in piedi, infatti, la vicenda che avrebbe dovuto portare alla chiusura dei cantieri S. Marco di Trieste e Muggiano-La Spezia nel quadro di un complesso piano di razionalizzazione del settore cantieristico e di investimenti sostitutivi. Alla metà del 1969 la soluzione che avrebbe portato gli addetti dei due cantieri ad essere reimpiegati presso altre aziende, era ben lontana.

Le opposizioni parlamentari, arroccandosi in una strenua difesa dei lavoratori che non accettavano alcuna soluzione lavorativa diversa dall'esistente, probabilmente facevano sì che il piano di razionalizzazione non trovasse una rapida conclusione. Ma forse non sbagliavano ad affermare che il governo si muoveva nella vicenda senza alcun tipo di progettualità²²⁸. E le stesse risposte evasive degli esponenti governativi, parevano confermare tale valutazione.

Se l'atteggiamento di chiusura tenuto dai lavoratori, timorosi di perdere il posto di lavoro, era abbastanza comprensibile, il comportamento governativo pareva invece senza logica. Trattare una vicenda come questa senza avere una progettualità ben precisa significava sconfessare in pieno, così come già successo per la vicenda Piaggio, il lavoro della Commissione Caron che era nata proprio per affrontare il tema della razionalizzazione. Nel progetto della Commissione la chiusura dei due cantieri, previa assicurazioni sul mantenimento del posto di lavoro presso altre aziende già attive o sostitutive degli addetti, era ritenuto indispensabile sia in un ottica di riduzione dei costi sia nell'ottica della specializzazione e dello sviluppo di cantieri più grossi, come quello di Monfalcone nell'area triestina.

Al di là delle ovvie ragioni socio-politiche per le quali non ci si potevano inimicare migliaia di lavoratori ed un'intera comunità locale, il mancato sostegno del governo all'azione di Fincantieri, in questo caso, fu un tragico errore.

²²⁸ Verbale di seduta del 30-05-1969, *Camera dei deputati*, Roma, p. 8722.

Errore che rallentò notevolmente un processo di razionalizzazione che sicuramente non avrebbe risolto i problemi endemici della cantieristica italiana ma che probabilmente avrebbe potuto aiutare il settore ad affrontare la crisi mondiale in maniera più tranquilla, senza esserne travolto.

Quindi, se da un lato Fincantieri commise errori di valutazione nella gestione del proprio patrimonio in relazione alla crisi mondiale, dall'altro lato il governo italiano ebbe le proprie gravi responsabilità a non sostenere il programma della *Relazione Caron*.

Inoltre, l'esecutivo non prese in seria considerazione la possibilità di interventi mirati ad alleviare i bilanci di Italcantieri dalle gravose spese effettuate sia per investimenti sia sul versante del credito navale.

L'unico provvedimento degno di nota, nel periodo che va dalla creazione di Italcantieri al manifestarsi della crisi mondiale, fu il rinnovo e rifinanziamento di una legge del 1962 sull'accesso al credito navale.

Obiettivo dichiarato del provvedimento, che si accompagnava ad una legge sui benefici per la demolizione del naviglio vetusto, era quello di permettere ad armatori pubblici e privati di poter incrementare la quantità di naviglio italiano avendo al contempo la possibilità di aggiornare la flotta.

Tale provvedimento non si discostava da precedenti esperienze legislative in campo navalmeccanico. Infatti, il beneficiario ultimo del credito era la Finmare, di proprietà Iri. In poche parole, lo stretto rapporto tra governo e aziende a partecipazione statale, col primo che continuava a finanziare le seconde, non veniva interrotto, bensì rilanciato, lasciando le aziende pubbliche a vivere in condizioni di assistite, condizione che certamente, non favoriva la loro competitività.

Nessuna delle forze politiche in campo allora, notò tale incongruenza. Anzi, le critiche al provvedimento furono scarse.

La principale veniva dal PCI, tramite il deputato Sergio Ceravolo²²⁹ che giudicava erroneamente il troppo assistenzialismo del sistema IRI come un favore fatto agli armatori privati, pronti a sfruttare le risorse pubbliche, ma che costruiva una valida critica al metodo e alle prospettive della Finmare: “Se si incentrasse lo sviluppo della Finmare non sul trasporto passeggeri, ma sul trasporto merci, oggi che vi è la possibilità non di percorrere tutto il cammino che gli altri paesi più avanzati hanno percorso, ma di inserirsi nei settori tecnologicamente più avanzati, potremmo farlo con successo, giacché abbiamo anche una struttura economica che ce lo consentirebbe”²³⁰.

Il PCI, tramite il proprio esponente, coglieva uno dei problemi fondamentali della politica Finmare: il continuare a concentrare i propri sforzi su un traffico passeggeri, la cui mole si stava progressivamente riducendo invece di gettarsi in un progetto nuovo, d'avanguardia, tecnologicamente avanzato, nel trasporto merci. Questo poneva il problema di una strategia di gestione delle navi da parte delle aziende armatoriali non abbastanza lucida e lungimirante.

Stavolta però, riprendendo le parole di Ceravolo, vi era la possibilità di sfruttare conoscenze già acquisite senza la necessità di sviluppare ricerca nel campo della progettazione e della costruzione. I vantaggi di scelte di questo tipo, secondo Ceravolo sarebbero stati grandi: “Potremmo raggiungere una posizione di avanguardia nei settori più moderni dei trasporti, con beneficio per i traffici marittimi e con grande vantaggio per tutta l'economia nazionale”²³¹. L'applicazione di tecniche produttive tecnologicamente più avanzate avrebbe comunque richiesto, secondo il PCI, uno sforzo economico da parte dello stato: “Occorre utilizzare i finanziamenti per l'ammodernamento dei cantieri, perché, in modo economicamente sano, riescano a diminuire i costi di produzione delle navi e non si debba

²²⁹ Genova, 24-04-1923/27-10-2003. Operaio, eletto nel collegio di Genova e componente della Decima Commissione (Trasporti).

²³⁰ Verbale Decima Commissione del 06-05-1970, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 387.

²³¹ Ibid.

ricorrere continuamente alle sovvenzioni. Invece avete condotto una politica cantieristica miope, che si è basata sulla previsione di una diminuzione di naviglio”²³².

Le parole di Ceravolo paiono incredibili ad una prima lettura: il PCI si schierava contro al continuo ricorso alle sovvenzioni statali, chiedendo, finalmente, un reale ammodernamento dei cantieri. Tale posizione, però, non ha niente di sconvolgente. Vi si può probabilmente rintracciare un richiamo al concetto di *economicità* introdotto dall'ideologo dell'IRI Pasquale Saraceno, secondo il quale le aziende a partecipazione statale avrebbero dovuto condurre un'esistenza simile alle aziende private, riuscendo a recidere il cordone ombelicale con le casse statali. Le parole di Ceravolo suonavano anche come una pesante condanna nei confronti delle previsioni governative che non avevano colto le grandi possibilità che il mercato mondiale stava riservando ai costruttori di naviglio.

Alle critiche rispondeva il Ministro della marina mercantile, il democristiano Salvatore Mannironi²³³. L'esponente governativo difendeva il proprio operato affermando che il sostegno al credito navale era uno strumento utilizzato da tutti i maggiori paesi produttori di naviglio per incrementare le proprie flotte mercantili e per dare lavoro ai cantieri nazionali: “In tutte le altre nazioni dell'Europa occidentale, per lo meno, il sistema è largamente usato: per esempio in Francia, dove il tasso d'interesse viene ridotto al 4,5 per cento; in Gran Bretagna dove sono possibili crediti per l'80 per cento a dieci anni e al tasso del 4,5 per cento; nella Germania Federale dove il credito è per il 50 per cento a otto anni al tasso del 5,5 per cento. Anche in Giappone e in Belgio si applicano provvidenze legislative di questo tipo”²³⁴.

Legando inoltre la legge sul credito navale a quella sugli incentivi per le demolizioni, Mannironi affermava che la flotta italiana avrebbe potuto trarne grande vantaggio: “Come i colleghi avranno rilevato, la legge sul credito navale è indissolubilmente legata a quella sulle

²³² Ibid.

²³³ Nuoro, 10-12-1901/Roma, 6-04-1971. Avvocato, più volte Deputato e Senatore, eletto nel collegio di Cagliari. Morì improvvisamente, mentre era ancora in carica come Ministro della marina mercantile.

²³⁴ Verbale Decima Commissione del 14-05-1970, *Camera dei Deputati*, Roma, p. 393.

demolizioni, perchè si è voluto provvedere non solo al miglioramento quantitativo della nostra flotta, ma anche a quello qualitativo”²³⁵.

La critica più convincente e diretta formulata da Ceravolo, quella sullo stato tecnologicamente arretrato del naviglio mercantile e sulle prospettive che si intendeva dare a Finmare, rimase però senza risposta. Mannironi, infatti, si limitò a giustificare il mancato incremento del naviglio merci, a scapito del trasporto passeggeri, con una difficoltà complessiva di bilancio pubblico: “Se l'incremento della flotta Finmare non ha potuto superare le percentuali medie comuni, si deve al fatto che gli stanziamenti non lo consentivano. Non possiamo dimenticare che il bilancio della marina mercantile fa parte dell'intero bilancio italiano e dell'intero programma nazionale quinquennale e che quindi ci si deve accontentare dell'impiego delle somme che, nella visione organica degli investimenti, sono consentite dalle disponibilità di detto bilancio”²³⁶.

Gli argomenti portati da Mannironi a sostegno della propria tesi apparivano alquanto deboli. Accettata la motivazione di una carenza di fondi di bilancio per l'incremento del naviglio, la risposta alle critiche sollevate in merito alle politiche della Finmare non era stata data. Non è dato sapere se il Ministro esponesse seriamente le proprie convinzioni oppure se, per l'opportunità politica di salvaguardare le scelte del proprio esecutivo, preferisse ignorare parte del ragionamento di Ceravolo. Probabilmente il silenzio dell'esponente governativo poteva essere interpretato come la certificazione che parte delle critiche mosse dal PCI si rivelavano giuste.

Del resto, la scelta della Finmare di continuare ad investire nel settore passeggeri non privilegiando il naviglio merci, la cui domanda sul mercato mondiale stava lievitando velocemente, si rivelò una scelta indiscutibilmente miope. Anche se riuscì a beneficiare di parte della nuova domanda di naviglio, la cantieristica italiana non riuscì a farsi trovare pronta

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Ibid.

alla nuova sfida, subendo, ancora una volta, un pericoloso ritardo nei confronti dei concorrenti internazionali, proprio alle soglie della crisi che avrebbe sconvolto i destini della navalmeccanica internazionale.

5.3 La crisi del 1973 e le sue ricadute

La crisi del 1973, dovuta agli effetti dello shock petrolifero, arrivò a colpire inaspettatamente la cantieristica mondiale. Infatti, nella seconda metà del 1972, dopo circa un anno di stasi, le ordinazioni sul mercato mondiale subirono un'impennata senza precedenti. Di quest'ultimo grande boom di domanda beneficiarono soprattutto i cantieri della zona Cee, dal momento che i cantieri giapponese erano ormai saturi per gli ordini assunti negli anni precedenti.

La fase depressiva del mercato iniziò alla fine del 1973, con lo scoppio della Guerra del Kippur. I paesi arabi membri dell'Opec (Organization of Petroleum Exporting Countries) decisero di sostenere lo sforzo militare di Egitto e Siria diretto contro Israele sfruttando l'arma petrolifera soprattutto nei confronti di Stati Uniti e paesi europei che sostenevano Israele. Fu così deciso di aumentare il prezzo di riferimento del petrolio che, in poco tempo, passò da 3,01 a 11,65 dollari al barile. Per la prima volta nella loro storia i paesi industrializzati non potevano più usufruire di energia a buon mercato. Il rialzo consistente ed improvviso del prezzo del greggio ebbe un impatto negativo sul traffico marittimo mondiale.

Considerato che la cantieristica è un'attività industriale a ciclo lungo, gli effetti della crisi sui cantieri non furono immediati ma spostati in avanti di alcuni anni. Basti pensare, però, che una volta raggiunto il picco della crisi, fra 1976 e 1980 le navi costruite nel mondo passarono da 33 milioni a soli 13 milioni²³⁷.

Il crollo coinvolse *in primis* le cisterne che costituivano la stragrande maggioranza degli ordini complessivi.

²³⁷ P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 223.

Ma in generale tutte le costruzioni mercantili subirono i contraccolpi del crollo dei traffici via mare: “Nel settore dei traffici marittimi, lo squilibrio fra domanda ed offerta di stiva si aggravava nei primi anni di fronte alla progressiva entrata in esercizio di unità ordinate prima della crisi, deprimendo i noli al punto tale da non consentire agli armatori di coprire neppure le spese vive di esercizio, tanto che molti cancellarono gli ordini pagando forti penali ai cantieri o mettono in disarmo navi appena ritirate. Questo ha significato un azzeramento della domanda primaria di unità mercantili [...]”²³⁸.

Persino il Giappone, che deteneva una posizione di assoluto vantaggio sul mercato mondiale, decise di abbandonare il settore cisterniero a favore della costruzione di unità di più piccole dimensioni. Tale scelta fu uno dei motivi per cui, contestualmente alla crisi, si assistette ad un'ulteriore redistribuzione geografica delle quote di mercato a favore del Giappone stesso e di altri produttori asiatici che iniziarono ad affacciarsi sul mercato.

Fu il caso della Corea del Sud che iniziò la sua avventura di produttore internazionale proprio nel momento in cui la crisi iniziava a profilarsi all'orizzonte. Nel giro di pochi anni riuscì a diventare la maggiore potenza mondiale nel settore dopo il Giappone. Nonostante il calo complessivo della domanda, la Corea riuscì ad acquistare velocemente nuove quote di mercato mentre i giapponesi riuscirono sostanzialmente a mantenere la loro presenza che si aggirava intorno al 50% degli ordini complessivi.

L'ascesa coreana e la difesa delle posizioni giapponesi significarono un crollo verticale delle produzioni dell'area Cee. Basti pensare che nel decennio 1976-1986, la quota di produzione europea passò dal 23 al 9,9%. Tutto ciò significava una riduzione dei volumi produttivi in termini assoluti che passarono da 7,6 a 1,6 milioni di Tsl, comportando conseguenze oltremodo gravi sul piano economico e sociale²³⁹.

²³⁸ Ibid., p. 224.

²³⁹ Ibid., p. 225.

Nel caso coreano il ruolo pubblico fu determinante. Inoltre, rappresentava l'esempio più nitido di come i paesi in via di sviluppo intendessero l'industria pesante. Acquisendo tecnologie estere e competendo grazie al basso costo del lavoro, la cantieristica coreana creava numerosi posti di lavoro stimolando la produzione nei settori collegati.

Se il successo della navalmeccanica coreana si basava indubbiamente sui forti aiuti provenienti dallo stato e sul basso livello dei salari, non si può dimenticare la componente tecnologica delle produzioni. Infatti, nel momento in cui il mercato mondiale visse la crisi delle cisterne, i coreani seppero rispondere riorientando la produzione verso navi a più alto contenuto tecnologico, come le gasiere.

Il bilancio dell'esperienza coreana restò comunque controverso, dimostrando i limiti della politica di promozione forzata del settore. Vero è che la cantieristica coreana riuscì nel miracolo di piazzarsi in breve tempo tra i maggiori produttori al mondo di naviglio. Vi furono comunque scelte errate: una di queste è rappresentata dalla decisione, assunta per un periodo di tempo non troppo lungo, di continuare a puntare sulla produzione delle superpetroliere. Le conseguenze di tale scelta portarono alcune delle maggiori aziende del settore a vivere, finanziariamente parlando, un momento delicato alla metà degli anni '80. Superata comunque questa fase, la navalmeccanica coreana riuscì a mantenere il proprio ruolo di primo livello nel novero dei grandi produttori mondiali.

L'avvento dei coreani comportò, insieme allo svilupparsi della crisi del 1973, una radicale trasformazione dello scenario della cantieristica mondiale.

Per un quindicennio i paesi che non seppero fronteggiare la crisi in modo adeguato si avviarono in una spirale composta da riduzione della domanda e crollo degli addetti al settore.

La crisi occupazionale colpì soprattutto i paesi europei, i cui cantieri persero decine di migliaia di addetti nel giro di un decennio.

Vi furono paesi in cui l'arrivo della crisi fu determinante per l'avvio dei licenziamenti ed altri in cui la tendenza alla diminuzione della manodopera si era manifestata già prima del 1973.

Non è da dimenticare in questo contesto l'ascesa, pur modesta in una prima fase, della cantieristica nazionale di Polonia e Jugoslavia (che ruotava attorno ai cantieri croati). L'ingresso di due nuovi produttori est-europei segnava una modificazione profonda della distribuzione geografica della produzione cantieristica europea.

Tab. 5.2 Addetti alla cantieristica per paese 1971-1982 (migliaia di unità)

Paese	1971	1975	1982	Variazione %
Gran Bretagna	189,4	78,4	60,0	-68,4
Germania Ovest	67,4	46,8	27,6	-59,1
Svezia	29,0	23,7	8,0	-72,5
Francia	32,2	32,9	23,9	-28,8
Olanda	47,6	49,7	34,4	-27,8
Belgio	12,4	6,1	4,0	-67,8
Danimarca	25,3	16,6	11,2	-55,8
Giappone	246,5	183,0	116,0	-53,0
Italia	31,3	35,3	29,2	-6,8

Fonte: P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica. La cantieristica italiana 1861-2011*, Franco Angeli, Milano 2012, p. 228.

L'Italia, ancora una volta, rappresentò un'eccezione: nella prima metà degli anni '70, infatti, il livello occupazione del settore subì addirittura un aumento e il calo avvenuto nel decennio successivo si distinse per ritmi nettamente più lenti rispetto ai produttori della stessa zona Cee.

Tutto ciò è probabilmente avvenuto grazie alla presenza di continui aiuti al settore che riuscirono a nascondere per un certo periodo la reale gravità della crisi e per la ricorrente e pervasiva incidenza di motivazioni socio-politiche che, mai, avevano consentito una reale riorganizzazione neanche in casi di estrema gravità come era quello che il mercato mondiale

stava attraversando. Tra l'altro, contestualmente alla crisi, il mercato mondiale modificò radicalmente anche il tipo di domanda: se, da un lato, andarono in crisi le imbarcazioni adibite al trasporto merci alla rinfusa, dall'altro si accentuò la richiesta di navi porta container che, apparse negli anni '60 su alcune rotte specifiche, rivoluzionarono le modalità di trasporto merci a livello mondiale.

Anche il Giappone, insidiato nella sua stessa area geografica dai coreani, dovette affrontare il contraccolpo della crisi ma riuscì a mantenere indenne la propria quota di mercato. Questo grazie alla rapidità nel mettere in campo soluzioni drastiche che portarono ad una aumento dell'efficienza e e innovarono la tecnologia produttiva. Il ridimensionamento della capacità produttiva non comportò traumi per l'intera economia giapponese vista la celerità con cui alcuni siti produttivi vennero convertiti ad altri utilizzi.

In Europa le risposte alla crisi si rivelarono tardive ed inefficaci ed il percorso di aggiustamento, al contrario di quanto successe in Giappone, fu lungo e faticoso. In un primo momento i più grandi paesi produttori si illusero che il crollo fosse congiunturale e superabile con una semplice politica di aiuto pubblico al settore. Nel giro di pochi anni, però, ci si accorse che tale previsione era del tutto fallace e che ben altre misure sarebbero state necessarie per permettere alle industrie cantieristiche nazionali di sopravvivere e di non venir schiacciate dal peso della crisi e dal ruolo dei concorrenti asiatici.

La gravità dei contraccolpi determinati dalla crisi dei noli portò alcuni paesi tradizionalmente produttori di naviglio, come Gran Bretagna, Svezia e Olanda, a ritenere più conveniente uscire dal settore piuttosto che impegnarsi per il risanamento e il rilancio della cantieristica nazionale.

Questi segnali convinsero la Cee della necessità di cambiare la politica comunitaria in materia di cantieristica e di aiuti pubblici al settore. Se già dalla metà degli anni '60, nonostante i richiami all'Italia che tradizionalmente era protagonista di tale politica, si iniziò a

pensare ad un cambio di rotta in materia, l'avvento della crisi mondiale fu il fattore determinante per modificare la politica comunitaria.

Gli effetti della crisi indussero infatti i politici europei a considerare normali ed accettabili in via di principio gli aiuti pubblici destinati ad opere di ristrutturazione e ridimensionamento del settore. Vennero considerati compatibili anche aiuti a carattere emergenziale, destinati a far fronte a problemi sociali gravi ed urgenti.

Il cambiamento della politica comunitaria nel giro di un decennio fu netto ma la capacità di governare la crisi in Europa fu minore e più lenta rispetto al Giappone. Il governo della crisi europea prese “le dimensioni e la forma di uno 'spettacolare collasso', concentrato in un periodo relativamente breve dopo il 1975”²⁴⁰.

Nonostante i livelli di disoccupazione nelle aree circostanti i cantieri raggiungessero livelli vertiginosi, il processo di ridimensionamento avvenne sostanzialmente senza drammi. Vi furono proteste anche forti, ma nessuna radicalizzazione delle lotte operaie. Il processo di contrazione della cantieristica europea si consumò in una fase di recessione generalizzata posta a cavallo degli anni '70 e '80. Ormai era andata persa la possibilità di recuperare il terreno perso rispetto ai giapponesi in un periodo di crescita dell'economia europea come erano stati gli anni '60.

La crisi del 1973 e le sue conseguenze colpirono particolarmente la cantieristica italiana. Le condizioni negative che affliggevano i cantieri nazionali si sommarono infatti ad aspetti più generali della crisi dell'intera economia nazionale.

L'aumento del prezzo del greggio, la rottura della stabilità dei cambi internazionali, l'esplosione dell'inflazione, l'aumento del costo del lavoro e il disequilibrio della bilancia dei pagamenti sconvolsero l'assetto finanziario e produttivo italiano. L'intervento di sostegno alle imprese che l'IRI mise in campo si caratterizzò per una forte componente assistenziale, per di più concentrata spesso in settori obsoleti e scarsamente remunerativi.

²⁴⁰ Ibid., p. 232.

Tra l'altro, tale sconvolgimento colpì l'Iri proprio nel momento in cui alcune società da esso controllate stavano attuando grandi piani di investimento, elaborati in un precedente periodo di fiducia ed espansione.

Scelte frettolose e poco lungimiranti portarono la macchina delle imprese pubbliche a trasformarsi in un agglomerato economico di sempre più difficile gestione e di crescente inefficienza. Al di là della diminuzione dei traffici mondiali, la Fincantieri risentì delle caratteristiche strutturali della cantieristica come industria di lungo ciclo che coinvolgeva vari settori risentendo così di molti fattori negativi dell'intera economia nazionale.

Fincantieri, a cui faceva riferimento pressoché l'intero patrimonio cantieristico nazionale, si trovò in una situazione finanziaria sempre più grave.

“La crisi del mercato obbligazionario e la difficoltà a ricorrere al mercato azionario ponevano in primo piano sia il problema dell'adeguamento del fondo di dotazione dell'Iri sia quello della crescita del ricorso all'indebitamento bancario: il primo era legato alle difficoltà della finanza pubblica, il secondo comportava un notevole aumento degli oneri finanziari con conseguente squilibrio dei bilanci economici. Le complesse condizioni di equilibrio tra intervento pubblico e mercato che avevano consentito il successo della 'formula Iri' furono in tal modo messe in crisi”²⁴¹.

²⁴¹ R. Galisi, *Dai salvataggi alla competizione globale*, p. 117.

Conclusioni. La Fincantieri dopo la crisi e la fine della parabola delle partecipazioni statali

Lo stato imprenditore fu fondamentale per la nascita del settore cantieristico italiano. La nascita dell'IRI segna uno spartiacque. Nato come ente provvisorio fu un elemento innovativo che segnava una netta discontinuità col passato ma che rimaneva legato a doppio filo al problema endemico della storia della penisola che lo stato liberale italiano aveva dovuto affrontare senza trovar soluzioni: l'inadeguatezza dei processi di finanziamento, i limiti strutturali del mercato interno e la difficoltà ad esportare per rimediare ai limiti del mercato interno.

Iniziava così una parabola straordinaria ed innovativa perché non seguiva esempi paragonabili. Una parabola che porterà il paese ad una crescita che, nel secondo dopoguerra, diverrà talmente impetuosa da passare alla storia col termine “miracolo” e che troverà i suoi primi segnali di crisi intorno agli anni '63-'64 fino al definitivo ripiegamento degli anni '80 e alla sua fin troppo veloce liquidazione nel decennio successivo.

La formula IRI riuscì nell'impresa di trovare un equilibrio tra conduzione privatistica delle aziende e interesse pubblico. Il progressivo deterioramento di tale equilibrio fu dovuto alla crisi strutturale del sistema di finanziamento dell'ente e alle difficoltà, e la cantieristica ne fu uno degli esempi maggiori, di adattarsi all'evoluzione dei settori e delle tecniche produttive perdendo così la possibilità di investire su quelli potenzialmente più capaci di garantire sviluppo futuro. Indubbiamente ebbero un certo peso anche le conseguenze negative del clientelismo che, seppur sistematicamente praticato in determinati periodi di vita repubblicana, non può giustificare, da solo, il declino di una formula così unica e complessa come era l'IRI.

Probabilmente si può ricercare nell'istituzione del Ministero delle partecipazioni statali (1956) il momento in cui le difficoltà nel controllo istituzionale sulle direzioni di impresa si fecero sempre più accentuate mentre crebbero i rapporti di dipendenza nei confronti degli esponenti dei partiti di governo. Fino a quel momento, le aziende pubbliche avevano goduto di una relativa libertà di manovra in ambito decisionale. Tale libertà, accompagnata da una solida autonomia finanziaria, fu il motivo principale per cui l'IRI e l'Eni, affidandosi a brillanti dirigenti di impresa come Enrico Mattei e Oscar Sinigaglia per fare due esempi fra i più noti, riuscirono ad elaborare politiche industriali di ampio respiro e di lunga portata che stimolarono crescite settoriali senza precedenti.

La nascita del Ministero, però, sembrò rappresentare l'autorizzazione ai partiti di governo di esercitare un sempre più stringente controllo su aziende pubbliche ed enti di gestione al fine di utilizzarle per sostenere oltremodo l'occupazione e un regime clientelare, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, senza l'ausilio di un disegno strategico più ampio. Se la gestione "politica" dell'IRI ebbe gravi responsabilità nell'orientare alcune scelte strategiche dell'ente, ancora da accertare sono le responsabilità dei dirigenti dell'istituto, la gestione "tecnica" dunque, che non seppe sempre produrre scelte efficaci, in linea con l'andamento e i mutamenti del mercato.

La crisi di tale formula si manifestò, in tutta la sua ampiezza e gravità, a partire dagli anni '70. La gestione delle aziende pubbliche, scosse dalla grande crisi dell'inizio del decennio, mostrarono tutti i limiti e le imperfezioni di un sistema ormai fortemente dipendente da interessi partitici e clientelari. Sembra sorprendente che, nel bel mezzo di una crisi con pochi precedenti, gli enti di gestione dell'IRI e gli addetti dei vari settori crescessero nel giro di un decennio.

Gli anni '70 rappresentarono un punto di svolta anche perché, oltre a difendere l'esistente, l'IRI iniziò a veder peggiorare la propria situazione finanziaria lanciandosi in

salvataggi di aziende private in gravi difficoltà finanziarie. L'indebitamento crebbe, tanto da far perdere anche quella scarsa, se non inesistente, autonomia finanziaria che era stata una condizione importante per il successo dell'ente. Vista la continua necessità di trasferimenti da parte dello stato si creò un corto circuito fatto di legami, spesso sordidi, fra livello istituzionale di governo, enti di gestione e imprese pubbliche: “una vera politica industriale non viene mai definita in modo esplicito e trasparente, se non del tutto rituale e generico, e si assiste piuttosto a una continua e defatigante concertazione, nella quale le decisioni finali sono la risultante di un intreccio fra interessi corporativi e poteri di veto e condizionamento”²⁴².

L'industria cantieristica fu probabilmente il settore in cui i segnali di logoramento del sistema furono più evidenti e anticipati. Anzi, si può forse affermare che la cantieristica italiana non riuscì mai ad elevarsi da quel livello in cui condizionamenti politico-sociali e scelte economiche rimanevano strettamente legati da modificare o bloccare qualsiasi iniziativa innovativa e potenzialmente fruttuosa per un settore che da sempre era ricorso al sostegno statale e che la politica stessa non aveva mai incoraggiato o aiutato ad uscire da questo stato di 'minorità economica'.

L'intreccio tra stato e impresa fu la premessa fondante del settore. In questo caso, a differenza di altri comparti, non si assistette ad imprese private che, in situazione di grave difficoltà, si rivolgevano allo stato reclamando un aiuto organizzativo e finanziario. Il settore cantieristico italiano nacque e poté crescere esclusivamente grazie all'aiuto della mano pubblica. Proprio per questo, probabilmente la cantieristica rappresenta il caso limite dell'intreccio tra attività privata e gestione pubblica dell'economia. Senza le politiche protezionistiche, i sussidi diretti e l'enorme mole di commesse statali, il settore cantieristico italiano probabilmente non avrebbe mai visto la luce o, sicuramente, non avrebbe avuto il ruolo che effettivamente ha esercitato nella storia d'Italia.

²⁴² P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica*, p. 333.

Ma il ruolo del pubblico non fu decisivo solamente per la nascita e per la crescita del settore. Le ingerenze politiche modellarono il volto stesso del settore, spesso influenzando la scelta della localizzazione degli impianti, incoraggiando la spinta alla crescita della capacità produttiva e alimentando artificialmente la domanda di naviglio. Detto questo, è da sottolineare che, con la vicenda del passaggio dei cantieri Piaggio all'IRI, all'inizio degli anni '70, che segna la sparizione del privato da uno dei settori strategici dell'industria italiana, rilancia con forza il tema dell'inadeguatezza del grande capitalismo italiano di fronte alle sfide e alle prospettive dell'economia nazionale. E allora, con tutti i limiti e le compromissioni che il modello "misto" dell'economia irizzata portava in dote, viene da chiedersi se, senza un ruolo così importante dello stato, quale sarebbe stato il destino non solo del settore navalmeccanico ma dell'intera economia nazionale.

Indubbiamente alcuni condizionamenti politici hanno ostacolato o ridimensionato progetti di ampia portata che intendevano trasformare il settore. Le vicende dei cantieri di Livorno e Taranto prima e delle mancate ristrutturazioni dei cantieri di Trieste e La Spezia poi rappresentano casi emblematici della difficoltà delle partecipazioni statali di conciliare motivazioni economiche e ragioni sociali delle imprese. Queste vicende si risolsero spesso in un nulla di fatto oppure ebbero conclusioni molto divergenti rispetto ai progetti di partenza. Interessi politici, locali e nazionali, influenzarono sicuramente in maniera importante lo svolgimento dei processi di trasformazione ma è anche vero che i fallimenti si ebbero perché gli stessi dirigenti che proposero tali ristrutturazioni non seppero mettere in campo proposte occupazionali alternative che avrebbero favorito il ridimensionamento o la trasformazione dei cantieri.

E allora, indubbiamente, il rapporto stretto tra cantieristica, interessi armatoriali e politica rappresenta una caratteristica tutta italiana (anche se la promozione statale di affermazione e trasformazione della cantieristica ebbe un peso determinante anche in altri

paesi europei, come Gran Bretagna, Germania e Francia) ma non può spiegare interamente le difficoltà del settore. Bisogna forse anche prendere in considerazione l'inefficacia di alcune misure prese, le sfasature tra le previsioni dell'andamento del mercato e l'effettivo funzionamento dello stesso e l'incapacità di localizzare gli investimenti non permettendo così il loro pieno sfruttamento, elementi che si manifestarono spesso nella parabola della navalmeccanica partecipata.

La stessa esperienza di Fincantieri, finanziaria nata con l'intento di occuparsi del settore favorendo processi di ristrutturazione del complesso impiantistico italiano, non fu immune da storture ed errori, aggravati, tra l'altro, da un'autonomia finanziaria praticamente nulla che provocava la necessità di un rapporto di dipendenza finanziaria assoluta dall'IRI e dal suo azionista di riferimento, cioè lo stato.

Anche questo ha fatto sì che l'esperienza dell'intera cantieristica italiana nel secondo dopoguerra prendesse le sembianze di quegli oneri impropri (l'IRI, sfruttando le proprie aziende e non seguendo solamente criteri imprenditoriali, avrebbe dovuto soddisfare gli interessi della collettività realizzando, dove necessario, investimenti non sempre rispondenti a criteri di economicità) di cui parlava Pasquale Saraceno²⁴³. La scarsa autonomia finanziaria e gestionale di Fincantieri provocò difficoltà enormi. Anche quando si provò ad attuare piani di trasformazione del settore, probabilmente quello presente nel testo della *Relazione Caron* rimane il più lucido mai ideato, questi fallirono sì perché bloccati da logiche partitiche orientate più al consenso che ai criteri di economicità ma anche per l'assenza, pesante e decisiva, di prospettive alternative che possono far pensare ad una difficoltà più profonda di immaginare e progettare alternative e programmi di lungo periodo per il settore.

E in questa assenza può esser rintracciato il problema di fondo del settore. E' forse vero che il preponderante ruolo statale ha creato un ambiente protetto e chiuso in cui la cantieristica nazionale ebbe la possibilità di sopravvivere a lungo.

²⁴³ P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 1975.

Ed è anche vero che, a differenza di altri settori partecipati che sono riusciti, in maniera virtuosa, a coniugare crescita, allargamento della base industriale e utili di bilancio, la cantieristica si è sempre trovata in ritardo rispetto all'evoluzione della domanda mondiale.

Alla difficoltà di elaborare proposte di lungo periodo può aver contribuito anche una catena di direzione che, con la costituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali, diviene estremamente complessa: si partiva dal Parlamento, passando per enti di gestione, finanziarie di settore e società operative, per arrivare agli stabilimenti di produzione. La complessità della catena direttiva, che portava indubbiamente un'eccessiva burocratizzazione dei processi, non è da considerare il male in sé. Il problema stava nel fatto che i vari enti di gestione operavano in modo autonomo e secondo indirizzi discordanti l'uno dall'altro.

Risultava normale quindi che in questa catena così lunga si inserissero, di volta in volta, gli interessi e le pressioni di gruppi ed istituzioni locali che tentavano, spesso con successo, di salvaguardare acquisizioni per le comunità in cui lo stabilimento era situato.

Il ruolo delle comunità locali nella storia della cantieristica italiana è stato da sempre fondamentale. Gli interessi locali hanno sempre avuto una grande importanza nella costruzione del volto del settore, spesso orientando la localizzazione di un impianto nella fase di espansione del settore e, più tardi, evitando chiusure o ridimensionamenti dei cantieri laddove paventati.

Il potere di resistenza e contrattazione delle comunità locali è sempre stato fortissimo ed è probabilmente una delle cause dell'eccessiva frammentazione che ha investito il settore cantieristico. Potere che, come si è detto, non si è esaurito nel processo di localizzazione degli impianti ma che si è prolungato nel tempo ed è riesplso al momento di situazione critiche. Basti pensare ai casi limite, molti nella storia della cantieristica italiana, di teoriche riduzioni di organico o di chiusure degli impianti. Le ritardate ristrutturazioni dei cantieri di Genova-Sestri e S. Marco di Trieste, di Livorno e quello di Taranto, uno per le maggiori aree

geografiche interessate dalla navalmeccanica, furono solo i casi più vistosi di un processo costante in atto dal secondo dopoguerra in poi, specialmente durante l'esperienza Fincantieri.

Ma tali dinamiche, alla luce delle difficoltà ad elaborare prospettive generali, sono comprensibili e non possono che risultare conseguenze di suddette difficoltà. Non è infatti da sottovalutare, per comprendere tali processi, l'importanza che i cantieri hanno rivestito per le comunità locali. Un'importanza indubbiamente simbolica e storica ma anche e soprattutto materiale legata ai riflessi economici derivanti dall'occupazione diretta e indiretta: per alcuni territori era tutt'altro che indifferente avere o non avere migliaia di addetti ai cantieri. Anche per questo motivo le richieste delle istituzioni locali hanno trovato spesso grande sostegno non solo nei lavoratori ma anche nelle stesse popolazioni locali, anche non direttamente collegate al cantiere.

Ed è su questo tema, l'assenza di alternative concrete ed efficaci, che si sono svolte le ristrutturazioni. Ed appaiono allora comprensibili le resistenze di quelle comunità locali sulle quali calavano piani di ristrutturazione che non prevedevano, nell'immediato, compensazioni occupazionali.

Ma la difesa, ad ogni costo, dell'esistente, dalla presenza dei cantieri sul territorio alla manodopera, ha avuto costi finanziari abnormi per i conti pubblici, contribuendo alla crescita molto rapida e consistente dell'indebitamento a partire dalla fine degli anni '60. Indubbiamente tali responsabilità non sono da attribuire ai lavoratori e alle comunità locali che hanno inteso difendere, in buona fede, i posti di lavoro e l'economia locale. Se vi sono delle colpe, queste vanno rintracciate nell'incapacità, o forse nell'irresponsabilità, collettiva della classe dirigente, pubblica e nazionale, che si è arrogata il merito di aver difeso la presenza dei cantieri e la manodopera ma non ha mai risposto dei disastri finanziari creati.

La cantieristica ha goduto costantemente di aiuti statali: tra sussidi diretti alla produzione, contributi agli armatori, agevolazioni fiscali, contributi per le innovazioni

impiantistiche e finanziamenti necessari a ripianare le cospicue perdite di bilancio, si arriva ad una cifra altissima, neanche stimabile.

L'Italia in special modo utilizzò tali strumenti per un periodo di tempo lunghissimo e in grandi quantità. Anche i paesi dell'area Cee, in seguito ai contraccolpi creati dalla crisi di inizio anni '70, concepirono ed attuarono regimi di aiuti pubblici che consentissero ai cantieri nazionali di superare il difficile momento e di rilanciarsi, rinnovati, sul mercato mondiale. In questo senso fu esemplare la scelta della stessa Cee, già richiamata in precedenza, di ammorbidire le direttive iniziali che optavano per una progressiva sparizione degli aiuti al settore. Il problema di fondo è che nell'area Cee la mano pubblica, a differenza degli esempi asiatici, raggiunse comunque risultati di modesta entità rispetto alle sfide che la cantieristica mondiale stava lanciando. E se si pensa alla quantità di denaro, in forme varie, che lo stato italiano ha trasferito a queste aziende, e al lasso di tempo lungo su cui tale pratica si è protratta, i risultati del settore italiano appaiono ancora più modesti, addirittura da classificare come negativi.

Il sistema della commistione tra finanziamento pubblico e aziende partecipate del settore fu talmente pervasivo da poter affermare che senza l'afflusso di tutto quel denaro non sarebbero stati possibili anche i pochi e ridotti interventi di razionalizzazione o riammodernamento della navalmeccanica nazionale.

Se in altri settori il consistente afflusso di denaro pubblico favorì lo sviluppo e portò ad ottenere importanti risultati economici, nel settore cantieristico, almeno per alcune fasi della sua storia, è difficile non considerare gli ingenti trasferimenti dallo stato centrale come una sorta di assistenzialismo pubblico finalizzato alla sopravvivenza del settore. Anche nei casi in cui la politica, o parti di essa, reclamarono a gran voce un cambio di passo, un piano serio di razionalizzazione, la procedura sarebbe comunque dovuta passare da un preventivo piano di finanziamento che potesse aiutare l'avvio e lo svolgimento del piano stesso.

Probabilmente, viste le opportunità di sopravvivenza offerte dal regime di trasferimenti di denaro pubblico, le aziende del settore non sentirono il bisogno di raccogliere le sfide del mercato mondiale. Indubbiamente, per limiti impiantistici, tecnici e di acquisizione tecnologica, non ne furono in grado. Il confronto col mercato mondiale si risolse sempre in modo negativo per i cantieri nazionali che spesso si videro preferire, dagli stessi armatori italiani, le navi estere di seconda mano.

Il bilancio tutto sommato negativo dell'esperienza della cantieristica pubblica italiana è da attribuire quindi ad un abnorme e sciagurato ruolo della politica e dello stato?

Vi furono molti stati esteri in cui il ruolo pubblico fu decisivo per la nascita e la prosperità del settore. Giappone e Corea del Sud su tutti, impostarono il regime, pur cospicuo, di aiuti statali su una strategia chiara, di lungo periodo, fondata sull'obiettivo di conquistare e mantenere, nonostante le difficoltà, la presenza sul mercato mondiale. Questo è la dimostrazione che l'azione statale può portare a successi ed è impensabile che i processi aziendali giapponesi e coreani fossero totalmente immuni da fenomeni di corruzione, favoritismo e clientelismo.

Allora il fenomeno della pervasività, pur esistente, di interessi politici nel complesso delle partecipazioni statali non può spiegare da solo le difficoltà del settore. Vi è stato forse in Italia un'inadeguatezza nella gestione delle aziende dettato anche da un'inadeguatezza dei dirigenti delle stesse? Ciò che appare evidente nella storia delle partecipazioni statali è che non vi furono mai decisivi ricambi dirigenziali. E il mantenimento di posizioni dirigenziali da parte di chi era legato ad un tempo ormai passato può essere parte delle cause che portarono ai ritardi complessivi del complesso delle aziende pubbliche italiane, in special modo del settore cantieristico, rispetto ai concorrenti internazionali.

Le distorsioni del ruolo che lo stato italiano ha provocato nell'economia nazionale sono molte ed è probabilmente impossibile individuarne le cause.

Ma criticare la gestione di un modello è ben diverso da demonizzare il ruolo pubblico in economia e dallo schierarsi fra coloro che hanno utilizzato la degenerazione, prima politica piuttosto che economica, del sistema delle partecipazioni statali per giustificare la loro frettolosa e maldestra smobilitazione a favore di un privato che non ha voluto, o saputo, recitare il ruolo fondamentale che l'impresa pubblica ha rivestito per la vita e lo sviluppo del paese.

Probabilmente c'è molto di vero in quanto affermò Pasquale Saraceno nel 1975. Il sistema delle partecipazioni statali, nato per rispondere alle esigenze, e alle crisi, dell'economia settentrionale, rappresentava un dato fisiologico della storia del nostro paese²⁴⁴. Lo stato si faceva attore della vita economica nazionale per sopperire all'assenza, peculiarità specifica dell'esperienza italiana di una classe di grandi industriali. Ma c'era anche di più: “con la istituzione dell'impresa a partecipazione statale non si fece altro che dare allo Stato il controllo di gestioni di cui da tempo pagava le spese”²⁴⁵.

Saraceno sosteneva, con un fondamento di ragione, che lo stato italiano si era fatto 'solamente' carico, in via giuridica, di una presenza già importante del pubblico in economia. In questo senso, la vicenda cantieristica pare illuminante. Le disposizioni di fine '800 e inizio '900, volte a far decollare (si potrebbe tranquillamente usare la parola 'nascere') il settore cantieristico, erano l'esempio di un ruolo già fondamentale dello stato nei processi economici considerati vitali per lo sviluppo dell'apparato industriale del paese.

Probabilmente la nascita dell'IRI non fu che la logica conseguenza di una politica economica che lo stato liberale aveva impostato fin dalla sua nascita.

E proprio uno dei maggiori errori commessi nel processo di privatizzazione del patrimonio IRI è stato quello di non considerare il ruolo che lo stato aveva svolto nello sviluppo del paese concentrandosi essenzialmente sul male estremo del clientelismo, ragione

²⁴⁴ P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, p. 31.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 32.

per cui prima avremmo proceduto a liberarci del 'fardello' delle imprese pubbliche e meglio sarebbe stato per l'economia italiana.

Sul tema è bene riportare una delle più lucide analisi mai prodotte: “L'autore di queste pagine è stato costantemente un critico tenace della “formula IRI”, anche quando veniva considerata un articolo da esportazione: e ciò per la considerazione data all'avvertimento di un conoscitore agguerrito dei problemi della proprietà pubblica nel campo economico, secondo il quale la cosiddetta “impresa mista” avrebbe potuto “dar luogo a una combinazione del peggio di entrambi i settori, pubblico e privato” (Robson, 1962, p. 30). Ma proprio per questa posizione di sistematico dissenso, che non ha nulla a che fare con l'atteggiamento degli improvvisati catoni odierni [...], l'autore di queste pagine non condivide il tentativo finale cui queste critiche mirano: lo smantellamento, cioè, di una base produttiva costruita con gli sforzi e i sacrifici della collettività e che non costituisce un patrimonio personale degli amministratori *pro tempore*”²⁴⁶.

Condividendo in pieno tali parole, si può tranquillamente affermare che nessun tentativo di salvare il progetto IRI, svuotandolo dei fardelli extra-economici che indubbiamente lo attanagliavano, è stato fatto. Si è preferito smantellare la proprietà pubblica, pensando, magari ingenuamente, che il mercato potesse risolvere ogni problema. Col senno di poi, a distanza di vent'anni da quella operazione, probabilmente nessun risultato che si auspicavano i privatizzatori di allora è stato raggiunto e, nel bel mezzo di una crisi economica ben più grave di quella del 1973 e pari probabilmente a quella del 1929, parte dell'opinione pubblica torna a popolarsi di sostenitori dell'intervento pubblico.

Indubbiamente, anche nel caso in cui si ritentasse l'approdo verso la pubblicizzazione di parte dell'economia, la 'formula IRI' rimarrà un caso irripetibile nella storia del paese e forse anche nella storia dei paesi occidentali ad economia di mercato.

²⁴⁶ F. Caffè, *Considerazioni su alcuni specifici problemi dell'economia italiana*, in *Lezioni di politica economica*, Torino, Bollati Boringhieri, 1990, pp. 405-406.

Un'esperienza di cui far tesoro, soprattutto per non ripetere gli errori che hanno portato al progressivo sgretolamento del sistema e hanno fornito alibi a coloro che intendevano smantellare l'intervento pubblico. Errori e vizi di fondo che furono presenti, in maniera vistosa, nell'esperienza della cantieristica pubblica che, più di altri comparti, viveva per nutrire se stessa, in un'ambiente chiuso in cui le imprese di stato lavoravano per lo stato stesso, in cui le clientele e gli interessi politici, unitamente ad un'incapacità diffusa tra alcuni dirigenti d'impresa, condizionavano i programmi di localizzazione e i progetti di ristrutturazione non permettendo mai alle qualità che pure il settore aveva di confrontarsi, e magari ottenere possibili successi, sul mercato internazionale.

Nota sulla ricerca

La ricerca è stata condotta sfruttando le risorse messe a disposizione dai siti della Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica. Negli ultimi anni i siti hanno svolto un enorme lavoro di digitalizzazione di documenti, verbali e relazioni prodotte negli anni delle legislature repubblicane dai due rami del Parlamento.

Grazie a questo lavoro è stato possibile rintracciare una consistente mole di documenti inerenti all'oggetto della ricerca ed è stato possibile consultare le biografie degli eletti potendo così riflettere sulla loro collocazione politica, provenienza geografica e situazione lavorativa. Ne è uscito un quadro maggiormente chiaro di quanto le forze politiche presenti nei quasi tre decenni presi in considerazione avessero chiara la “questione cantieristica” e quanto i rispettivi eletti avessero a cuore i destini della navalmeccanica nazionale per una precedente situazione lavorativa (pochissimi, a dir la verità) o per la loro provenienza geografica (per la maggior parte).

La ricerca è stata condotta sui documenti reperibili dai siti internet tra il novembre del 2012 e il settembre del 2013. L'eventuale nuova acquisizione di documenti, se ancora ne restano da digitalizzare, oltre tale data, pur rappresentando un ulteriore arricchimento di una fonte già di primaria importanza per riflettere sulla storia del nostro paese, non può esser contemplata in questa ricerca.

Bibliografia

- Amatori F. (a cura di), *Storia dell'IRI 2. Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI 1949-1972*, Laterza, Bari 2013
- Avagliano L., *La mano visibile in Italia*, Edizioni Studium, Roma 1991
- Barca F. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli Editore, Roma 1997
- Caffè F., *Lezioni di politica economica*, Bollati Boringhieri, Torino 1990
- Castronovo V. (a cura di), *Storia dell'Ansaldo 8. Una grande industria elettromeccanica 1963-1978*, Laterza, Bari 2001
- Castronovo V. (a cura di), *Storia dell'IRI 2. Dalle origini al dopoguerra 1933-1948*, Laterza, Bari 2012
- Commissione interministeriale di studio per i cantieri navali, *Relazione della commissione interministeriale di studio per i cantieri navali*, Atel, Roma 1966.
- Confederazione generale dell'industria italiana, *L'industria italiana alla metà del secolo XX*, Tipografia del Senato, Roma 1953
- Doria M., *Ansaldo. L'impresa e lo stato*, Franco Angeli, Milano 1989
- Fragiacomo P., *L'industria come continuazione della politica. La cantieristica italiana 1861-2011*, Franco Angeli, Milano 2012
- Galisi R., *Dai salvataggi alla competizione globale. La Fincantieri dal 1959 al 2009*, Franco Angeli, Milano 2011
- Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Boringhieri, Torino 1998
- Gualerni G., *Storia dell'Italia industriale. Dall'unità alla Seconda Repubblica*, Etas Libri, Milano 1994
- Gualerni G., *Industria e sviluppo. Per un'interpretazione della storia economica d'Italia 1861-1998*, Bergamo University Press – Sestante Edizioni, Bergamo 2010
- Istat, *Sommario statistiche storiche dell'Italia: 1861-1975*, Istat, Roma 1975
- La Bella G., *L'IRI nel dopoguerra*, Edizioni Studium, Roma 1983
- Mellinato G., *Dai CRDA all'IRI*, www.archeologiaindustriale.it
- Ministero dell'industria e del commercio, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale*, Roma 1955

Ministero del Tesoro, *Il bilancio dello stato italiano dal 1862 al 1967*, Istituto poligrafico dello stato, Roma 1969

Mori G., *Storia dell'Ansaldo 7. Dal dopoguerra al miracolo economico 1945-1962*, Laterza, Bari 2000

Oece, *Industrial statistics 1900-1959: production, consumption, imports, exports = Statistiques industrielles 1900-1959: production, consommation, importation, exportation*, Oece, Parigi 1960

Osti G. L., *L'industria di Stato dall'ascesa al degrado. Trent'anni nel gruppo Finsider*, Il Mulino, Bologna 1993

Petri R., *Storia economica d'Italia. Dalla grande guerra al miracolo economico (1918-1963)*, Il Mulino, Bologna 2002

Saraceno P., *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè Editore, Milano 1975

Svennilson I., *Growth and stagnation in the European economy*, United Nations Publication, Geneva 1954

Swann D., *L'economia del mercato comune*, Il Mulino, Bologna 1976

Wolf S. Posner M.V., *L'impresa pubblica nell'esperienza italiana*, Einaudi, Torino 1967

Siti consultati

unyearbook.un.org

www.archeologiaindustriale.it

www.camera.it

www.imitadb.unisi.it

www.senato.it