
Mariano Gabriele e la (ri)nascita della storia navale italiana

di FABIO DE NINNO

Il ruolo di Mariano Gabriele per la storia navale italiana è stato fondamentale sotto ogni profilo. È grazie alla sua figura di studioso, collocatasi nell'ambito di un più generale rinnovamento degli studi di storia militare avvenuto tra gli anni Sessanta e Ottanta, che la storia navale italiana ha acquisito uno status pienamente scientifico nell'ambito degli studi storici italiani.

Per comprendere tale ruolo e le innovazioni apportate dal suo lavoro, occorre inquadrare l'attività di Gabriele nella più ampia evoluzione degli studi storici dopo la Seconda guerra mondiale. Per realizzare questo obiettivo, occorre tornare a quei decenni tra gli anni Sessanta e Ottanta in cui la storia militare trovò faticosamente un nuovo spazio nella storiografia nazionale.

Si trattò di una fase particolare, in cui le ricerche di storia militare superarono le forti difficoltà che aveva sperimentato tra le due guerre, dovute alla forte politicizzazione degli studi del periodo fascista, e nel dopoguerra, dove il clima politico e la mancanza di documentazione aveva complicato non poco le ricerche di storia militare sull'Italia contemporanea. Infatti, tra gli anni Cinquanta e Sessanta, mentre gli uffici storici si dedicavano alla stesura delle relazioni ufficiali, o semi-ufficiali, relative alla Seconda guerra mondiale, venivano faticosamente, ad opera di un numero tutto sommato ridotto di studiosi, create le basi per il futuro sviluppo della storia militare nazionale.¹

Nel 1967, nel corso del I congresso nazionale di scienze storiche tenutosi a Perugia, Piero Pieri registrava le difficoltà di questo contesto. In quell'occasione, il padre della storia militare italiana accademica effettuava un primo bilancio degli studi dell'ultimo ventennio, constatando le difficoltà della disciplina, ma

1 Sul dopoguerra della storia militare fino agli anni Ottanta e come gli anni Cinquanta-Sessanta segnassero un lento risveglio si veda Nicola LABANCA, «Sviluppo e cambiamento nella storia militare dalla Seconda guerra mondiale ad oggi», *Revue internationale d'histoire militaire*, n. 91, 2013, in particolare le pp. 30-50.

anche il risveglio degli studi. Tuttavia, nell'analisi dello studioso, che spaziava dal periodo medievale all'età contemporanea, fino alla Resistenza, c'era una grande assente: la storia navale.²

Nel 1989, a oltre vent'anni dalla discussione di Pieri, un secondo bilancio era effettuato da Raimondo Luraghi. L'ex-presidente della SISM era noto per i suoi lavori sulla Guerra civile americana, tra cui spicca anche una storia della marina confederata che riscosse successo negli Stati Uniti dove fu tradotta e premiata nel 1996 con il premio Roosevelt per la storia navale. Non sorprende quindi che Luraghi avesse una maggiore attenzione di Pieri alla storia navale.³

Nella sua sintesi, Luraghi osservava che nell'ultimo ventennio si era verificato un progresso negli studi di storia navale italiani e che la situazione appariva molto diversa rispetto al 1967. Nella sua rassegna, non solo lo studioso lombardo registrava la presenza di un certo numero di studi sulla Marina Militare, ma soprattutto inseriva Mariano Gabriele al centro di questo sviluppo. Secondo Luraghi, Gabriele era tra quegli innovatori che erano riusciti nel corso degli anni Settanta e Ottanta a costruire una consapevolezza storiografica dei problemi specifici delle istituzioni militari, portando a una più feconda collaborazione tra mondo accademico e gli uffici storici delle forze armate, i quali avevano mostrato una capacità di apertura e sostegno verso gli studi storico-militari fatti da "laici" che era mancata nel periodo precedente.⁴

In che modo questo aveva rappresentato un salto di qualità? Per comprenderlo dobbiamo fare un salto indietro nel tempo, al momento in cui il rinnovamento della storiografia militare nazionale prese avvio. Nel 1969, Giorgio Rochat pubblicava su "Il movimento di Liberazione in Italia", la prima rivista di storia contemporanea del Paese, la rassegna *La marina italiana nella Seconda guerra mondiale*. La relazione era un primo tentativo di sintesi e analisi di quanto era stato pubblicato, soprattutto a cura della stessa istituzione sul secondo conflitto mondiale e si inseriva in un più ampio sforzo di analisi da parte dello studioso lombardo della prima fase di studi sul conflitto.⁵

2 Le osservazioni sono negli atti, Piero PIERI, «La storia militare», in *Atti del I congresso nazionale di scienze storiche*, Marzorati, Milano, 1970, pp. 1351-1357.

3 Citiamo per brevità solo il fondamentale Raimondo LURAGHI, *Marinai del sud. Storia della marina confederata nella guerra civile americana, 1861-1965*, Rizzoli, 1993, tradotto per la Naval Institute Press nel 1996.

4 Raimondo LURAGHI, «Storia militare», in Luigi DE ROSA (cur.), *La storiografia italiana degli ultimi vent'anni, III Età contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 1989, pp. 221-240

5 Tra gli altri lavori di quella fase ricordiamo Giorgio ROCHAT, «La campagna di Russia 1941-43, rassegna bibliografica», *Il movimento di liberazione in Italia*, n. 79, 1965, pp. 61-91; Id,

Nella rassegna di storia navale, Rochat analizzava la relazione ufficiale della Marina nel secondo conflitto mondiale, evidenziandone la profondità, ma anche alcuni limiti, come l'artificiosa separazione della relazione tra i grandi scontri navali e la guerra dei convogli, lamentando come il quadro strategico fosse lasciato sullo sfondo assieme al ruolo delle altre forze armate e dei tedeschi nella guerra aeronavale. Proprio in tale contesto, Rochat segnalava, come arricchimento rispetto alla relazione ufficiale, l'importanza del volume di Mariano Gabriele relativo all'operazione C-3, ovvero la progettata invasione di Malta, pubblicato nel 1965 e poi più volte ristampato. Lo studio, condotto da Gabriele sui documenti della Marina doveva essere considerato, secondo Rochat, come: "un modello che non dovrebbe restare isolato".⁶

Tale invito fu certamente colto dagli studi navali italiani. Nel 2006, passando in rassegna l'evoluzione degli studi navali italiani, Giorgio Giorgerini, nel corso di un convegno tenuto all'Accademia navale di Livorno, evidenziava come proprio a partire dalla fine degli anni Sessanta si era assistito a un mutamento nella disciplina. Fino a quella fase, la storiografia navale italiana aveva imboccato due strade completamente divergenti. Il primo filone era quello giustificazionista, ovvero la Regia Marina aveva perso la guerra perché non aveva il radar, le mancava la nafta, Malta non era stata occupata, si era privi di portaerei e aviazione navale. In linea di massima, questo genere di pubblicazioni comprendeva le ricostruzioni ad opera degli stessi protagonisti del conflitto.⁷

Il secondo era quello accusatorio, definibile secondo Giorgerini anche come "denigratorio", distruttivo sino al punto di accusare la Marina di tradimento. Questa produzione era il risultato di una ricostruzione della memoria radicata nell'esperienza della Repubblica sociale italiana, in cui anche le vicende militari erano state investite dall'idea di tradimenti immaginari per spiegare il crollo del regime. Un aspetto che poi si era sedimentato nella memoria postbellica.⁸ Ne era nata una letteratura, anche sulle vicende navali, spesso memorialistica o pubblicistica, certamente non scientifica, che mancava di una giusta ed equilibrata valutazione del complesso degli avvenimenti intorno alla guerra. Il caso più

Mussolini e le forze armate, in 'Il movimento di Liberazione in Italia', n. 95, 1969, pp. 3-22.

6 Giorgio ROCHAT, *La marina italiana nella Seconda guerra mondiale*, in 'Il Movimento di Liberazione in Italia', n. 94, 1969, pp. 118-119.

7 Due esempi chiave: Angelo IACHINO, *Tramonto di una grande marina*, A. Mondadori, Milano, 1959; Marc'Antonio BRAGADIN, *Che ha fatto la Marina?*, Garzanti, Milano, 1949, poi *Il dramma della Marina italiana 1940-1945*, A. Mondadori, Milano, 1968.

8 Filippo FOCARDI, *La guerra della memoria: La Resistenza nel dibattito politico italiano dal 1945 a oggi*, Bari-Roma, Laterza, 2005, pp. 34-35.

significativo fu quello del volume del giornalista Antonio Trizzino che accusò apertamente gli ammiragli italiani di connivenza col nemico.⁹

Negli anni Settanta, il superamento di queste due correnti fu dovuto al farsi largo di un nuovo corso storiografico che mise da parte i filoni giustificatori e accusatori, uscendo dalle maglie della memorialistica e avviandosi a lavorare sul più fertile terreno della documentazione. Questo, secondo Giorgerini, permise di avviare una riflessione più complessiva relativa “alle condizioni generali e specifiche del Paese che, in modo diretto e indiretto, suggestionarono l’essere e il fare marina”.¹⁰ Entrò qui in gioco il decisivo ruolo di Gabriele, il quale fu l’elemento propulsore di questo rinnovamento, a cominciare dalla fine degli anni Cinquanta.

Certamente, Gabriele non è stato il primo storico navale del Paese. Altre figure rilevanti non erano mancate ed erano state strettamente legate alla Marina, a cominciare da Camillo Manfroni (1835-1917), il quale aveva impiantato le basi di un metodo di studio filologico-critico per lo studio della storia navale italiana. Tuttavia, gran parte del lavoro di Manfroni si concentrava sul periodo medievale e moderno e il suo approccio era condizionato dalla metodologia positivista di fine Ottocento che aveva avuto una importante influenza negli studi storici italiani.¹¹ Inoltre, la focalizzazione preunitaria di Manfroni era il riflesso di una più generale debolezza della storiografia italiana, la quale fino al periodo tra le due guerre prestò poca attenzione all’epoca contemporanea, se non nell’ambito dell’esaltazione patriottica post-risorgimentale.¹²

Tra le due guerre, il regime impose un preciso condizionamento sullo studio delle guerre degli italiani, in particolare per stabilire un nesso Risorgimento-Prima guerra mondiale allo scopo di servirsene per la costruzione della sua religione civile.¹³ Questo portò allo sviluppo di un controllo generalizzato sugli studi di storia militare. Per il fascismo, la storia doveva servire alla costruzione della

9 Antonino TRIZZINO, *Navi e poltrone*, Longanesi, Milano, 1952.

10 Giorgio GIORGERINI, Introduzione alla seconda sessione, in *La storiografia navale italiana degli ultimi venti anni*, in Accademia navale, *Atti del convegno, Lo studio della storia navale nell’Italia di oggi*, Livorno 7-8 novembre 2006, pp. 53-54.

11 Giuseppe MONSAGRATI, «Camillo Manfroni», *Dizionario Biografico degli Italiani*, Volume 68 (2007), disponibile a [https://www.treccani.it/enciclopedia/camillo-manfroni_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/camillo-manfroni_(Dizionario-Biografico)/) (ultimo accesso 2 novembre 2022)

12 Dei limiti di questa storiografia ci siamo occupati in Fabio DE NINNO, *Piero Pieri, Il pensiero e lo storico militare*, Le Monnier, Firenze, 2019, pp. 183-184.

13 Paola S. SALVATORI, «Il fascismo e la storia: un’introduzione», in EAD. (cur.), *Il fascismo e la storia*, edizioni della Normale, Pisa, 2020, pp. 11-12.

mitologia guerriera del regime nell'ambito degli apparati educativi costruiti dal fascismo.¹⁴ Il risultato fu che gli studi sulla Regia Marina furono in buona parte appannaggio della stessa, sia nell'Accademia navale sia nell'università, dove fu affidato a ufficiali di Marina e condizionato dalla politica educativa del tempo.¹⁵ Infatti, come scriveva il sottosegretario Domenico Cavagnari, nella primavera del 1939, lo scopo dei corsi universitari di storia navale avviati dall'istituzione presso l'Università di Roma doveva "contribuire alla formazione della mentalità insulare ed alla diffusione nel nostro paese dell'orientamento verso il navalismo".¹⁶ In sostanza, si doveva far storia per servire la propaganda del regime nell'ambito dello sforzo complessivo in corso per formare la coscienza marinara degli italiani.

Nel secondo dopoguerra, mentre l'attività dell'USMM si concentrava sulla stesura della pregevole relazione ufficiale, la storiografia navale italiana era un terreno da rifondare in senso scientifico, seguendo quel dettame di ricerca di un'analisi che, uscendo alla memorialistica, comprendesse meglio la relazione tra la Marina e il Paese. Tale sforzo sarebbe ricaduto non solo, ma in buona parte, su Gabriele, anche grazie alla sua formazione accademica che incrociò alcune delle figure di maggior spicco della storiografia e delle questioni marittime italiane.

Nato a Fiorenzuola d'Arda il 27 dicembre 1927, Gabriele si laureò in storia moderna nel 1949, presso l'Università di Roma, dove svolse il suo lavoro di tesi sotto Federico Chabod (1901-1960), come sappiamo uno dei maggiori storici italiani che, tra la fine della guerra e gli anni Cinquanta, fu tra i sostenitori di una maggiore apertura della storiografia nazionale verso la storia contempora-

14 Come Mussolini suggerì al colonnello Angelo Gatti «non era il tempo di storia ma dei miti», Alberto MONTICONE, «Introduzione», in Angelo GATTI, *Caporetto. Diario di Guerra*, Il Mulino, Bologna, 1997², p. XIII.

15 Sui corsi in accademia tra le due guerre e nel dopoguerra Marco GEMIGNANI, «L'insegnamento della storia presso l'accademia navale di Livorno», in *Convegno nazionale di storia militare, Acta del Convegno di Studi tenuto a Roma presso il Centro Alti Studi della Difesa il 28-29 ottobre 1999*, CISM, Roma, 2001, pp. 89-98.

16 Archivio dell'Ufficio storico della Marina Militare, DG, DG-Senza numerazione, A9, Cavagnari al Ministero dell'educazione nazionale, Corso di storia e politica marittima presso la R. Università di Roma, 6 luglio 1939 e più in generale sul navalismo fascista ci permettiamo di rimandare a Fabio DE NINNO, «A new navalism for a Fascist Empire. Navy, Geopolitics, Radicalization and Propaganda, 1934-1940», in Marco Aterrano, Karine Varley (Eds.), *Fascist Decade of War 1935-1945 in International Perspective*, Routledge, London, 2020, pp. 121-133.

nea.¹⁷ Chabod fu anche uno dei primi ad occupare una cattedra di storia contemporanea ed aver portato l'attenzione alle analisi della politica estera liberale.¹⁸ Quest'ultimo filone, come sappiamo, divenne il centro delle attività di ricerca di Gabriele che si focalizzarono sul periodo tra l'età liberale e la Seconda guerra mondiale. Gabriele fu poi assistente volontario di Roberto Sandiford. Quest'ultimo, dopo aver servito in Marina, tra le due guerre aveva diretto la biblioteca del Ministero della Marina, prima di approdare all'Università di Roma come docente di diritto marittimo, ricoprendo la cattedra di storia e politica navale dal 1951 al 1958 presso la Facoltà di Scienze politiche, quella che poi sarebbe diventata di Gabriele, il quale da suo assistente curò l'edizione delle sue *Lezioni di storia e politica navale*.¹⁹ Infine, Sandiford, oltre al diritto, aveva prestato una certa attenzione al rapporto tra mare e questioni internazionali, diventando nel dopoguerra anche membro del Consiglio superiore della marina mercantile (1947-1957).²⁰

Negli anni seguenti, la sua affermazione come figura centrale nella storiografia marittima e navale del Paese fu rapidissima. Dal 1958 conseguì la libera docenza in Storia del Risorgimento e incaricò delle cattedre di storia e politica navale nella facoltà di scienze politiche dell'Università di Roma e in quella di economia marittima dell'Università di Napoli. Divenne membro della Commissione internazionale di storia marittima, dell'Istituto italiano di Navigazione, dell'Istituto italiano per la Storia del Risorgimento e della Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica. Assieme alle attività di studioso di storia combinò anche quelle relative al rapporto tra diritto e sicurezza marittima contemporanea (si veda il commento di Sirio Zolea presente in questo volume). In tale ambito, nel 1959, fu selezionato dalla NATO su indicazione del governo italiano per studiare il rapporto tra bandiere di convenienza e la politica marittima dell'alleanza.²¹ Infine, già nella fase iniziale della sua carriera accademica, Gabriele collaborò con alcune delle principali riviste e istituzioni culturali del

17 Margherita ANGELINI, «Transmitting Knowledge: The Professionalization of Italian Historians (1920s-1950s)», *Storia della storiografia*, n. 57, 2010, pp. 157-159.

18 Federico CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, Laterza, Bari, 1951.

19 Roberto SANDIFORD, *Lezioni di storia e politica navale: appunti raccolti a cura di Mariano Gabriele*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, in due edizioni, 1953 e 1956.

20 Per esempio, Roberto SANDIFORD, *Problemi navali del Pacifico*, Roma, Istituto italiano per il Medio Oriente, Roma, 1936; Roberto SANDIFORD, *Il centenario di una grande battaglia navale: Navarino, 20 ottobre 1927*, Ministero della Marina, Roma, 1927.

21 Archivio centrale dello stato (ACS), IRI nera, Affari generali e degli organi deliberanti, AG/8, F.113, Curriculum del Prof. Mariano Gabriele.

paese come l'*Archivio Economico per l'Unificazione italiana*, l'*Istituto dell'Enciclopedia italiana*, *Nuova Antologia*, *Rassegna parlamentare*, *Rivista marittima*, *Studi cattolici*, *Rivista italiana di economia*, *Demografia e statistica* e gli *Annali di statistica*.²² Assieme a questa presenza, anche grazie alla sua collaborazione con l'Archivio Economico per l'Unificazione italiana, la rete di Gabriele si estese a contatti nell'ambito della storia economica e marittima nazionali e internazionali che comprendeva personalità del calibro di Carlo Maria Cipolla, Rosario Romeo e lo storico britannico della Vickers J.D. Scott.²³

Di conseguenza, la formazione e i contatti di Gabriele lo portarono ad affrontare tematiche come la demografia storica, la storia marittima con una specifica attenzione all'evoluzione dei porti dell'Italia centrale nel corso della tarda età moderna e della prima età contemporanea. A queste tematiche si aggiunsero questioni di attualità economica relativa all'utilizzo delle bandiere di comodo, ai problemi di sicurezza marittima nell'ambito dell'Alleanza atlantica e analisi sullo sviluppo della cantieristica nazionale.²⁴ Tale spiccata sensibilità al nesso marina-politica estera-sicurezza-economia può essere trovata in filigrana nel corso di tutta la sua opera di storico navale.²⁵ In effetti, i suoi appunti sugli articoli di storia economica discussi in questo saggio da Della Torre sono oggi conservati in un piccolo fondo presso l'Ufficio storico della Marina, composto in tutto di cinque faldoni in cui è raccolta la documentazione statistica utilizzata da Gabriele nelle sue pubblicazioni. Oltre alle riproduzioni del materiale, numerosi sono i fogli con calcoli e grafici disegnati a mano dallo studioso che riflettono la sua personale competenza sugli aspetti economico-finanziari applicati alla tecnica.²⁶

22 Ibidem.

23 ACS, Iri Nera, b./76, contiene la corrispondenza con questi studiosi.

24 Tra gli altri ricordiamo, Mariano GABRIELE, *Alcune considerazioni sui caratteri demografici della Sicilia in base alle risultanze dei censimenti eseguiti dal 1901 al 1951*, Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica, VIII, 1954, pp. 3–17; *L'industria armatoriale nei territori dello Stato Pontificio dal 1815 al 1880*, Roma, Archivio Economico dell'Unificazione Italiana, 1961, Serie I, vol. XI, fasc. 3; *L'industria delle costruzioni navali nei territori dello Stato Pontificio dal 1815 al 1880*, Roma, Archivio Economico dell'Unificazione Italiana, 1961, Serie I, vol. XI, fasc. 4; *Le bandiere di convenienza e la NATO*, Rivista marittima, aprile 1960, pp. 51–60.

25 Si veda per esempio l'interesse alle questioni economiche della Seconda guerra mondiale sintetizzate in Mariano GABRIELE, *Costi e finanziamento della guerra 1939-1945*, Rivista marittima, luglio 2008, pp. 105-114.

26 Si veda il fondo "Donazione Mariano Gabriele" nella collezione Donazioni dell'USMM, secondo la descrizione dell'inventario "Documentazione (fotocopie o copie di regolamenti,

Se necessario, non lesinava critiche agli scritti memorialistici, che andavano inquadrati nel loro valore relativo.²⁷ Esprimeva così una concezione a tutto tondo della storia navale, critica (intesa come facoltà di scegliere, selezionare, distinguere la natura dell'informazione storica) e con uno scopo educativo. In questo modo, l'Italia trovava con Gabriele un pieno allineamento alla maturità della disciplina che esisteva già in altri paesi, dove la storia navale, intesa come analisi metodologicamente affidabile, doveva lasciarsi alle spalle la "popolarizzazione volgare" (presente ancora nel periodo fascista in Italia) a vantaggio dell'affidabilità scientifica su cui costruire le basi del pensiero strategico e dottrinario navale.²⁸ Al tempo stesso, la focalizzazione di Gabriele su questioni di politica estera, con uno sguardo attento anche ai legami economici, lo pose oltre quello specialismo tecnico focalizzato sulla tecnologia delle navi e le narrazioni operazionali di cui spesso sono investiti gli studi e che a lungo ha costituito un limite degli stessi anche a livello internazionale, ma soprattutto nazionale.²⁹

Nello spazio di questo saggio non è possibile effettuare una sintesi complessiva di tutto il lavoro di Gabriele, data anche l'enorme mole della sua pluridecennale attività. A riguardo, si pensi che oltre ad essere uno storico navale, Gabriele si occupò anche di tematiche relative alla pianificazione operativa dell'Esercito per una guerra contro la Francia nel periodo liberale, frutto della sua attenzione agli studi sulle relazioni politico-militari della Triplice Alleanza³⁰, proseguendo poi con uno studio relativo alla Grande guerra sul fronte ita-

provvedimenti, bilanci, ecc.) e bibliografia raccolte dal professor Mariano Gabriele per ricerche e lavori riguardanti principalmente la marina mercantile e l'aviazione civile tra la fine dell'Ottocento e la prima metà del Novecento".

- 27 Per esempio, nell'introduzione alle memorie dell'ammiraglio Raffaele De Courten, nel riconoscimento generale della buona qualità del lavoro, Gabriele ricorda che la difesa a tutto campo della politica navale italiana tra le due guerre, fatta da De Courten in quanto ministro era assolutamente criticabile alla luce delle ricerche successive, Mariano GABRIELE, «Introduzione», in USMM, *Le memorie dell'ammiraglio De Courten, 1943-1946*, USMM, Roma, 1996, pp. 65-66, nota 109.
- 28 In tal senso si vedano le osservazioni relative a John Knox Laughton sulla prima evoluzione della storia navale britannica in senso scientifico, Andrew LAMBERT, *The Foundation of naval history, John Knox Laughton, The Royal Navy and the Historical Profession*, Chatham, London, 1998, p. 219.
- 29 Richard HARDING, *Modern Naval History, Debates and prospects*, Bloomsbury, London, 2016, p. 6; circa questi limiti della storia navale italiana e l'opposto quadro internazionale ci permettiamo di rimandare a Fabio DE NINNO, «Le marine militari contemporanee, storiografia e recente letteratura», *Ricerche storiche*, 2018, n. 2, maggio-agosto 2018, pp. 77-98
- 30 Mariano GABRIELE, *La frontiera nord-occidentale dall'Unità alla Grande Guerra. Piani e studi operativi italiani verso la Francia durante la Triplice Alleanza*, Roma, USSME, 2006.

liano, sempre con uno sguardo rivolto ai rapporti militari internazionali, questa volta con gli alleati dell'Intesa.³¹ A lui si deve quindi un profilo continuativo di studi strategico-operativi sull'Esercito e i suoi alleati nel periodo liberale. Giorgio Rochat, non a caso, lo avrebbe inserito tra quegli studiosi accademici (assieme a Piero Del Negro, Lucio Ceva, Virgilio Ilari e in seguito Nicola Labanca) che avrebbero contribuito al rinnovamento della storia militare italiana dagli anni Sessanta.³²

Come abbiamo sottolineato però, il ruolo di Gabriele nella storiografia italiana è dovuto anzitutto alla storia navale. Riguardo questo vale la pena soffermarsi su tre grandi aree tematiche che costituiscono, a mio giudizio, i nodi centrali della sua attività di storico navale: la politica navale del periodo liberale; i profili biografici dei grandi protagonisti della storia navale postunitaria; alcune questioni chiave della Seconda guerra mondiale nel Mediterraneo.

La storia della Regia Marina nel periodo liberale fu il filone principale delle ricerche di Gabriele. Una produzione che cominciò precocemente con il volume del 1958 dedicato alla *La politica navale italiana dall'Unità alla vigilia di Lissa*, uscito per l'editore Giuffrè. L'opera ebbe immediatamente successo e gli valse il Premio della cultura della Presidenza del Consiglio e il premio per le scienze storiche dell'Accademia Pontaniana di Napoli.³³ Pubblicò in seguito numerosi altri saggi in rivista e da altri tre fondamentali volumi che completano il quadro, definendo le nostre conoscenze su quella fase della storia della Regia marina: *Le Convenzioni navali della Triplice* (1969); *La flotta come strumento di politica nei primi decenni dello Stato unitario italiano* (1973) e *La politica navale italiana dal 1885 al 1915* (1982), questi ultimi pubblicati assieme a Giuliano Friz per l'Ufficio storico della Marina. Infine, va ricordato anche il saggio *La marina nella guerra italo-turca (1911-1912)*, uscito sempre per l'Ufficio storico nel 1998.

Il primo studio, poi ripreso nel 1999, in un volume sulla prima Marina d'Italia, discute il problema della costruzione della Marina nel periodo tra la nascita del Regno d'Italia e la Terza guerra d'indipendenza (1866), evidenziando il

31 Mariano GABRIELE, *Gli Alleati in Italia durante la Prima guerra mondiale (1917-1918)*, Roma, USSME, 2008.

32 Giorgio ROCHAT, *Piero Pieri e la storia militare all'Università dagli anni Trenta agli anni Sessanta del Novecento*, in Piero Del Negro, *Le Università e le guerre dal Medioevo alla Seconda guerra mondiale*, Clueb, Bologna, 2011, pp. 247-251.

33 Archivio centrale dello stato, IRI nera, Affari generali e degli organi deliberanti, AG/8, F.113, Curriculum del Prof. Mariano Gabriele.

problema dello sviluppo istituzionale causato dalla necessità di amalgamare le differenti marine preunitarie, prodotte da tradizione navali.

Sottolinea Gabriele come questa fase fu quella di una istituzione che si dovette improvvisare strumento di un Paese dai caratteri ancora incerti e per questo fragile internamente ed esternamente. Un problema che si ripercuoteva sulla posizione internazionale del giovane regno, non consentendo una “pausa di riflessione” per attuare una rapida riorganizzazione istituzionale che avrebbe dovuto anche riguardare le forze armate. Tale vulnerabilità rese necessario disporre immediatamente di una grande marina per “correre nel branco” – Gabriele si rifaceva a una immagine del Libro della giungla di Kipling – delle grandi potenze, che erano più forti e consolidate. Le origini della sconfitta di Lissa vanno rintracciate in queste difficoltà. Pur riuscendo a ricostruire lo strumento sotto il profilo tecnologico, la qualità della leadership e della formazione marinara non ebbero il tempo di consolidarsi e amalgamarsi abbastanza prima del confronto con l’Austria.³⁴

Eppure, nonostante questo, sottolinea sempre Gabriele, fu in questa fase che furono costruiti i germogli di un ruolo di proiezione, cominciando dalla rappresentanza degli interessi in Sud America a protezione degli emigrati italiani, in cui è possibile osservare la rapida presa di coscienza dell’importanza dello strumento navale per la politica estera e il consolidamento del ruolo internazionale del Paese.

Tale impostazione sarebbe stata centrale nei successivi sviluppi navali italiani. Una questione sottolineata nel volume dedicato all’utilizzo della flotta come strumento di politica nei primi decenni dello stato unitario. Nel testo Gabriele, superando lo scoglio di Lissa, sottolineava la precoce funzione mediterranea e coloniale dell’istituzione, in linea con quella necessità di “correre” in un contesto di crescente competizione internazionale.³⁵

Il ciclo dell’analisi della politica navale liberale si conclude con lo studio sulle convenzioni navali della Triplice Alleanza³⁶ e soprattutto con il fondamentale volume sulla politica navale italiana dal 1885 al 1915. Quest’ultimo esprime appieno la capacità di proiezione internazionale dei suoi autori, i quali uscendo dalle maglie delle fonti della Marina, allargarono il loro sguardo anche agli archivi francesi e britannici, imprescindibili per lo studio del Mediterraneo

34 Mariano GABRIELE, *La prima marina d’Italia. La prima fase di un potere marittimo (1860-1866)*, USMM, Roma, 1999, p. 179.

35 Ivi, p. 180.

36 Mariano GABRIELE, *Le convenzioni navali della Triplice*, USMM, Roma, 1969.

tardo-ottocentesco dove la Royal Navy e la Marine Nationale definivano l'equilibrio di potenza della regione. Senza la pretesa di esaurire il contenuto del libro nello spazio di poche righe, l'aspetto primario dell'analisi di Gabriele ci pare sia stato sottolineare come di fronte a una politica estera spesso oscillante, la strategia e la politica navale della Marina si basassero invece su una coerente visione strategica, ovvero mettere in sicurezza le coste e le comunicazioni italiane.³⁷

Dopo aver fronteggiato il rischio di un conflitto con la Francia in una condizione di endemica inferiorità, con l'ingresso nella Triplice alleanza (1882) e la firma della prima convenzione navale con Berlino e Vienna (1900), la Marina avviò un processo di rapido potenziamento e modernizzazione. Nell'ambito di tale processo e davanti al crescente rischio di un conflitto tra la Triplice e la Gran Bretagna, l'istituzione reagì intensificando la cooperazione con gli alleati. La firma di una nuova convenzione navale nel 1913 portò a una pianificazione integrata che migliorava notevolmente le possibilità operative italo-austro-tedesche nel Mediterraneo. Tuttavia, conscia che questa soluzione operativa non poteva risolvere il problema strategico di un confronto contro l'Impero britannico, tramite il suo capo di stato maggiore, Paolo Emilio Thaon di Revel, la Marina cominciò a rappresentare al potere politico la necessità di conciliare politica estera e politica navale, esercitando plausibilmente un effetto decisivo nella scelta della neutralità nel 1914.³⁸

A completamento di questa interpretazione, lo studio sulla Guerra di Libia (1998), oltre alla ricostruzione delle operazioni, sottolinea come il conflitto, caratterizzato in ambito navale da una dimensione mediterranea dimostrata dalle operazioni nel Mar Rosso, Libano e nei Dardanelli, mostrò che la flotta "è stata la chiave della guerra, il biglietto da visita del Paese nel omento in cui è entrata nel circolo ristretto delle potenze coloniali". Le valutazioni positive dell'operato della Regia Marina ridisegnarono l'approccio diplomatico delle altre grandi potenze verso l'Italia, consentendo di rafforzare la cooperazione con la Triplice nel 1913, ma anche di rafforzare l'interesse di Francia e Gran Bretagna a un accordo con l'Italia che avrebbe garantito parte del maggior margine di manovra acquisito tra il 1914 e il 1915, un rafforzamento grazie al quale il governo poté scegliere il posizionamento con l'Intesa.³⁹

37 Mariano GABRIELE, Giuliano FRIZ, *La politica navale italiana dal 1885 al 1915*, USMM, Roma, 1982, p. 265.

38 Ivi, p. 264.

39 Mariano GABRIELE, *La marina nella Guerra italo-turca, Il potere marittimo strumento militare e politico, 1911-1912*, USMM, Roma, 1998, pp. 209-215.

Sintetizzando il suo pensiero sul periodo 1861-1915, in uno dei suoi ultimi lavori, Gabriele ci ricorda che se la Marina dovette diventare da subito “strumento necessario della politica estera italiana nel mondo, indispensabile braccio e raccordo per ogni impresa coloniale, strumento primario di difesa quando la minaccia veniva dal mare”, a conclusione del suo ciclo, il *sea power* dello stato liberale era riuscito, seppure con costi impreveduti e pesanti sacrifici, “a non eludere il rapporto decisivo tra geografia-economia e questioni militari” che dovrebbe guidare l’armonicità della politica estera, creando i presupposti per la vittoria nel Primo conflitto mondiale.⁴⁰

Un secondo filone storiografico di Gabriele su cui vale la pena soffermarsi è quello delle biografie dei grandi uomini di Marina pubblicate sempre per l’Ufficio storico tra il 1998 e il 2004, dedicate a personaggi della marina liberale: Benedetto Brin, Augusto Riboty, Ferdinando Acton, Guglielmo Acton, Simone Pacoret de Saint Bon, Giovanni Bettolo.⁴¹

Secondo lo stesso Gabriele, l’idea di avviare una collana di biografie nacque intorno al 1996 da uno scambio di vedute tra lo studioso e l’ammiraglio Buracchia, allora capo dell’ufficio storico della Marina Militare. Dopo più di ottant’anni di storiografia orizzontale, ovvero impegnata sulla successione degli eventi, sull’evoluzione e del pensiero della politica navale o in relazione a un conflitto e a uno specifico teatro operativo, sui mezzi e sulla tecnica occorreva centrare l’attenzione sulle persone. Lo scopo, secondo Gabriele, era aprirsi in maniera sistematica a una storiografia di taglio verticale, nella quale gli avvenimenti fossero analizzati attraverso la finestra delle personalità. Per comprendere questo aspetto, occorreva uscire dall’iconografia dei personaggi, spesso legata agli eventi che hanno vissuto e concentrarsi sugli “elementi diversi dall’eroico e dal grande”.⁴² Proprio per questo l’elemento centrale delle biografie realizzate da Gabriele è stato quello di addentrarsi nei “pensieri e sogni, peculiari di ciascuno dei grandi protagonisti, moventi importanti delle loro azioni”. Aspetto centrale dell’analisi delle personalità è quello dell’indole. Secondo Gabriele ciascuno:

«ha una personalità che è solamente sua, e può essere figlia del tempo o precorrerlo, ma certamente ne rappresenta una maniera di essere, una via personale per mettersi in rapporto con gli avvenimenti della storia

40 Mariano GABRIELE, *Il Potere marittimo italiano, 1861-1915*, USMM, Roma, 2017, pp. 34, 87.

41 *Benedetto Brin*, USMM, Roma, 1998; *Augusto Riboty*, USMM, Roma, 1999; *Ferdinando Acton*, USMM, Roma, 2000; *Guglielmo Acton*, USMM, Roma, 2001; *Simone Pacoret de Saint Bon*, USMM, Roma, 2002; *Giovanni Bettolo*, USMM, Roma, 2004.

42 Mariano GABRIELE, «Le biografie dei protagonisti», in *Lo studio della storia navale nell’Italia di oggi*, p. 43.

influire su loro, nei limiti di ciascuno oltre che di venirne condizionati». ⁴³

Così, nelle biografie, i protagonisti della politica navale liberale vengono riletti attraverso la storia della loro mentalità. Alcuni esempi, provenienti dai volumi di Gabriele, possono servire a espandere questo concetto. L'Augusto Riboty di Gabriele è analizzato attraverso la sua filosofia morale, che lo portava a guardare all'Italia e alla disciplina militare con un rispetto mistico. Riboty era ligio al dovere dell'obbedienza fino all'estremo, tanto da essere pronto nel corso della crisi di Mentana del 1867 a lanciarsi con la sua piccola flottiglia contro la squadra francese in un'azione suicida, compiendo fino alla fine il suo dovere per mettere fine alla disistima e all'indifferenza del Paese verso la Marina. ⁴⁴ Questo a sua volta è un aspetto centrale per comprendere la mentalità di una parte degli uomini politici e dei militari formati durante il Risorgimento. Analogamente, il Benedetto Brin di Gabriele non è solo un brillante tecnico, ma anche il traspositore in termini pratici delle aspirazioni di potenza dell'Italia liberale. Un paese, ci ricorda il nostro, che sul mare mirava a lasciarsi alle spalle Lissa (1866). La costruzione del *Duilio* non è quindi solo una realizzazione tecnica, ma anche la reazione di una generazione della classe dirigente italiana, di cui Brin era parte, per richiamare alla centralità del mare nel destino della penisola e l'espressione dei sacrifici economici necessari per costruire il potere marittimo nazionale. ⁴⁵

In sostanza, l'approccio storiografico di Gabriele ha richiamato l'importanza della cultura nella costruzione della leadership militare e di come questa contribuisca alla formazione delle personalità e dei loro processi decisionali. Al tempo stesso, ciò evidenzia l'attenzione alla storicizzazione dei personaggi analizzati, comprendendo l'importanza degli apparati ideologici e il pensiero che guidarono l'azione degli uomini di Marina, analizzandoli però alla luce del loro tempo.

Il terzo e ultimo filone che vorremmo segnalare con questo intervento è quello relativo alla Seconda guerra mondiale. Oltre al citato studio su Malta, originariamente pubblicato nel 1965 e poi riuscito in varie edizioni, l'ultima delle quali nel 1990, dobbiamo ricordare numerosi saggi pubblicati sulla rivista marittima e sul Bollettino d'archivio dell'ufficio storico. Gabriele, assieme al suo allievo Alberto Santoni (1936-2013) ⁴⁶, fu tra i primi storici militari italiani a servirsi delle fonti britanniche e francesi, soprattutto in relazione alla ricostruzione del quadro

43 Ivi, pp. 43-44.

44 GABRIELE, *Augusto Riboty*, p. 102

45 GABRIELE, *Benedetto Brin*, pp. 18-19.

46 Il ricordo di Santoni come allievo di Gabriele è in Mariano GABRIELE, «Alberto Santoni», in *Naval History, La Sism ricorda Alberto Santoni (1936-2013)*, Sism, Roma, 2014, pp. 11-19.

strategico nel Mediterraneo tra il 1935 e il 1939.⁴⁷ In questo ambito, Gabriele sposò la tesi di un Mussolini deciso alla guerra perché convinto di una vittoria tedesca e non perché forzato dalle scelte delle potenze occidentali. In particolare l'imposizione blocco navale, fu il prezzo pagato per lo schieramento italiano nell'Asse, questo in opposizione anche a una certa storiografia che mirava a scaricare su Londra le responsabilità dell'ingresso in guerra.⁴⁸

Oltre all'apertura internazionale, l'altro aspetto dell'analisi di Gabriele fu di essere tra le prime a spostare l'attenzione delle questioni tattico-operative a quelle strategiche. Come abbiamo osservato, è a partire dagli anni Settanta che si apre una riflessione complessiva sul ruolo della Marina nella Seconda guerra mondiale. In tal senso l'apporto di Gabriele fu abbastanza precoce e già in un saggio nel 1969 traeva alcuni elementi di sintesi sulla battaglia dei convogli, giudicato l'unico vero successo di una qualche importanza della Marina nel conflitto. In particolare, contrariamente alla relazione dell'Ufficio Storico, Gabriele considerava lo sforzo dell'Asse nel suo complesso anziché solo quello della Regia Marina. Inoltre, metteva in evidenza il carattere di attrito della guerra dei convogli, sottolineando che sebbene le rotte per il Nord Africa non fossero mai chiuse o interrotte, l'intensificarsi dell'azione britannica in alcune fasi ebbe un impatto diretto sulla congiuntura militare in Nord Africa. A monte, sotto il profilo strategico, questo consentì all'Italia di prolungare, senza effettive possibilità di vittoria, la resistenza italo-tedesca in Africa Settentrionale, consentendo alla "traballante macchina bellica italiana di rinviare fino all'estate 1943 la resa dei conti".⁴⁹ Tale giudizio sarebbe stato confermato e approfondito in seguito sottolineando la mancata preparazione in termini infrastrutturali e operazionali

47 Alcuni studi in cui si vede questo approccio sono Mariano GABRIELE, «Mediterraneo 1935-'36», *Rivista marittima*, maggio 1986, pp. 21-36; Mariano GABRIELE, «1939: vigilia di guerra nel Mediterraneo», *Rivista marittima*, luglio 1984, pp. 17-38; Mariano GABRIELE, «I piani della marina francese contro l'Italia nel 1939», *Bollettino d'archivio dell'Ufficio storico della marina militare*, anno II, n. 3, settembre 1988, pp. 175-206.

48 Si veda l'articolo Mariano GABRIELE, «L'Italia nel Mediterraneo fra tedeschi e alleati (1938-1940)», *Rivista marittima*, dicembre 1984, pp. 35-36; la più importante sostenitrice di questa tesi fu Rosaria QUARTARARO, *Roma tra Londra e Berlino: la politica estera fascista dal 1930 al 1940*, Bonacci, Roma, 1980; sulla natura mitigata del blocco nel caso italiano si veda Robert MALLETT, «The Anglo-Italian War Trade Negotiations, Contraband Control and the Failure to Appease Mussolini 1939-40», *Diplomacy & Statecraft* Vol. 8, No. 1 (March 1997), pp. 164-167, che mostra la natura anticipatoria delle tesi di Gabriele anche rispetto a studi successivi.

49 Mariano GABRIELE, «La guerra dei convogli tra l'Italia e l'Africa del Nord», *Cultura e scuola*, n. 29, gennaio-marzo 1969, pp. 75-91.

per consentire il traffico col Nord Africa, condizionando negativamente gli esiti successivi. Tutto questo, nonostante dal 1935 fosse chiaro che le rotte del Mediterraneo centrale costituissero un bersaglio privilegiato in caso di una guerra tra l'Italia e le potenze occidentali.⁵⁰ L'altro grande nodo spinoso della battaglia dei convogli affrontato da Gabriele fu la questione di Malta. Il suo "Operazione C-3:Malta" è uno studio che intreccia la preparazione operativa a uno sbarco anfibio tra guerra e dopoguerra coniugando la questione interforze con il problema strategico rappresentato dall'isola e il rapporto con l'alleato tedesco, caratterizzato dalla fondamentale perifericità del Mediterraneo nel disegno strategico hitleriano. Le conclusioni di Gabriele furono chiare: la presa di Malta, ammesso che fosse possibile (lo studioso esprime delle perplessità a riguardo), non avrebbe cambiato il quadro strategico della guerra.⁵¹

A conclusione di questo breve percorso, possiamo affermare che la storia navale e in generale la storiografia militare italiane siano in debito con Gabriele per aver istituzionalizzato gli studi sulla Marina contemporanea, costruendo un filone di ricerca metodologicamente solido, aperto e riconosciuto internazionalmente, soprattutto capace di guardare alla Marina come prodotto del Paese, piuttosto che come un oggetto di analisi rinchiuso nelle maglie della storia operativa o tecnica delle navi.⁵² In definitiva Gabriele fu il pioniere di una storiografia navale italiana che, a giudizio di Giorgio Rochat, sapeva coniugare «livello scientifico e capacità critica»⁵³, tra l'altro superando l'ottica puramente italiana e autodifensiva che ancora caratterizzava parte della letteratura sulle performance della Regia Marina nella guerra 1940-43.⁵⁴

Nell'unica sintesi storiografica in lingua inglese sulla storiografia navale italiana, ormai datata 1994, Brian Sullivan, uno dei maggiori studiosi di questioni militari italiane, parlava di Gabriele e del suo allievo Santoni come due "highly respected" studiosi.⁵⁵ Ci pare che quest'ultima citazione sia la rappresentazione

50 Mariano GABRIELE, «Le premesse», in USMM, *La battaglia dei convogli, Atti del convegno di Napoli, 22 maggio 1993*, Supplemento al bollettino d'archivio dell'USMM, giugno 1993, pp. 14-15.

51 Mariano GABRIELE, *Operazione C3: Malta*, USMM, Roma, 1990³, pp. 217-218.

52 Si vedano le osservazioni in Alberto SANTONI, «La marina militare dalle sue origini al secondo dopoguerra», in Piero DEL NEGRO (cur.), *Guida alla storia militare italiana*, Esi, Napoli, 1997 pp. 174-175.

53 Giorgio ROCHAT, *Le guerre italiane. Dall'Impero d'Etiopia alla disfatta*, Einaudi, Torino, 2005, p. 206.

54 GIORGERINI, *Introduzione. La storiografia navale italiana degli ultimi anni*, p. 55.

55 Brian SULLIVAN, «Twentieth Century Italy», in John B. HATTENDORF, *Ubi Sumus? The State*

di un doveroso riconoscimento della trasformazione che la storia navale italiana ha subito a cominciare del lavoro di Mariano Gabriele e continuato dai suoi allievi, a partire da Alberto Santoni.

Un ricordo personale

Cominciai a frequentare Gabriele nell'aprile del 2012, conosciuto a un convegno organizzato dalla SISM, scrivendogli su suggerimento di Giorgio Rochat e Nicola Labanca. Nel corso di quell'incontro discutemmo del mio progetto di tesi di dottorato, allora in corso, sulla marina italiana tra le due guerre mondiali.

Da allora mi recai frequentemente a visitarlo presso la sua abitazione o lo incontrai a Roma, dove discutevamo di storiografia navale e marittima, spesso nel suo studio, dove aveva alle spalle una parte della sua immensa biblioteca personale, dalla quale tirava fuori sempre qualche lettura da suggerirmi.

*Negli anni successivi, Gabriele ha seguito le mie ricerche sempre con grande interesse e con uno spirito critico costruttivo, contribuendo fortemente alla mia crescita di studioso. Dopo l'uscita del mio volume *Fascisti sul mare*, per il cui titolo mi rimbeccò, specie perché considerava il lavoro 'veramente buono' (ne scrisse due recensioni), mi propose di darci del tu.*

Rifiutai: il rispetto e la stima accademica per quel saggio maestro era troppo grande perché ci riuscissi.

*Per lo stesso motivo, nell'occasione del seminario su *L'Italia e il mare*, organizzato dall'università di Siena nel 2018 come momento di riflessione complessivo sulla storia marittima del Paese, volli fortemente la sua presenza che contribuì ad arricchire l'iniziativa, portandolo tra i giovani studiosi che si interessavano delle vicende marittime che egli stesso aveva seguito per gran parte della sua carriera di storico.*

Il suo esempio di studioso di storia navale come riflesso del rapporto complessivo tra il Paese e il mare guiderà sempre il mio lavoro.

Good Speed Professore!

Mariano Gabriele

Un “grand commis” della Repubblica tra ISTAT, IRI e ministero del Bilancio

di GIUSEPPE DELLA TORRE¹

SOMMARIO. 1. Le convergenze tra ricerca e amministrazione di un “grand commis” della Repubblica. 2. L’impegno in ISTAT, 1953-1961: le statistiche sportive e i conti nazionali; i convegni della Società di economia, demografia e statistica. 3. *L’Archivio Economico dell’Unificazione italiana*, 1961-1966: i lavori e l’attività di coordinamento e consulenza su armamento, costruzioni navali e attività portuali. 4. Alla Direzione generale del Bilancio, 1965-1994: Consigliere economico e Direttore generale. 5. Storico militare, docente e alto funzionario orientato alla politica economica

Ringraziamenti

La signora Maria Eugenia Bernardini, moglie di Mariano Gabriele, e la figlia signora Stefania ci hanno molto aiutato con i loro ricordi e alcune indicazioni, che sono risultati cruciali nella ricostruzione del percorso professionale di Gabriele all’interno dell’amministrazione pubblica. Ringraziamo il comandante Daniele Sapienza, direttore della *Rivista Marittima*, per averci fornito copia di alcuni articoli di Gabriele pubblicati sulla *Rivista*. Passando alle consolidate frequentazioni, siamo debitori per spunti e riflessioni verso Francesco Balletta dell’Università Federico II di Napoli; Angelo Battilocchi dell’Archivio Storico di Banca d’Italia; Antonio di Majo dell’Università di Roma III; Alexia Sasso direttore della Biblioteca centrale dell’ISTAT, con Massimiliano Spina; e Giovanna Tosatti dell’Università della Tuscia. Da ultimo, ma non per ultimo, dobbiamo molto a Fabio De Ninno per averci segnalato materiale archivistico sul percorso professionale di Gabriele presso l’Istituto della Ricostruzione Industriale. Ringraziamo il personale della biblioteca “Luigi Credaro” della Banca popolare di Sondrio, della biblioteca di Economia dell’Università degli Studi di

¹ Membro del Consiglio direttivo della Società Italiana di Storia Militare. Università gli Studi di Siena, emeritus.gdellatorre@iol.it

Trieste, della biblioteca “Livio Paladin” della Regione Friuli-Venezia Giulia di Trieste, e, per il prestito interbibliotecario, della Biblioteca statale isontina di Gorizia.

1. Le convergenze tra ricerca e amministrazione di un “grand commis” della Repubblica

Mariano Gabriele è stato un *grand commis* dello Stato. Nelle sue parole, sul finire della carriera, non si riteneva tuttavia un burocrate, venendo dall’università e da quella palestra di eccellenze che era stato l’Istituto per la Ricostruzione Industriale di Pasquale Saraceno².

Nel 1949 si laurea in Storia moderna con Federico Chabod presso la Facoltà di Lettere della Sapienza e sino al 1952 è insegnante di materie storiche nelle scuole superiori.

Dal gennaio 1953 e sino all’aprile 1961 è funzionario presso l’Istituto Nazionale di Statistica, ISTAT. Si occupa delle statistiche sociali e della popolazione. Dal 1959 è capo della sezione delle statistiche del traffico aereo, ferroviario, passeggeri alle frontiere, navigazione interna, comunicazioni, ecc.³

Dal 1953 è assistente volontario presso la cattedra di Storia e politica navale tenuta da Roberto Sandiford, presso la Facoltà di scienze politiche dell’Università di Roma⁴. Nel 1959 è libero docente in Storia del Risorgimento, con commissione composta da Nino Cortese, Alberto Maria Ghisalberti e Luigi Bulferetti. Dal 1961 è professore di Storia e politica navale presso la Facoltà di Scienze politiche dell’Università di Roma e l’Istituto Universitario Navale di Napoli.

Nel settembre 1960, il capo di gabinetto del ministero degli Affari Esteri, Federico Sensi, propone al direttore generale dell’ISTAT, Benedetto Barberi, il “distacco” di Gabriele presso l’Ufficio studi della “Farnesina” per i lavori della Commissione per il coordinamento e la pubblicazione dei documenti diplomati-

2 Mariano GABRIELE, «C.I.P.E. [Comitato Interministeriale Programmazione Economica] e altri Comitati», *Rassegna Parlamentare*, XXXI, nn. 1-2, gennaio-giugno 1989, p. 85.

3 *Curriculum* di M. Gabriele dell’aprile 1961, al momento delle dimissioni dall’ISTAT e dell’entrata all’IRI (Archivio centrale dello stato (ACS), fondo Istituto Ricostruzione Industriale, numerazione nera, Affari generali e degli organi deliberanti, AG/8, fasc.115: Gabriele, M.).

4 Appunti raccolti a cura di M. GABRIELE delle *Lezioni di storia e politica navale*, di Roberto SANDIFORD, Edizioni Ateneo, Roma, 1956. Esiste un’edizione 1953 degli appunti delle lezioni, meno corposa, curata “dagli assistenti”.

ci. Nel successivo ottobre il "distacco" viene negato dalla direzione dell'ISTAT⁵.

La permanenza presso l'ISTAT di Gabriele procede negli ultimi anni con frizioni con la dirigenza per la sovrapposizione delle attività d'istituto con gli impegni accademici⁶. Nell'aprile 1961 si dimette volontariamente dall'ISTAT.

A seguire, dal maggio 1961 sino al 1966, collabora con l'*Archivio Economico dell'Unificazione italiana*, sponsorizzato dall'IRI e coordinato da Carlo M. Cipolla, con la pubblicazione di suoi articoli e con intense attività di consulenza nel campo della storia del settore marittimo e dei commerci⁷.

Nel 1965 è Segretario della commissione interministeriale per la cantieristica navale presieduta dal senatore Giuseppe Caron⁸. Dopo un periodo di pruruo di due anni, dall'agosto 1967 è Consigliere economico presso la rinnovata Direzione generale del Bilancio⁹.

Sarà poi nel consiglio di amministrazione dell'IRI come rappresentante del Ministero del bilancio e della programmazione economica dal febbraio 1985 sino al novembre 1990.

2. *L'impegno in ISTAT, 1953-1961: le statistiche sportive e i conti nazionali; i convegni della Società di economia, demografia e statistica*

Nel periodo in cui Gabriele lavorò presso l'ISTAT, i nomi degli autori dei contributi elaborati all'interno dell'istituto non erano menzionati nelle pubblicazioni ufficiali. In altri termini, i testi venivano attribuiti all'istituzione o al servizio competente. Facevano eccezione gli *Annali di Statistica*, il più antico periodico della statistica ufficiale italiana, fondato nel 1871. Un periodico che

5 Vedi il carteggio tra la direzione del personale del ministero degli Affari esteri e la direzione generale dell'ISTAT nel "Fascicolo personale di M. Gabriele" in Archivio storico dell'ISTAT.

6 Vedi le note di valutazione stilate alla fine della permanenza presso l'ISTAT nel "Fascicolo personale di M. Gabriele" in Archivio storico dell'ISTAT.

7 Lettera di M. Gabriele a C.M. Cipolla del 28 aprile 1966 e promemoria di P. Saraceno del 7 luglio 1966, in ACS, Fondo Saraceno P., IRI, Archivio economico unificazione italiana, Segreteria e amministrazione, fasc. 502.5: Gabriele, M.

8 Lettera di Gabriele a Carlo M. Cipolla dell'aprile 1966, *ibidem*.

9 La presa di servizio di Gabriele segue da vicino l'entrata in vigore nel febbraio 1967 della legge di riforma del ministero del Bilancio e della Programmazione Economica. Vedi "Foglio matricolare" di M. Gabriele presso la Direzione generale del Bilancio [consegnatomi cortesemente dalla signora Maria Eugenia Bernardini], e Giovanna TOSATTI, «Il riformismo amministrativo: gli strumenti della programmazione», in P.L. BALLINI *et al.* (cur.), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Convegno della Fondazione Gramsci e dell'Istituto Sturzo, marzo 2004, Carocci, Roma, 2006, p. 66.

mostra l'evoluzione del nostro Paese dall'Unificazione nazionale sino ai giorni nostri, "passando dalla grande storia dei fatti economici e sociali al vivere quotidiano, alle condizioni di salute, ai consumi e all'occupazione"¹⁰. Solo con gli anni Novanta si inizia ad evidenziare nel titolo o in nota il nome dell'estensore o del gruppo di lavoro.

I contributi di Gabriele censiti tra le pubblicazioni ufficiali dell'ISTAT sono in due numeri degli *Annali di Statistica*, editi nel 1957: il primo sulle statistiche demografiche e sociali¹¹, il secondo sull'evoluzione del reddito nazionale dall'Unificazione nazionale¹². I lavori furono elaborati all'interno del servizio delle Statistiche demografiche e sociali, al reparto preposto alle Statistiche delle forze di lavoro, della previdenza e dell'assistenza sociale, e all'ufficio delle Statistiche sportive, ricreative e affini, dove Gabriele fu assegnato sin dal momento dell'assunzione¹³.

Nell'*Annale* sulle statistiche demografiche e sociali Gabriele compilò la sezione relativa alle statistiche sportive dall'Unificazione nazionale¹⁴. Con quelle elaborazioni, si pose, accanto ai dati relativi agli impianti sportivi in esistenza, la novità delle stime delle spese sostenute dal pubblico. Di interesse è pure la rassegna dei tentativi di stima intervenuti dall'Unificazione. Gabriele ricorda che i primi dati sulla consistenza degli impianti sportivi erano apparsi nel *Bollettino mensile di statistica* nel marzo 1954 e poi ripresi nel 1955 in un articolo sulla rivista *Lo spettacolo. Rassegna economica e sociale degli spettacoli e delle attività artistiche e culturali*¹⁵.

Il secondo *Annale*, sullo sviluppo del reddito dell'Italia, fornisce i dati di contabilità macroeconomica, cioè del prodotto, del reddito e della spesa della nazione dall'Unificazione nazionale al 1956. Tali stime realizzate dall'ISTAT

10 Alberto ZULIANI, «Presentazione», *Statistica ufficiale e storia d'Italia: gli Annali di Statistica dal 1871 al 1997*, ISTAT, *Annali di Statistica*, a. 129, serie X, vol. 21, Roma, 2000, p. 7.

11 *Le rilevazioni statistiche in Italia dal 1861 al 1956. Statistiche demografiche e sociali*, ISTAT, *Annali di Statistica*, a. 86, serie VIII, vol. 6, Roma, 1957.

12 *Indagine statistica sullo sviluppo del reddito nazionale dell'Italia dal 1861 al 1956*, ISTAT, *Annali di Statistica*, a. 86, serie VIII, vol. 9, Roma, 1957.

13 Archivio storico dell'ISTAT, "Fascicolo personale di M. Gabriele", ordine di servizio n. 23.

14 M. GABRIELE, «Le statistiche sportive», ISTAT, *Le rilevazioni statistiche in Italia dal 1861 al 1956. Statistiche demografiche e sociali*, cit., pp. 329-357. https://ebiblio.istat.it/digibib/Annali/TO00003841_Serie08Vol06Ed1957.pdf

15 A questi suoi lavori fece seguito la «Statistica degli impianti sportivi», ISTAT, *Note e Relazioni*, 8-9, marzo 1960. Su questo tema, nel *curriculum* di Gabriele, compilato nell'aprile 1961, risultano menzionati gli *Studi di tecnica delle rilevazioni statistiche. Statistiche sportive*, dattiloscritto, 1957.

e seguite dalle integrazioni del *Gruppo di Ancona* coordinato da Giorgio Fuà¹⁶ (identificate come ISTAT 1957-Fuà 1969) costituiranno l'ossatura dei dati macroeconomici su cui si fonderà la narrazione della storia economica dall'Unificazione, sino alla profonda revisione condotta in anni recenti da Banca d'Italia e ISTAT¹⁷.

All'interno delle stime del reddito nazionale dell'ISTAT 1957, Gabriele si occupò, con Paolo Quirino, della costruzione della produzione della componente "servizi vari e culto" facente capo alla branca produttiva "attività terziarie", costituita da fasce produttive variegata: dai trasporti alle comunicazioni, alle attività commerciali, ai servizi vari. Questi ultimi comprendevano l'istruzione privata, lo spettacolo, l'igiene della persona, le lavanderie e stirerie, i servizi di pulizia, i servizi resi dalle associazioni sportive, ecc.¹⁸.

Ai contributi pubblicati sugli *Annali di Statistica* del 1957, aggiungiamo due lavori concepiti sempre all'interno dell'ISTAT, presentati a riunioni scientifiche della Società italiana di economia, demografia e statistica, SIEDS, tenute nel 1954 e 1958.

Gabriele ha collaborato ai lavori che fecero seguito al nono censimento della popolazione del 1951. Nel 1954 è pubblicato il suo scritto sui caratteri demografici della Sicilia secondo i censimenti eseguiti tra il 1901 e il 1951 sulla *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*¹⁹, edita dalla SIEDS. Sulla *Rivista* pubblicavano importanti studiosi dell'area economico-statistica. Tra i collaboratori vanno ricordati i vertici dell'ISTAT: il presidente Lanfranco Maroi (direttore della *Rivista* dal 1947 al 1961) e il direttore generale Benedetto Barberi. A tal proposito, l'articolo di Gabriele sulle risultanze censuarie in Sicilia faceva parte della sezione dedicata a *La statistica ufficiale per lo studio di alcuni problemi biologici e sociali della Sicilia*, coordinata da L. Maroi nell'ambito della XV Riunione scientifica della SIEDS, tenutasi a Palermo dal 3 al 5 luglio 1954.

L'articolo sulla storia dei porti della Riviera dei Fiori rientra nella sezione sui

16 Giorgio FUÀ, *Lo sviluppo economico in Italia*, voll. II-III, F. Angeli, Milano, 1969.

17 Per tutti, Alberto BAFFIGI, *Il PIL per la storia d'Italia. Istruzioni per l'uso*, Collana storica della Banca d'Italia. Statistiche, Marsilio Editori, Venezia, 2015.

18 MARIANO GABRIELE e Paolo QUIRINO, «Servizi vari e culto», ISTAT, *Indagine statistica sullo sviluppo del reddito nazionale dell'Italia dal 1861 al 1956*, cit., Cap. V, pp. 135-137. https://ebiblio.ISTAT.it/digibib/Annali/TO00003841_Serie08Vol09Ed1957.pdf

19 M. GABRIELE, «Alcune considerazioni sui caratteri demografici della Sicilia in base alle risultanze dei censimenti eseguiti dal 1901 al 1951», *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, VIII, 3-4, 1954, pp. 479-494.

*Problemi economico-agrari delle provincie della riviera ligure*²⁰ della XVII riunione scientifica della SIEDS, Sanremo, 2-5 ottobre 1958. L'impostazione metodologica della ricerca sui porti liguri sembra rientrare nei criteri della ricerca che Gabriele condurrà tra il 1959 e il 1963 per l'*Archivio economico dell'Unificazione italiana*, per un analogo orizzonte temporale, dalla fine del Settecento e per l'orientamento statistico-descrittivo della sua ricerca.

3. *L'Archivio Economico dell'Unificazione italiana, 1961-1966: i lavori e l'attività di coordinamento e consulenza su armamento, costruzioni navali e attività portuali*

Nell'aprile 1961 Gabriele cessa dal servizio presso l'ISTAT, "in seguito alle pressanti pressioni che [gli] imponevano di scegliere tra l'Università e l'ISTAT"²¹, con il passaggio all'Ufficio studi dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale, IRI, per collaborare alla conduzione della collana storica dell'*Archivio economico dell'Unificazione nazionale*.

Nel marzo 1961, un appunto siglato [non attribuibile] segnala alla Direzione del personale dell'IRI l'opportunità di avvalersi, "anche se solo per mezza giornata²² della competenza tecnica ed economica nel campo marittimo" di M. Gabriele, in sostituzione del dottor Mehlem, esperto del settore, e vista l'indisponibilità di Ugo Marchese, professore di economia dei trasporti all'Università di Genova, specialista di economia marittima. Segue nel successivo mese di aprile il conferimento ufficiale dell'incarico di consulenza nel campo della triade marittima: gestione dei porti, industria dell'armamento e cantieristica navale²³. In verità, Gabriele si occuperà anche di altri ambiti: seguirà anche, per la Sicilia e Roma, i trasporti terrestri e ferroviari, il commercio estero, le produzioni di alcuni settori industriali, ecc.

20 M. GABRIELE, «Contributo alla storia dei porti della Riviera dei Fiori», *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, XIII, nn. 1-2, 1959, pp. 369-406.

21 Lettera di M. Gabriele del gennaio 1962 a Giuseppe De Meo, presidente dell'ISTAT, redatta su carta intestata dell'*Archivio economico dell'Unificazione Nazionale*, e il giudizio riassuntivo, molto critico, del gennaio 1961, rispetto agli altri precedenti molto più lusinghieri, nello Stato matricolare in ISTAT, Archivio storico, fascicolo personale di M. Gabriele.

22 Nel marzo 1961 è ancora in ISTAT.

23 Lettera del 26 aprile 1961 dell'IRI a M. Gabriele per un contratto a tempo determinato dal 1° aprile 1961 al marzo 1962 (ACS, IRI, Pratiche degli uffici (numerazione nera), Affari generali e organi deliberanti (AG), ag/8). Le lettere della corrispondenza di Gabriele per le attività di consulenza svolte per l'*Archivio economico*, citate nel seguito, sono raccolte nella "busta" appena citata.

Le pubblicazioni dell'*Archivio economico dell'Unificazione italiana* sono sponsorizzate dall'Istituto per la Ricostruzione Industriale. Accanto al direttore scientifico Carlo M. Cipolla e al rappresentante dell'IRI, Pasquale Saraceno, opera un robusto comitato formato [nell'ottobre 1955] da valenti statistici: Giuseppe De Meo, Giuseppe Parenti, Bruno Rossi Ragazzi e Albino Uggè²⁴. Si aggiungeranno poi economisti (Giannino Parravicini, Roberto Tremelloni) e storici dell'economia (Domenico De Marco, Rosario Romeo).

I contenuti dell'*Archivio* sono innovativi da più punti di vista. Li riportiamo in forma sintetica perché evidenziano la metodologia seguita nei lavori in campo storico da Gabriele e la vicinanza anche nei contenuti con i lavori condotti in precedenza in sede ISTAT.

È evidente, anche nel titolo, la centralità dell'aspetto "economico" nel processo di Unificazione rispetto all'elemento politico e militare. Ciò non è scontato perché, per la storiografia politico-istituzionale prevalente nella fase postbellica, non era stata certo quella economica la motivazione principale del movimento nazionale e dell'opera dei padri-fondatori²⁵.

Dal lato della periodizzazione, come puntualizza il presidente dell'IRI, Isidoro Bonini, l'analisi del processo di sviluppo economico dell'Italia Unita deve iniziare ben prima dell'Unificazione politica, nei singoli Stati preunitari, con attenzione per "la sistematica descrizione delle vicende del processo di integrazione economica svoltosi tra le varie regioni italiane per effetto dell'unificazione politica"²⁶:

«... Il periodo 1859-1870, durante il quale si attuò il processo di Unificazione politica, appare preceduto e seguito da due periodi di durata all'incirca ventennale, sufficienti il primo a dare un quadro delle condizioni economiche prevalenti prima dell'Unificazione e il secondo a mettere in luce gli sviluppi più significativi dell'avvenuta Unificazione»²⁷.

L'orientamento metodologico è decisamente quantitativo e grande spazio è dedicato al reperimento e alla costruzione dell'informazione statistica, spesso

24 Per i contenuti dell'iniziativa vedi l'«Introduzione», del Comitato Scientifico, *Archivio economico dell'Unificazione italiana*, Serie 1, I-1, ILTE, Torino, 1956, pp. 9-11.

25 Ad es., Guido PESCOLIDO, «La costruzione dell'economia unitaria», *L'Unificazione*, Treccani, Roma, 2011.

26 Isidoro BONINI, «Presentazione», *Archivio economico dell'Unificazione italiana*, Serie 1, I-1, ILTE, Torino, 1956, pp. 3-5.

27 «Introduzione», del Comitato Scientifico, *Archivio economico dell'Unificazione italiana*, Serie 1, I-1, ILTE, Torino, 1956, p. 9.

sotto forma di serie storiche, con attenzione al lato normativo. Da notare l'assoluta priorità dello "scavo archivistico" e la rilevanza professionale degli addetti agli archivi di Stato e d'impresa, di modo che "l'ultimazione dei vari ordini d'indagine [potrebbe essere] condizionata dai ritrovamenti negli archivi"²⁸. Peraltro, Gabriele, nel carteggio con i collaboratori, ricorda che "va da sé sul piano metodologico che la ricerca sulle fonti legislative e statistiche debba precedere ... la stesura del testo e ogni altra fase dello studio"²⁹. In effetti, come vedremo più avanti, gli insuccessi dei lavori coordinati da Gabriele sono legati a difficoltà oggettive nella raccolta delle informazioni archivistiche³⁰.

Nell'«Introduzione» di Isidoro Bonini sopra menzionata vi è, inoltre, un fugace rinvio all'attenzione per gli sviluppi in sede sovranazionale della ricerca sui "bilanci economici nazionali" condotta da Simon Kuznets³¹.

Accanto all'apparato conoscitivo prettamente statistico, l'*Archivio economico dell'Unificazione* affiancava l'attenzione per il momento iconografico, che qualificava i singoli contributi su diversi aspetti (economici, demografici, finanza pubblica, prezzi e salari, ecc.) e che "spesso contribuisce a trasmettere il significato meglio del contenuto"³².

Prima di iniziare a trattare del ruolo di Gabriele nell'attività di consulenza prestata per l'*Archivio economico* è opportuno fare un breve inciso per mostrare le difficoltà strutturali nella conduzione da parte di C.M. Cipolla e P. Saraceno dei rapporti all'interno del Comitato scientifico e tra i membri del Comitato e i "collaboratori" di ricerca. In una parola, vi era all'interno del Comitato uno iato tra l'abbondanza delle "idee" e la scarsità dei collaboratori concretamente attivabili per la "ricerca archivistica" e la "scrittura". A questo proposito, Cipolla, in una lettera dell'ottobre 1964, rispondeva alla proposta di Saraceno di estendere l'ambito temporale della ricerca al periodo giolittiano e affrontava, con brio e una vena di amarezza, il punto di cui sopra:

«Caro Saraceno, ... premetto che sono in principio favorevole all'estensione della ricerca al periodo "pre-Prima guerra mondiale" [1890-

28 *Ibidem*, p. 10.

29 Lettera di Gabriele a R. Giuffrida del 3 maggio 1961. Vedi "busta" citata alla nota 23.

30 Vedi le ricerche difficoltose sul porto di Livorno di Niccola (sic!) Carranza; sull'area triestina assegnati a Fulvio Babudieri, per le difficoltà di consultazione degli archivi di Stato di Vienna e del Lloyd Triestino; sui porti di Napoli curati da M. Gabriele e Giuliano Friz per le distruzioni delle carte dell'archivio di Pizzofalcone; ecc.

31 I. BONINI, «Presentazione», cit., p. 4.

32 Molto interessanti sono le motivazioni dell'inserimento di materiali iconografici da affiancare alla lettura dei dati strettamente quantitativi. *Ibid.*, pp. 10-11.

1914]. Il problema che soltanto mi preoccupa è l'esecuzione del piano. Tu parli di un sottocomitato in cui includere Parenti e Romeo [membri del Comitato scientifico dell'*Archivio economico*] e qualche altra persona. Ma ... e qui cominciano i "ma" ... Parenti è in mille faccende affaccendato [e] ci deve ancora consegnare la nota sulle finanze della Toscana. Potrà dirci "cosa fare", ma non potrà "fare". Romeo ci aveva promesso aiuto per il Mezzogiorno [e], purtroppo, nulla è venuto. Temo che anche lui ci dirà cosa fare, ma non ci aiuterà a fare. Dobbiamo riconoscere [che] non sono le idee sul "da fare" che ci mancano, ma "collaboratori" efficienti che indaghino e che scrivano. Di questo abbiamo una spaventosa penuria. Questo è il nostro *bottleneck* ... Insomma, quel che temo è ... che il nuovo sottocomitato [che proponi] serva soltanto a fornirci nuovi temi e a dirci che bisogna fare questo e quest'altro ... Per tale opera in effetti non c'è bisogno di un comitato perché Tu ed io insieme bastiamo a riempire almeno trenta volumi di domande, quesiti, questioni, e cose del genere. Il fatto è però che poi, all'atto pratico, chi ci fa le ricerche? Chi risponde agli interrogativi? Chi ci scrive i libri? Gente che si offre e che chiede denari in anticipo c'è, ma gente che lavori sul serio, te ne sei accorto, è ben scarsa. Felloni, Castronovo, Castronovo, Felloni, Felloni, Felloni, e siamo sempre lì ...»³³.

Le pubblicazioni della collana iniziano con l'anno 1956. Tra le prime pubblicazioni edite dall'*Archivio* furono quelle sui porti, i cantieri navali e l'armamento della Liguria tra il 1815 e la fine dell'Ottocento predisposte da Ugo Marchese³⁴, che precedette Gabriele nell'incarico di coordinamento della triade marittima. La struttura dei lavori di Marchese fu ripresa da Gabriele nei suoi lavori sulle attività marittime dello Stato della Chiesa, pubblicati tra il 1961 e il 1963³⁵. Tale struttura segnò profondamente il lavoro di coordinamento della sezione marittima dell'*Archivio*. I contributi sulle attività marittime ebbero un'ottima ricaduta e sono ricordati anche nella recente storia della cantieristica³⁶.

33 ACS, Fondo Saraceno P., Università, Istituto universitario Ca' Foscari, fasc. 622.12: prof. C.M. Cipolla, lettera senza data, arrivata il 19 ottobre 1964.

34 Ugo MARCHESE, «L'industria ligure delle costruzioni navali, dal 1816 al 1859», *Archivio economico dell'Unificazione italiana*, Serie 1, VII-1, ILTE, Torino, 1957, pp. 1-34; «L'industria armatoriale ligure dal 1816 al 1859», Serie 1, VI-1, ILTE, Torino, 1957, pp. 1-50; «Il Porto di Genova, dal 1815 al 1891», Serie 1, IX-2, ILTE, Torino, 1959, pp. 1-126.

35 M. GABRIELE, «L'industria armatoriale nei territori dello Stato Pontificio dal 1815 al 1880», *Archivio economico dell'Unificazione italiana*, Serie 1, XI-3, ILTE, Torino, 1961, pp. 142-144; «L'industria delle costruzioni navali nei territori dello Stato Pontificio dal 1815 al 1880», Serie 1, XI-4, ILTE, Torino, 1961, pp. 72-74; «I porti dello Stato Pontificio dal 1815 al 1880», Serie 1, XII-2, ILTE, Torino, 1963, pp. 1-108.

36 Ad es., Paolo FRAGIACOMO, *L'industria come continuazione della politica. La cantieristica*

Il progetto di ricerca sulla marina mercantile sarda, condotto presso l'Archivio di Stato di Cagliari, consente di trarre elementi generali sui contenuti e sulla metodologia della storia della marina mercantile all'interno dell'*Archivio economico dell'Unificazione italiana*. Facciamo in particolare riferimento a tre distinti temi su cui costruire la storia della marina mercantile: 1. l'armamento e la gente di mare; 2. l'industria cantieristica; e 3. i porti e la gestione delle attività portuali. La struttura dei saggi dell'*Archivio* doveva essere caratterizzata “[dalla presenza di] dati statistici, un sobrio commento, una traccia della politica seguita e delle leggi più importanti”³⁷.

Gabriele svolge una grande mole di lavoro di coordinamento e di promozione della sezione porti, armamento e cantieristica navale, e della sezione strade e ferrovie, dal momento dell'assunzione nel 1961 e sino al 1966, quando lascia l'incarico presso l'*Archivio Economico* a seguito del ridursi delle attività svolte in prospettiva dall'istituto. Gran parte delle pubblicazioni di ambito marittimo furono pertanto coordinate da Gabriele, in aggiunta a un certo numero di lavori sui trasporti ferroviari e stradali, sulla bilancia commerciale, ecc.³⁸.

Nelle pagine che seguono cercheremo di delineare quelle più significative nell'ambito di un'attività importante nella promozione dell'*Archivio economico*.

Gabriele si relazionò molto, e con successo, con alcuni dei maggiori studiosi del tempo: Carlo M. Cipolla³⁹, Rosario Romeo, Giuseppe Felloni e Domenico De Marco. Con i quali operò nella scelta degli autori e nella valutazione degli elaborati. Nel carteggio di Gabriele di tanto in tanto riferimenti a Pasquale Saraceno, Franco Bonelli e Veniero Ajmone Marsan, dell'Ufficio studi dell'IRI, stretto collaboratore di Saraceno⁴⁰.

italiana 1861-2011, F. Angeli, Milano, 2012, p. 24n.

37 Lettera di Gabriele del 6 maggio 1963 a Giovanni Todde dell'Archivio di Stato di Cagliari. Vedi “busta” citata alla nota 23.

38 In alcuni casi ci fu una revisione dei testi da parte di Gabriele con l'erogazione dall'amministrazione dell'IRI di specifici compensi. Ad es., per il saggio di Babudieri sull'industria armatoriale di Trieste nel secolo XIX, vedi lettera del luglio 1964 di P. Saraceno a Gabriele in ACS, fondo Saraceno P., IRI, Archivio economico dell'Unificazione italiana, Segreteria e amministrazione, fasc. 493.16: prof. M. Gabriele.

39 Con apprezzamenti di C.M. Cipolla per quanto condotto da Gabriele sul coordinamento delle ricerche: “molto bene per quanto mi dice. Bene per la Toscana, bene per lo Stato Pontificio..., bene per l'Italia meridionale, bene per la Sicilia, bene per Trieste”. Vedi lettera del 3 maggio 1962 di Cipolla a Gabriele, nella “busta” citata alla nota 23

40 Vedi Fondo V. Ajmone Marsan, Università di Siena, Biblioteca di area economica.

Nella sua opera si nota un interesse più generale, che travalica la stesura dei singoli contributi, volto a rafforzare quella che è l'impostazione dell'*Archivio economico* sul processo di Unificazione tutta centrata sui temi economici, finanziari e amministrativi⁴¹.

Da notare anche il suo piglio nella gestione dei rapporti con gli studiosi poco solleciti nei tempi di consegna dei lavori. Scrive a C.M. Cipolla, "dei lavori di T., sulle finanze, e di P., sulla marina, al momento né l'ombra né la speranza. Essi tuttavia non demordono dall'incarico. Per tutti i gentiluomini di cui sopra ho adottato il sistema di non tirar fuori più un soldo per le spese se non a presentazione del lavoro finito"⁴².

Particolarmente incisivo fu il coordinamento della ricerca della sezione porti, armamento e cantieristica navale dell'area triestina, della marina mercantile "sarda", del porto di Livorno, delle attività marittime della Sicilia, di Napoli e dello Stato Pontificio.

Subentrando nelle funzioni di coordinamento svolte in precedenza da Ugo Marchese, Gabriele si occupò del completamento del lavoro sui porti liguri condotto da U. Marchese, focalizzandosi su quelli minori di Savona e Spezia⁴³.

Ai lavori di Daniele Beltrami sui prezzi della borsa merci di Trieste⁴⁴ e di Sergio Zaninelli sulle tavole statistiche ufficiali del Lombardo-Veneto⁴⁵, seguì il lungo processo che portò nel 1960 all'attribuzione dei lavori per la triade marittima a Giovanni Siskovic della Facoltà di Scienze Politiche di Padova. I rapporti con Siskovic non furono facili. In una lettera del 2 marzo 1962, Gabriele chiede chiarimenti sui lavori effettivamente in corso. Siskovic tergiversa, finché Cipolla consiglia Gabriele di chiudere i rapporti con Siskovic, proponendo di

41 Ad es., l'attenzione per la convegnistica nel 1961 di Storia del Risorgimento, a Torino, e dell'Accademia dei Lincei con le relazioni sull'Unificazione dal lato economico, finanziario e amministrativo, con l'obiettivo di chiarire "con Carlo Ghisalberti e l'Istituto per la storia del Risorgimento italiano qualche malinteso". Vedi lettera a C.M. Cipolla del 10 novembre 1961, nella "busta" citata alla nota 23.

42 *Ibidem*.

43 Lettera del 3 maggio 1962 a C.M. Cipolla e risposta del 7 maggio nella "busta" citata nella nota 23.

44 Daniele BELTRAMI, «I prezzi nel Portofranco e la borsa merci di Trieste dal 1825 al 1890», *Archivio economico dell'Unificazione italiana*, Serie 1, VIII-2, ILTE, Torino, 1959, pp. 1-43.

45 Sergio ZANINELLI, «Una fonte per la storia dell'economia del Lombardo-Veneto nella prima metà del secolo XIX: le *Tafeln zur Statistik der Österreichischen Monarchie*», *Archivio economico dell'Unificazione italiana*, Serie 1, XII-5, ILTE, Torino, 1963, pp. 1-10.

assegnare i lavori al gruppo triestino⁴⁶.

In una lunga lettera a C.M. Cipolla, del 3 maggio 1962, Gabriele illustra lo stato degli avanzamenti dei lavori della triade marittima del Friuli-Venezia Giulia. Giovanni Gerolami, autore nel 1957 di un volume giubilare sulla storia dei Cantieri Riuniti dell'Adriatico (tra cui i cantieri San Marco di Trieste, San Rocco di Muggia, di Monfalcone, la Fabbrica Macchine Sant'Andrea, ecc.⁴⁷), incaricato della stesura del saggio sui cantieri di Trieste, rinuncia all'incarico per sopraggiunta indisponibilità. L'incarico passa all'ingegner Leopoldo Cupez dei Cantieri Riuniti, sui quali aveva già scritto nel 1953⁴⁸. Sempre a quella data, Bertoli-Pagnacco, capo dell'Ufficio Studi del Lloyd Triestino, è incaricato del lavoro sul porto di Trieste, mentre Fulvio Babudieri, funzionario del Lloyd e docente di storia del commercio e della navigazione nell'ateneo, lo è per i cantieri triestini. Numerosi contatti con Babudieri furono tenuti anche da Franco Bonelli⁴⁹. La gran mole di queste attenzioni porterà soltanto ai due lavori di F. Babudieri sull'industria armatoriale e sui porti di Trieste e della regione Giulia dal 1815 al 1918⁵⁰.

Su indicazioni di Luigi Bulferetti, membro della commissione della sua libera docenza, Gabriele assegna l'incarico per la ricerca sulla marina mercantile "sarda", dal 1815 al 1880, a Giovanni Todde, per i porti e il movimento della navigazione, e a Gabriella Olla Repetto per l'armamento e le costruzioni navali, dell'Archivio di Stato di Cagliari. Nonostante la disponibilità di G. Todde la collaborazione non ebbe esiti⁵¹.

Per le attività marittime della Toscana e del movimento del porto di Livorno ebbe l'incarico Niccola (sic!) Carranza dell'Università di Pisa. Il lavoro presupponeva un'ampia indagine negli archivi di Stato di Firenze, la parte relativa al

46 Lettera del 7 maggio 1962 di C.M. Cipolla a Gabriele, nella "busta" citata alla nota 23.

47 Giovanni GEROLAMI, *Cantieri Riuniti dell'Adriatico. Origini e sviluppo, 1857-1907*, La Editoriale Libreria, Trieste, 1957.

48 Leopoldo CUPEZ, *Cenni sullo sviluppo dei CRdA, 1825-1952*, Cantieri Riuniti dell'Adriatico, Trieste, 1953.

49 Vedi le numerose lettere tra Bonelli e Babudieri in ACS, Fondo Saraceno P., IRI, Archivio economico dell'unificazione italiana, Segreteria e amministrazione, fasc. 494.3.1.: Babudieri F., corrispondenza.

50 Fulvio BABUDIERI, «L'industria armatoriale di Trieste e della regione Giulia dal 1815 al 1918», *Archivio economico dell'Unificazione italiana*, Serie 1, XIII-2, ILTE, Torino, 1964, pp. 1-230; «I porti di Trieste e della regione Giulia dal 1815 al 1918», *Archivio economico dell'unificazione italiana*, Serie 1, XIV-2, ILTE, Torino, 1965, pp. 1-329.

51 Lettere di G. Todde del 6, 18 e 27 maggio 1963, riportate nella "busta" citata alla nota 23.

Buon Governo e quella all'archivio delle Regie Rendite, che avrebbero dovuto contenere i dati del movimento del naviglio⁵². Una pubblicazione sul tema sarà pubblicata da N. Carranza fuori dell'*Archivio economico*, in altra rivista nel 1970⁵³.

Per il Regno delle due Sicilie ("al di qua del faro") e per il "Meridione" (Napoli) e Roma, Gabriele seguì il coordinamento dei lavori della triade marittima e in aggiunta dei trasporti terrestri e ferroviari, delle produzioni di alcuni rami industriali, del commercio estero e della finanza pubblica.

Per la Sicilia, nonostante la qualità degli studiosi coinvolti e l'impegno profuso nell'attività di coordinamento, i risultati furono insoddisfacenti. Luigi A. Pagano dell'Archivio di Stato di Palermo viene incaricato della redazione del saggio sull'industria armatoriale e sui porti dal 1816 al 1890 e "di seguire la signorina Di Maggio" per il lavoro sulla cantieristica⁵⁴. Ne scaturirà il lavoro di Pagano sull'industria armatoriale⁵⁵. Senza seguito sono invece le altre numerose iniziative intraprese. Il coinvolgimento di Carmelo Tranelli, dell'Archivio di Stato di Palermo, sotto la supervisione di Domenico De Marco, nel lavoro sulla popolazione e le finanze della Sicilia dal 1815⁵⁶ non ebbe seguito. Di Romualdo Giuffrida, Archivio di Stato e docente di storia economica presso l'Università di Palermo, incaricato dello studio sulle ferrovie siciliane dal 1860 al 1890, con "strane peripezie"⁵⁷, il lavoro sarà pubblicato in altra sede⁵⁸. Gian Paolo Nitti [nipote di Francesco Saverio], incaricato del lavoro sulle strade della Sicilia e "avendo fornito uno schema soddisfacente del lavoro"⁵⁹, non concluderà il suo impegno per l'improvvisa scomparsa. Senza risultato anche l'incarico a Francesco Saverio Brancato, storico del Risorgimento presso l'Università di Palermo,

52 Lettere a N. Carranza del 10 marzo, 8 aprile e 3 maggio 1962, nella "busta" citata alla nota 23.

53 N. CARRANZA, «La crisi del porto di Livorno nel periodo del dipartimento del Mediterraneo», *Bollettino Storico Pisano*, a. 39, 1970, pp. 173-188. Sui problemi incontrati nelle stime sui movimenti delle merci vedi Daniele BAGGIANI, «Appunti per lo studio del movimento di navi e merci a Livorno tra XVIII e XIX secolo», *Ricerche storiche*, XXIV, 1994, pp. 701-717, che cita anche il lavoro di Carranza.

54 Lettere di Gabriele del 2 maggio 1961 e 3 maggio 1962, e di Pagano del 12 gennaio 1963, nella "busta" citata alla nota 23.

55 Luigi A. PAGANO, «L'industria armatoriale siciliana dal 1816 al 1880», *Archivio economico dell'Unificazione italiana*, Serie 1, XIII-3, ILTE, Torino, 1965, pp. 1-114.

56 Lettera a Cipolla del 2 maggio 1961, nella "busta" citata alla nota 23.

57 Lettere del 3 maggio e del 10 novembre 1961, nella "busta" citata alla nota 23.

58 Romualdo GIUFFRIDA, *Lo Stato e le ferrovie in Sicilia, 1860-1895*, Sciascia, Caltanissetta e Roma, 1967.

59 Lettera del 10 novembre 1961, nella "busta" citata alla nota 23.

della redazione della storia del commercio estero della Sicilia nel secolo XIX⁶⁰. Lo stesso anche per Gino Cerrito, “assistente” di Rosario Romeo, incaricato della storia dell’industria tessile della Sicilia orientale⁶¹.

In una lettera del maggio 1962 a C.M. Cipolla⁶², Gabriele presenta lo stato delle ricerche attivate su Roma e lo Stato Pontificio. Con una nota, descriveva il lavoro di Franco Bonelli, autorevole storico e membro della segreteria dell’*Archivio*, “[che] in questa prorompente primavera romana, subisce le forze della natura, ... Credo tuttavia che il suo lavoro vada avanti, perché vedo le sue firme in archivio e perché parla lucidamente di questo suo studio demografico [sulle Marche e sull’Umbria]”. Inoltre, raccontava come proseguiva il lavoro degli altri collaboratori su questa area geografica: “Qui a Roma va avanti anche la ricerca sulle strade, che sta facendo [Giuliano] Friz e che sarà pronta verso la fine dell’anno. Per le ferrovie, [Pietro] Negri pure ha raccolto materiale ...”. I tre lavori usciranno solo cinque anni dopo, nel 1967⁶³. Nel corso degli anni Settanta, altri lavori di G. Friz sullo Stato Pontificio saranno pubblicati nell’*Archivio Economico*⁶⁴.

Per “l’Italia meridionale”, siamo nel 1961, Gabriele lavora, “aiutato da G. Friz”, su porti, armamento e costruzioni navali del Napoletano: “la raccolta del materiale non è semplice, ma non impossibile, a patto di non prestare fede a quanto affermano gli archivisti partenopei, secondo i quali tra le vittime della guerra nell’incendio della sezione di Pizzofalcone, ci sarebbero state tutte le carte economiche”⁶⁵. Tuttavia, al momento dell’uscita di Gabriele dall’*Archivio*, nel 1966, il lavoro sulle attività marittime del Napoletano (con Friz) non era ancora ultimato e non ebbe seguito⁶⁶.

60 Lettere del 2 maggio, 10 novembre 1961 e 12 aprile 1962, nella “busta” citata alla nota 23.

61 Lettera del 10 novembre 1961, nella “busta” citata alla nota 23.

62 Lettera del 5 maggio 1962 a C.M. Cipolla, nella “busta” citata alla nota 23.

63 Franco BONELLI, «Evoluzione demografica ed ambiente economico nelle Marche e nell’Umbria», *Archivio economico dell’Unificazione italiana*, Serie 2, vol. 12; Giuliano FRIZ, «Le strade dello Stato Pontificio nel XIX secolo», Serie 1, XVI-1; Pietro NEGRI, «Le ferrovie nello Stato Pontificio, 1844-1870», Serie 1, XVI-2, ILTE, Torino, 1967.

64 G. FRIZ, «La popolazione di Roma dal 1770 al 1900», *Archivio economico dell’unificazione italiana*, Serie 2, vol. 19, Edindustria editoriale, Roma, 1974; «Burocrati e soldati dello Stato Pontificio (1800-1870)», Serie 2, vol. 20, Edindustria editoriale, Roma, 1974; «Consumi, tenore di vita e prezzi a Roma dal 1770 al 1900», Serie 2, vol. 22, Edindustria editoriale, Roma, 1980.

65 Lettera del 10 novembre 1961 a C.M. Cipolla, nella “busta” citata alla nota 23.

66 Appunto di P. Saraceno del luglio 1966, nella “busta” citata alla nota 23.

Analogamente, non avranno esito le altre iniziative in corso sull'Italia meridionale in progetto e seguite da Gabriele già nel 1961. Scrive a Cipolla nel novembre di quell'anno: "Ho parlato più volte con [Rosario] Romeo, che mi ha suggerito il dr. Renzo Pace [Paci] per lo studio dell'industria siderurgica e meccanica: gli ho già scritto e attendo conferma. Sempre Romeo ha agganciato per l'industria tessile nel napoletano il dr. Compagnone, che starebbe già lavorando, a quel che ne scrive Romeo. Per le ferrovie aspetto lunedì il dr. Raimondi, che ne aveva l'incarico e che ha già raccolto una parte del materiale..."⁶⁷. Circa il destino di questi lavori sappiamo, grazie a un appunto di P. Saraceno del luglio 1966⁶⁸, che Lamberto Radogna, studioso di storia dei trasporti marittimi e delle Marine prerisorgimentali, risulta incaricato della redazione della storia della marina mercantile e da guerra del Regno delle Due Sicilie. La relazione viene data a quella data in corso di consegna. In realtà, verrà stampata molto più tardi in due volumi da altra casa editrice⁶⁹.

La permanenza presso l'*Archivio economico* termina nella prima metà del 1966. A una lettera del 28 aprile di Gabriele a Cipolla, molto circostanziata, sullo stato di avanzamento dei lavori, segue un appunto del 7 luglio di Pasquale Saraceno a Cipolla e all'amministrazione (signora Henny Dal Cer) che ridimensiona la continuità dell'impegno di Gabriele a seguito "della ridotta attività dell'*Archivio*"⁷⁰.

L'impressione che traiamo è che l'impegno profuso da Gabriele nel lavoro di consulenza non abbia avuto pieno successo per difficoltà oggettive nella raccolta dei dati archivistici, pur essendo il personale coinvolto molto "prossimo" al dato quantitativo (es. storici economici, archivisti di Stato o d'impresa). Negli esempi portati ci sono i casi, come gli studi sulle attività marittime di Livorno, di Napoli, della Sicilia e di Trieste, caratterizzati da difficoltà di raccolta, per compresenza di altre mansioni degli incaricati o per l'insufficienza dei rimborsi spese per la raccolta dei dati. In altri casi, le insufficienze nella stesura determinarono remunerazioni aggiuntive assegnate a Gabriele per le attività di consulenza prestate nella rielaborazione dei lavori (ad es. di Babudieri per Trieste e di Pagano per la Sicilia).

67 Lettera del 10 novembre 1961 a Cipolla, nella "busta" citata alla nota 23.

68 Vedi appunto del 7 luglio 1966, nella "busta" citata alla nota 23.

69 Lamberto RADOGNA, *Storia della marina militare delle Due Sicilie (1734-1860)*, Mursia, Milano, 1978; e ID, *Storia della marina mercantile delle Due Sicilie (1734-1860)*, Mursia, Milano, 1982.

70 ACS, Fondo Saraceno P., IRI, Archivio economico unificazione italiana, Segreteria e amministrazione, fasc. 502.5: Gabriele, M.

Questi aspetti specifici delle singole linee di ricerca seguite da Gabriele rientrano poi in un problema generale che strutturalmente riguardava l'*Archivio economico*. Rinviamo alla lettera di Cipolla a Saraceno richiamata all'inizio di questo paragrafo da cui emergeva il contenuto coinvolgimento di membri autorevoli del comitato scientifico nel "fare" le ricerche e, aggiungiamo noi, nel "seguire" i lavori dei collaboratori proposti per le singole linee di ricerca⁷¹.

4. *Alla Direzione generale del Bilancio, 1965-1994: da Consigliere economico a Direttore generale*

Conclusa la fase all'IRI, Gabriele si insedia formalmente al ministero del Bilancio nel 1967, dopo un periodo di preruolo di un paio di anni⁷². A questo proposito, in una lettera dell'aprile 1966 a Carlo M. Cipolla, per questioni relative all'*Archivio Economico*, Gabriele parla del suo lavoro presso la programmazione economica e del suo incarico come segretario della Commissione interministeriale sulla cantieristica, presieduta dal senatore Giuseppe Caron⁷³.

Giovanna Tosatti, studiosa di storia delle istituzioni, scrive che "il quinquennio 1962-67, successivo alla *Nota aggiuntiva* di Ugo La Malfa del 1962, fu un "periodo creativo" nel campo della programmazione economica. Si pensò a strutture che, facendo capo al ministero del Bilancio, coinvolgessero competenze e componenti della società normalmente escluse dalle scelte di politica economica. La programmazione prevedeva non soltanto una forte direzione politica, ma anche un'opera di coordinamento e "il coinvolgimento di competenze tecniche anche esterne all'amministrazione". Due nuovi progetti, presentati rispettivamente da Antonio Giolitti nel 1964 e da Giovanni Pieraccini nel 1965, rimisero in moto il disegno di riforma del ministero del Bilancio, approvato poi a una disciplina definitiva con la legge n. 48 del 1967. Tra cui "l'inedita creazione di un ruolo di consiglieri economici, addetti a compiti di studio e di attuazione del programma, fra i quali si possono ricordare i nomi di Luciano Cafagna e Mariano Gabriele"⁷⁴.

71 ACS, Fondo Saraceno P., Università, Istituto universitario Ca' Foscari, fasc. 622.12: prof. C.M. Cipolla, lettera senza data, arrivata il 19 ottobre 1964.

72 Foglio matricolare della Direzione del Bilancio, con un periodo di riscatto a fini pensionistici di 7-8 anni come "contrattista" presso un'istituzione non menzionata (probabilmente, l'IRI e poi la direzione del Bilancio).

73 ACS, Fondo Saraceno P., IRI, Archivio economico unificazione italiana, fasc. 502.5: Gabriele, M., lettera a C.M. Cipolla del 28 aprile 1966.

74 Giovanna TOSATTI, «Il riformismo amministrativo: gli strumenti della programmazione», in *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, a cura di Pier Luigi

Nel 1962, nel pieno della tormentata gestazione del primo centrosinistra, Giorgio Ruffolo fu chiamato da Ugo La Malfa a organizzare presso il ministero del Bilancio gli uffici che si sarebbero dovuti occupare della programmazione economica, intesa come spina dorsale dell'opera riformatrice degli anni a venire. Ricoprì fino al 1975 il ruolo appositamente creato di segretario per la Programmazione economica presso il ministero del Bilancio e fu incaricato di coordinare gli studi e i lavori per il primo Programma nazionale⁷⁵.

Gabriele fu assunto subito dopo la riforma del ministero, nell'agosto 1967, con la qualifica di consigliere economico di prima classe, e fu membro, per molti anni, del Comitato di Politica Economica della Commissione Economica Europea. Rispetto a questo incarico, dall'Archivio Storico di Banca d'Italia abbiamo ritrovato questa "carta" sul ruolo svolto:

«Comunità Economica Europea, Comitato di Politica Economica, Gruppo di studio sulle prospettive economiche a medio termine, 1978. Nota sugli interventi necessari per rafforzare le economie meno prospere della Comunità, redatta da Salvatore Zecchini, alto funzionario di Banca d'Italia, per la riunione del Comitato di Politica Economica del 6 settembre 1978. L'appunto era inviato da Carlo A. Ciampi, allora direttore generale di Banca d'Italia, a Giovanni Landriscina, direttore generale per l'attuazione della programmazione, e da questi a una serie di personalità tra cui M. Gabriele e Vincenzo Milazzo, Ragioniere dello Stato, 30 agosto 1978».

Nella valutazione del lavoro svolto da Gabriele in sede di direzione del Bilancio è necessario premettere che il lavoro burocratico e di studio svolto all'interno e per conto delle istituzioni si coglie solo in parte all'esterno dell'istituzione stessa. Da cui la centralità, nell'analisi storica, della consultazione della produzione di documentazione e quindi le interrelazioni tra archivi e funzionamento delle istituzioni.

Guido Melis, studioso delle istituzioni, affronta brillantemente i rapporti tra le decisioni pubbliche percepite all'esterno dei responsabili formali delle istituzioni (ad es. il ministro e gli organi del dicastero) e il processo di formazione di quelle decisioni all'interno delle istituzioni ("gabinetti", burocrazie e consulenti). "Nel rapporto tra istituzione e società non è rilevante tanto l'assetto formale dell'istituzione, ... piuttosto la pratica quotidiana, la zona grigia nella quale agiscono, per citare il grande Eduardo, "le voci di dentro". Queste voci possono

BALLINI *et al*, Convegno della Fondazione Gramsci e dell'Istituto Luigi Sturzo, Roma, marzo 2004, Carocci, Roma, 2006, pp. 58-67.

75 *Ibidem*.

essere quelle delle persone che guidano l'istituzione o dei corpi amministrativi che danno loro gambe e braccia per funzionare, ... Le fonti per studiare le "voci di dentro" sono gli studi sul loro funzionamento "interno", e si trovano negli archivi e in seconda battuta nella "letteratura grigia" prodotta dagli apparati per propri fini interni⁷⁶. Si pensi alle revisioni delle stesure passando tra un tavolo e l'altro, agli "stati di avanzamento" della corrispondenza e della documentazione di supporto, alla letteratura grigia sottesa al processo decisionale. Ciò che "Meuccio Ruini chiamava la "via crucis" del documento attraverso le scrivanie ministeriali". È proprio attraverso il processo di formazione della stesura finale del documento, con le revisioni e integrazioni siglate dai diversi attori, che si può pervenire a un'idea sul funzionamento dell'ente, della direzione e della burocrazia: "Quale senso ha il tratto di penna o di matita che sottolinea certe parole e non altre, che ne cancella alcune sostituendole, che sembra voler trarre l'attenzione di chi legge su una certa riga o frase o parola?"⁷⁷.

Per quanto attiene all'attività ministeriale di Gabriele, le "carte" d'ufficio del ministero del Bilancio non sono *online*, se non in minima parte, e quindi richiedono un lungo lavoro di consultazione in presenza nell'Archivio centrale dello Stato. Così pure la letteratura grigia non essendo sempre censita in SBN, non è rintracciabile con facilità.

Tuttavia, in nostro soccorso, abbiamo molti articoli scritti da Gabriele, dove è richiamata l'attività istruttoria, talvolta "tra le righe", che portò alla predisposizione di importanti provvedimenti durante la sua permanenza alla direzione generale del Bilancio, in un contesto che inquadra lo specifico provvedimento nel suo divenire in sede storica come interazione tra i fatti esterni ed interni all'amministrazione. Con considerazioni esplicite sui pregi e i limiti dell'azione di Governo, in una fase appena successiva alla data dei provvedimenti, che richiedeva attenzione ponderata nei giudizi pubblicati su riviste sì specialistiche, ma di larga diffusione. Come vedremo, le pubblicazioni che utilizzeremo si collocano e per le riviste di riferimento e per i loro contenuti tra decisioni politiche del Governo e la prassi ministeriale-burocratica, in modo da far emergere il ruolo interno alle istituzioni. Non a caso sono richiamati i gruppi di lavoro, per lo più informali, costituiti dalla direzione del Bilancio: vedi, ad es., il gruppo costituito da Roberto Finuola, Cesare Donnhauser e Antonio Russi al momento di valutare gli elementi interni e internazionali prima della stesura del Piano agri-

⁷⁶ Guido MELIS, *La storia delle istituzioni. Una chiave di lettura*, Carocci editore, Roma, 2020, pp. 33-34.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 93.

colo nazionale del 1985⁷⁸. In alcuni casi, il taglio dell'articolo è la trascrizione di una lezione o di uno *speech* a ridosso degli accadimenti, da cui la possibilità di derivare ancor meglio l'azione dei gabinetti e della burocrazia.

In una lezione presso la "Scuola di scienza e tecnica dell'amministrazione", Gabriele si rivolgeva all'uditorio dicendo:

«io penso che quello che può essere interessante per voi è conoscere, un po', l'esperienza viva, sapere in concreto come queste cose che si scrivono sulla carta si verifichino nella realtà, quali sono gli inconvenienti ai quali si va incontro, quali sono i punti deboli e quali sono invece i punti forti»⁷⁹.

Tra questi articoli ne abbiamo scelti alcuni che danno il senso dell'operare di Gabriele negli anni trascorsi alla direzione del "Bilancio" (1965-1995), subito "con le mani in pasta": 1. sulla gestione della crisi della cantieristica nel triennio, 1965-1967; 2. sulla valutazione della programmazione in Italia dopo la pubblicazione del noto *Rapporto Ruffolo*, 1973; 3. sul piano agricolo nazionale tra i primi "piani Verdi" e la legge "Quadrifoglio", 1961-1984; e 4. sulla fondazione e la gestione dell'Aeritalia, 1969-1989.

«La nuova politica cantieristica italiana», 1965-1967

Rivista Marittima, dicembre 1967.

L'articolo riguarda la crisi della cantieristica navale nel secondo dopoguerra⁸⁰ e contiene una rassegna ragionata delle azioni di politica economica condotte tra il 1965 e il 1967. Tra le prime iniziative che Gabriele affronta in sede di direzione del Bilancio è la gestione della Commissione interministeriale presieduta dal senatore Giuseppe Caron, creata nel 1965,⁸¹ di cui assume la carica di segretario. L'articolo per la *Rivista Marittima*⁸² ha contenuti che saranno comuni

78 Vedi più avanti.

79 M. GABRIELE, «C.I.P.E: [Comitato Interministeriale Programmazione Economica] e altri Comitati», *Rassegna Parlamentare*, XXXI, nn. 1-2, 1989, p. 85.

80 M. GABRIELE, «La nuova politica cantieristica italiana», *Rivista Marittima*, C, dicembre 1967, pp. 5-13.

81 Una utile sintesi della storia della cantieristica navale in Italia dall'Unificazione ai giorni nostri è in Franco AMATORI, «Prefazione», in Roberto GALISI, *Dai salvataggi alla competizione globale. La Fincantieri dal 1959 al 2009*, F. Angeli, Milano, 2011, pp. 9-11.

82 Nello stesso periodo Gabriele pubblica sullo stesso tema «Il problema dei cantieri navali alla fine del 1962», Istituto Universitario Navale, *Studi in memoria di Gaetano Serino*, Giuffrè, Milano, 1966, pp. 173-218; e «Il problema cantieristico italiano», *Mare*, II, 5, maggio 1967, pp. 21-26.

a lavori che seguiranno su quella esperienza⁸³.

Il secondo dopoguerra vede l'affermarsi della cantieristica giapponese e, a seguire, di quella svedese e di altri paesi emergenti, a danno dei paesi europei, tradizionali costruttori di navi⁸⁴. Gabriele scrive che nella situazione di decadenza che ha colpito l'industria europea del settore, l'industria navale e meccanica italiana ha risentito notevolmente della pressione della concorrenza estera. Per cui lo Stato è intervenuto garantendo, attraverso contributi diretti, un qualche equilibrio dei costi per assicurarle la sopravvivenza. E prosegue ricordando con forza che la sopravvivenza della cantieristica nazionale non ha natura solo economica, bensì mira al mantenimento e allo sviluppo tanto del naviglio mercantile che della flotta militare. Quindi, ha importanti implicazioni per la difesa del paese⁸⁵. A tal punto è comprensibile che l'attività cantieristica venga analizzata all'interno di una rivista volta ai temi navali e militari⁸⁶.

L'esistenza di contributi dello Stato alla cantieristica italiana fu profondamente criticata dalla Comunità europea in relazione alla politica comunitaria diretta a eliminare le distorsioni alla concorrenza. Da cui la pressione della Comunità a ridurre progressivamente i contributi pubblici sino alla loro scomparsa.

Tra il 1965 e il 1966 si verificarono alcuni fatti nuovi e importanti.

Da un lato, la Comunità europea, di fronte alle pesanti distorsioni della concorrenza derivanti da aiuti concessi ai cantieri di paesi terzi, elaborava una nuova politica comunitaria per il settore su due linee: 1. l'aiuto comunitario del 10% alla produzione navale allo scopo di compensare le distorsioni della con-

83 R. GALISI, *Dai salvataggi alla competizione globale. La Fincantieri dal 1959 al 2009*, cit., §§ 2-4; Paolo FRAGIACOMO, *L'industria come continuazione della politica. La cantieristica italiana 1861-2011*, F. Angeli, Milano, 2012, §§ 2-3; Roberto GIULIANELLI, «La navalmeccanica: dalla protezione alla competizione (1945-2002)», in *Storia dell'IRI. 5. Un Gruppo singolare. Settori, bilanci, presenza nell'economia italiana*, a cura di Franco RUSSOLILLO, Laterza, Roma-Bari, 2014, §§ 1-5.

84 Nel secondo dopoguerra, la competizione internazionale tra Comunità europea e Giappone spinse a iniziative internazionali tramite l'OCSE e l'*Association of European Shipbuilders and Shiprepairers*, promuovendo numerose missioni in Giappone, cui partecipò anche Gabriele. Per tutti, R. GALISI, *Dai salvataggi alla competizione globale*, cit., p. 88.

85 Sul punto anche M. GABRIELE, «Per l'impiego bellico della Marina mercantile», *Rivista Marittima*, XCVII, marzo 1964, pp. 42-49; e «La politica portuale italiana», *Rivista Marittima*, CII, gennaio 1969, pp. 49-56.

86 Ad es., Marcello DE DONNO, «Marina militare e marina mercantile: interscambio e innovazione», e Tommaso FANFANI, «Lo scenario generale», in ID. (a cura di), *La penisola italiana e il mare. Costruzioni navali, trasporti e commerci tra XV e XX secolo*, Atti del convegno di Viareggio, aprile-maggio 1991, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1993, pp. 3-17, 23-28.

correnza dei paesi terzi; 2. gli interventi pubblici per favorire la ristrutturazione e il risanamento del settore produttivo per renderlo competitivo di fronte alla concorrenza estera.

Alla scadenza della legge cantieristica del marzo 1961 fu approvata, d'intesa con la Comunità europea, la legge ponte del novembre 1965, per consentire l'elaborazione di una nuova politica. Veniva pertanto costituita dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, CIPE, una commissione di studio per i cantieri navali, presieduta dal segretario del CIPE senatore Giuseppe Caron. Gabriele ne era segretario.

Le finalità della Commissione erano di studiare linee di intervento tenendo conto degli impegni comunitari (in sede di contributi e distorsione della concorrenza) e dalle misure previste in sede di programmazione nazionale (riduzione della capacità produttiva, riconversione ed efficienza degli impianti, e mantenimento dei livelli di occupazione). I lavori della Commissione portarono a un piano di risanamento del settore. Nell'ottobre 1966 il CIPE assumeva una serie di decisioni: 1. fusione in una sola società delle aziende della Fincantieri; 2. concentrazione e specializzazione produttiva; 3. mantenimento della capacità produttiva a livello nazionale; 4. contenimento degli aiuti alle imprese nei limiti stabiliti dalla Comunità europea; 5. provvidenze e compensazioni per le implicazioni del riordinamento cantieristico a livello territoriale. Sui punti 4 e 5 ci furono trattative importanti con la Comunità europea e una gestione politica di notevole peso in sede territoriale. Con chiusure, ridimensionamenti e compensazioni nelle zone di Genova, Trieste e Castellamare di Stabia⁸⁷, e con specializzazioni nelle tipologie costruttive e nelle dimensioni del naviglio.

Seguono considerazioni di Gabriele sugli sviluppi della legge Natali, allora ministro della Marina Mercantile, che prevedeva il quadro di riferimento, concordato con la Comunità, per gli sviluppi della cantieristica italiana tra il 1967 e il 1971, con contributi pubblici gradualmente in riduzione.

Accanto all'articolo sulla cantieristica navale pubblicato sulla *Rivista Marittima*, ne sunteggiamo, con qualche nostra considerazione, degli altri pubblicati sulla *Rassegna Parlamentare*. Questa rivista aveva iniziato le pubblicazioni nel 1959, intorno ad essa si struttura nel 1962 l'*Istituto per la Documentazione e gli Studi Legislativi*, ISLE, per iniziativa di alcuni parlamentari e alti dirigenti delle due Camere. Il fine è di costruire "un centro propulsore di attività valorizzatrici del Parlamento", con una sua autonomia e capacità di studio, dato che all'epo-

⁸⁷ L'assetto del polo di Muggiano La Spezia, al momento della pubblicazione dell'articolo, era ancora in sospenso.

ca “gli unici supporti esterni all’elaborazione normativa [delle Camere e delle amministrazioni pubbliche] venivano da centri studi di parte, da organizzazioni corporative, da gruppi di pressione e da interessi settoriali ... L’Istituto collabora alla impostazione tecnica e alla documentazione delle attività legislative del Parlamento e degli altri organi costituzionali dello Stato, e diffonde, in Italia e all’estero, gli studi sulla legislazione e sulle istituzioni parlamentari anche in rapporto con le istituzioni comunitarie”⁸⁸.

Gabriele è tra i collaboratori della *Rassegna parlamentare* sin dai primi anni, con due contributi sulle convenzioni marittime⁸⁹, e tra i docenti dell’annessa *Scuola di Scienza e Tecnica della Legislazione*⁹⁰.

«Finanza e programmazione»

Rassegna parlamentare, luglio-settembre 1975.

In una recensione sulla *Rassegna parlamentare* del 1975⁹¹ del *Rapporto sulla programmazione economica* di Giorgio Ruffolo (1973)⁹², Gabriele scrive di averlo letto e di dividerne in massima parte il contenuto, anche per aver vissuto in maniera diretta certe esperienze significative negli uffici della programmazione. “Tuttavia, c’è qualcosa da dire, non solo contro la politica, ma anche contro l’organizzazione della programmazione”. Un punto cruciale è dato dalla partizione del ministero del Bilancio e della Programmazione economica su due organi: la mente (la segreteria) e il braccio (la direzione dell’attuazione della Programmazione). Tutto ciò con continue interferenze. Per cui, fin quando la pratica realizzazione di questo equilibrio mal definito sarà affidata al *fair play* delle persone che reggono attualmente i due organi, tutto andrà bene perché si tratta di persone sperimentate nella loro capacità di convivenza, ma nulla ci garantisce che in avvenire sarà così.

Passando alle critiche espone nel *Rapporto Ruffolo*, esse sono “pienamente fondate, ma vanno integrate ... [Sarebbe] bene che il Parlamento facesse soltanto alcune grandi opzioni, cioè scegliesse quali sono le cose indispensabili.

88 <https://www.isle.it/istituto/storia>

89 M. GABRIELE, «Il rinnovo delle convenzioni marittime», *Rassegna Parlamentare*, I, n. 7, luglio 1959, pp. 33-45; e «Ancora sul rinnovo delle convenzioni marittime», *Rassegna Parlamentare*, II, n. 10, ottobre 1960, pp. 1651-1666.

90 <https://www.isle.it/istituto/statuto>

91 M. GABRIELE, «Finanza e programmazione», *Rassegna parlamentare*, sezione “Attualità”, XVII, luglio-settembre 1975, pp. 295-299.

92 Giorgio RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, Roma-Bari, 1973.

È importante arrivare a definire alcuni grandi obiettivi, ... perché più si scende nel particolare meno si diventa credibili. Diventano così più forti le passioni che arrivano per le ragioni più inverosimili da tutte le parti. Un problema che abbiamo alla Programmazione è come riuscire *a buttare fuori la gente che viene a proporre le opere più stravaganti (sic!)*".

Con l'esperienza a noi più vicina, da menzionare che, a parere di Gabriele, "abbiamo prestato scarsa attenzione per il quadro internazionale non tanto nei documenti programmatici, quanto nell'azione programmatica". In particolare, "si è sottovalutato l'impatto di possibili avvenimenti non controllabili dal governo come se la relativa tranquillità monetaria di cui si è goduto per anni fosse un dato di fondo immutabile. Anche i problemi della Comunità Europea non sono stati molto seguiti, per contro si è preteso di seguire anche troppi organismi sovranazionali inutili. Era molto importante invece occuparsi dei problemi comunitari perché in quel contesto altri Paesi si impegnano e ottengono molto più di noi. Personalmente vorrei che la programmazione seguisse a fondo solo la Comunità Economica Europea, le cui decisioni incidono e sempre più incidono sul nostro assetto economico".

«Il piano agricolo nazionale», 1961-1984

Rassegna Parlamentare, aprile-giugno 1986.

L'articolo costituisce la trascrizione di una lezione svolta presso l'ISLE sui piani agricoli⁹³, compresi tra i "piani verde" 1961-1965 e 1966-1970 e la legge "Quadrifoglio" del 1977.

Il primo piano verde comprendeva numerose norme non interrelate in un piano organico, quindi non sempre coerenti tra di loro. Nella prima metà degli anni '60 il dibattito sulla programmazione era già iniziato, ma il CIPE non era ancora stato istituito, per cui le norme previste dal piano agricolo furono gestite esclusivamente dal ministero dell'Agricoltura e "si ponevano senza un sostanziale collegamento all'esterno del mondo agricolo". Peraltro, gli intenti programmatori non risultavano perseguiti neppure all'interno del comparto agricolo. Così avvenne anche per il secondo piano verde del 1966. Anche qui molte iniziative frammentarie, con una innovazione programmatica costituita dalle "direttive regionali", che al di là delle intenzioni innovarono ben poco. Il ministero dell'Agricoltura continuava a funzionare in forma burocratica, con

93 M. GABRIELE, «Il piano agricolo nazionale», *Rassegna Parlamentare*, sezione "Attività dell'ISLE", XXVIII, aprile-giugno 1986, pp. 169-184.

molti residui passivi. Così gli enti di sviluppo.

Istituto il CIPE nel 1967 si statuì che il ministero dell'Agricoltura avrebbe dovuto "sentire" il CIPE come in precedenza aveva dovuto sentire il Comitato Interministeriale per la Ricostruzione. Nei fatti però il CIPE, citando Carlo Desideri, che molto scrisse sull'amministrazione dell'agricoltura, fu "una sorta di nuova sovrastruttura istituzionale che sostanzialmente non riuscì a incidere sull'assetto decisionale e operativo della struttura amministrativa, la quale continuò a funzionare secondo la logica di settore". In effetti, secondo Gabriele, il CIPE nel campo dell'agricoltura aveva meno poteri che in altri settori dell'economia, ad es. per gli interventi nel Mezzogiorno, ed esercitò in agricoltura un'azione di mera ratifica, poco incisiva ("evanescente") sul controllo della coerenza tra i contenuti del secondo piano verde e quelli del programma economico nazionale del luglio 1967.

Gli obiettivi di fondo del primo programma economico nazionale erano l'incremento delle produttività della branca agricola in linea con quella delle altre branche produttive, a livello nazionale e per area geografica. Il carattere di "messaggio" del primo programma economico nazionale, pieno di esortazioni e privo di indicazioni puntuali, contribuisce a spiegare lo scarso impatto del sistema di coerenze previsto dal programma economico nazionale sul settore agricolo.

Sugli studi condotti nel corso degli anni '70 per la preparazione del secondo programma economico nazionale, Gabriele ritiene "giusto non soffermarsi in questa sede su quelle indicazioni e riflessioni che non hanno avuto nessun seguito pratico".

Ben altro ruolo ebbe la legge del dicembre 1977, detta "Quadrifoglio", che rilanciò la programmazione in agricoltura. Questa volta l'impostazione è stata settoriale, abbandonando la politica di programmazione globale degli anni '60 del Centro Sinistra. Il piano agricolo pluriennale non era demandato al solo ministero dell'Agricoltura, bensì al nuovo Comitato Interministeriale per la Politica Agraria Alimentare (CIPAA), riunendo intorno a un tavolo i ministeri interessati e i rappresentanti delle Regioni, costituite nel frattempo. La legge intendeva superare i limiti degli interventi a pioggia dei Piani Verdi, che avevano aumentato le disparità territoriali, prevedendo interventi mirati su obiettivi specifici.

Il "Quadrifoglio", pur conseguendo un allineamento delle realtà produttive verso quelle indicate dal programma nazionale, ha registrato risultati molto diversi nei diversi ambiti produttivi dell'agricoltura.

I dati per gli anni 1981-1983, per i diversi prodotti, indicano il grado di re-

alizzazione dei diversi obiettivi. Nel comparto delle carni risultano deficitari i risultati effettivi su quelli pianificati delle produzioni ovicaprine e soprattutto equine (rispettivamente, 86,3 e 43,6 sull'obiettivo del 100,0%). Risultano invece eccedentari i risultati del latte e della frutta fresca (106,1 e 113,8 su 100,0%).

La Relazione al Parlamento sulla legge in parola richiamava limiti interni ed esterni al suo funzionamento. Tra i limiti "interni", Gabriele richiamava che si trattava di una legge volta "a definire procedure e metodologie di spesa più che gli indirizzi e gli obiettivi di politica economica". A fronte dell'incapacità del Parlamento di scelte chiare sugli obiettivi, la scelta è stata di fatto lasciata al CIPAA "e hanno finito per diventare evanescenti". Inoltre, la legge prevedeva l'applicazione di nuovi metodi che hanno trovato difficoltà tecniche e politiche in fase attuativa, confliggendo con i vecchi criteri di riparto. Altro limite interno è stata la rigida partizione per comparti (zootecnia, forestazione, irrigazione, ecc.), che ha limitato la percezione delle interdipendenze tra aree d'intervento.

Di assoluto rilievo è la piena percezione di Gabriele della "mancata considerazione della politica agricola comunitaria (PAC), dalla quale è venuta una programmazione sovranazionale che ha spiazzato, in caso di contrasto, la programmazione agricola nazionale".

Molto importante è la riflessione sui limiti all'azione che derivava dal mancato irrobustimento del CIPAA, rispetto agli altri organismi coinvolti, per supportare l'opera prevista di coordinamento delle politiche agricole con gli altri interventi dello sviluppo economico. Rispetto a questo ruolo prevaleva una politica che sceglie la programmazione di settore, non quella globale. Un ruolo debole del CIPAA che attenuava di molto la valenza programmatoria della legge Quadrifoglio.

Da cui un suo "relativo" fallimento, accompagnato tuttavia da alcuni effetti decisamente positivi. È stata impostata una pratica programmatoria. In particolare, le Regioni hanno dovuto impostare in modo uniforme la propria politica agraria, omogeneizzando strumenti amministrativi e contabili. La legge ha prodotto una piattaforma comune tra centro e periferia su cui è più facile costruire.

Prima di procedere con la narrazione dell'ultimo triennio, Gabriele menziona le attività del gruppo di studio costituito presso il ministero del Bilancio per affrontare la stesura del nuovo piano agricolo nazionale dopo le innovazioni del 1984. Il gruppo di lavoro era costituito da Roberto Finuola della direzione del Bilancio, e da Cesare Donnhauser e Antonio Russi dell'ISPE⁹⁴.

94 M. GABRIELE, «Il piano agricolo nazionale», cit., p. 177. Vedi al riguardo tra la letteratura "gri-

Senza entrare nei dettagli della discussione estremamente articolata sulla normativa ci sembra rilevante riportare il brano finale di Gabriele che dà il senso della riflessione nel divenire delle procedure istituzionali:

«[Un altro] aspetto da approfondire riguarda le procedure di erogazione dei fondi alle Regioni ... alla luce del quadro che si è andato a delineare negli ultimi anni e che ha visto all'opera una miriade di procedure riconducibili a tre tipi ... In particolare, la procedura *sub C*), che si è venuta affermando in virtù dell'iniziativa del ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, gonfia in modo anomalo le competenze di quel ministero, e soprattutto elimina qualsiasi possibilità di raccordo operativo in ambito interministeriale. Ciò rischia di ghetizzare le scelte di politica agricola in una sorta di circolo chiuso tra Ministero di settore e Regioni, nel quale diviene sempre più difficile affermare una corretta logica intersettoriale [cioè di programmazione]».⁹⁵

«Intervento», *L'industria aerospaziale italiana verso le sfide del 2000 Rassegna Parlamentare*, n. 2, aprile-giugno 1990.

L'intervento di Gabriele, nel corso del convegno per il XX anniversario della fondazione dell'Aeritalia (1989)⁹⁶, traccia una narrazione partendo dalla situazione "precaria e marginale" dell'industria aeronautica alla fine del conflitto⁹⁷. Un momento di rilievo fu l'operare, tra il settembre 1967 e l'ottobre 1969, della Commissione presieduta da Giuseppe Caron sulle possibilità di sviluppo dell'industria aeronautica. In quella fase, Caron era sottosegretario di Stato al ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, e segretario del CIPE. Gabriele fece parte della commissione Caron in rappresentanza del ministero del Bilancio, con Giovanni Landriscina, direttore generale per l'attuazione del programma; ed Ernesto Pellegrini, esperto del settore marittimo e aeronautico.

già" di quel momento, Cesare DONNHAUSER e Antonio RUSSI, «Rapporto sull'agricoltura italiana: il nuovo piano agricolo nazionale», *Ispe Quaderni*, nn. 36-37, ISPE, Roma, 1985.

95 M. GABRIELE, «Il piano agricolo nazionale», cit., p. 184.

96 M. GABRIELE, «Intervento», *L'industria aerospaziale italiana verso le sfide del 2000, Rassegna Parlamentare*, n. 2, aprile-giugno 1990, pp. 145-166.

97 Ricordiamo che Gabriele, dal 1959, in ISTAT fu a capo della sezione preposta alle statistiche del traffico aereo. Tra i contributi sul tema in quella fase storica rammentiamo M. GABRIELE, «Per una politica dell'aviazione civile», *Rassegna Parlamentare*, I, 12 dicembre 1959, pp. 124-146. Più tardi scriverà «Italian Civil Aviation Prospects and Problems», *Review of the Economic Conditions in Italy*, XXVI, 6, novembre 1972, pp. 455-471; «Problemi e prospettive economiche dell'aviazione civile italiana», *Trasporti*, 1, 1973, pp. 61-81; «L'occupazione derivante dall'aviazione civile in Italia», *Trasporti*, 6, 1975, pp. 55-71.

A tal punto, Gabriele cita la relazione conclusiva pubblicata nel 1970⁹⁸, secondo cui l'industria aeronautica ha una funzione pilota nella promozione dello sviluppo economico. In quanto "larga parte dei progressi tecnologici del settore possono trovare applicazione nei processi di lavorazione di altri settori ... Da cui l'interesse pubblico al suo sviluppo". Seguiva l'indicazione delle politiche che la Commissione riteneva di dover proporre. In particolare, quella dello sviluppo "della ricerca scientifica in campo aeronautico, al fine di far avanzare la frontiera tecnologica, incrementare il valore aggiunto delle produzioni e la ricaduta tecnologica sugli altri settori...". Con la necessità di creare un centro di ricerca nazionale promosso dallo Stato, ma aperto alle imprese private. Centro di ricerca e nuove imprese seguenti al rilancio avrebbero dovuto essere impiantate nel Mezzogiorno con la partecipazione a progetti internazionali, sin dalla fase della prima implementazione. A seguire Gabriele ricordava nel suo intervento altre indicazioni sui contenuti della relazione del 1970 per la rilevanza che essa ebbe sulle dinamiche a seguire nel campo della produzione aeronautica nazionale. Con una valutazione dell'operato della commissione, a distanza di 20 anni, sostanzialmente positivo: "tra l'altro, [è utile] notare che all'interno del disegno offerto dalle conclusioni "tout se tient", nel senso che le singole linee trovano collegamenti tra di loro in modo da definire con una certa completezza, per il tempo in cui in cui furono espresse, una politica nuova".

Il lavoro della Commissione ebbe impatto immediato sulla programmazione. Il "Progetto 80", pubblicato nel 1969⁹⁹, e il successivo "Documento preliminare per il programma 1971-1975", pubblicato nel 1971¹⁰⁰, affermavano la necessità di uno specifico programma di promozione per il settore aerospaziale, richiamando i problemi connessi con la ricerca e la collaborazione internazionale e l'indicazione meridionalistica per la localizzazione delle nuove iniziative.

Peraltro, giova ricordare, soprattutto per gli sviluppi che interverranno successivamente, che in precedenza l'industria spaziale italiana aveva avuto commesse decisamente inferiori ai contributi versati allo sviluppo di progetti sovra-

98 MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Relazione della Commissione Interministeriale per l'Industria aeronautica*, Roma, 1970, pp. 61-63.

99 MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Progetto '80*, Appendice al rapporto preliminare del programma economico nazionale 1971-1975, Roma, 1969, pp. 79-80. Secondo Manin Carabba, "[il Progetto '80] forse è il documento più bello, diciamo dal punto di vista letterario, della stagione della programmazione" («I ricordi di M. Carabba», a cura di Adele ASNAGHI e Roberto GALLIA, *Quaderni SVIMEZ*, n. 69, 2023, pp. 124-125).

100 Id., *Documento programmatico preliminare per il programma economico nazionale 1971-1975*, Roma, 1971, pp. 188-196.

nazionali ELDO, ESRO. Ancora, le imprese italiane avevano lavorato alle parti meno importanti dei progetti senza mai assumersi la responsabilità di capocommessa.

Al di là dei documenti cartacei, ben più importanti furono le azioni concrete realizzate in quello scorcio temporale. Alla fine del 1969, veniva costituita l'Aeritalia che rappresentava un elemento fondamentale per la ristrutturazione del settore. Intorno al gruppo Agusta si svolgeva un analogo processo di concentrazione dell'industria aeronautica e spaziale italiana. Così, si avviava ad assolvere a quella condizione che era stata indicata come all'adozione di misure pubbliche di sostegno. Si affiancava con ciò un primo orientamento meridionalistico gravitante intorno all'area di Napoli.

La legge n. 184 del 1975 rappresentò il primo intervento legislativo diretto a promuovere la partecipazione italiana a un programma di collaborazione internazionale, quello per l'avviamento alla produzione di trasporto intercontinentale di uso "civile", il Boeing 767. La spesa autorizzata di 150 miliardi di lire era destinata alla esecuzione di studi e ricerche per l'avviamento alla produzione dell'aeromobile in parola per la durata di sei anni, 1975-1980. Tali compiti furono affidati in convenzione all'Aeritalia ed ebbero risultati positivi per lo sviluppo dei rapporti di conoscenza con gli apparati produttivi della Boeing.

Per arrivare al programma presentato dal ministero dell'Industria nel novembre 1980 per lo sviluppo dell'industria aeronautica e più avanti alla legge n. 808 del dicembre 1985 per lo sviluppo e l'accrescimento della competitività del comparto aeronautico. Con alcune priorità: 1. L'accrescimento dell'autonomia tecnologica; 2. L'ampliamento dell'occupazione qualificata, soprattutto nel Mezzogiorno; 3. L'aumento della competitività internazionale e della collaborazione in particolare nell'ambito CEE; 4. L'incremento delle produzioni civili rispetto a quelle militari. Con questi provvedimenti si iniziò a disporre di una politica industriale in campo aeronautico, "che entrò [secondo la Corte dei conti] nella fase operativa nel corso del 1988". Da notare che tale legislazione destinò finanziamenti prevalentemente al Sud e per progetti ad alto contenuto tecnologico. Peraltro, favorì lo sviluppo della componente spaziale, che ebbe un significativo incremento dal lato tecnologico e delle risorse prodotte e occupate.

La descrizione delle politiche e delle norme che accompagnano lo sviluppo di Aeritalia è importante. Accanto all'aspetto giuridico-amministrativo, aggiungiamo la cura nella presentazione dell'apparato quantitativo, con la finalità di mostrare la ricaduta delle risorse impiegate dallo Stato, nell'acquisto dei prodotti del settore e nel finanziamento delle spese di sviluppo, sugli aggregati macro-

economici rilevanti e sulla loro dinamica temporale: fatturato, valore aggiunto, occupazione, esportazioni, ecc., rispetto al prodotto interno lordo.

5. *Storico militare, docente universitario e funzionario pubblico orientato alla politica economica*

Nella esposizione che abbiamo condotto in questa relazione sono in parte intuibili, in parte meno, le interazioni tra i diversi piani professionali svolti da Gabriele. Procedere in sequenza diacronica dalla sua formazione giuridica e storica presso la Facoltà di Scienze politiche; alle applicazioni statistico-descrittive presso l'ISTAT; alla docenza di storia navale e dei trasporti; alle attività di studio e consulenza presso l'*Archivio economico dell'Unificazione italiana* dell'IRI nel campo marittimo, mercantile e militare; per finire con le attività di taglio più economico presso la direzione generale del Bilancio e della Programmazione è da tenere in evidenza, è un punto preliminare, un'analisi necessaria. Gabriele ha avuto, infatti, una vita professionale con modificazioni temporali evidenti: una fase più statistica presso l'ISTAT; a cavallo tra storia e statistica presso l'*Archivio Economico*; e più economica presso la direzione del Bilancio.

Tuttavia, l'analisi diacronica non è sufficiente, in quanto sono presenti con forza fattori sincronici, cioè le mansioni svolte in contemporanea. Ad es., tra il 1953 e il 1961, la compresenza delle attività presso l'ISTAT, della docenza universitaria e degli studi presso l'*Archivio economico*; e, dopo il 1961, ancora la docenza e l'*Archivio economico* con la direzione del Bilancio.

A tal punto, riprendendo in mano i contenuti della nostra relazione, osserviamo che essa è stata ricca per la fase storica tra gli anni Cinquanta e la metà degli anni Sessanta, fase per la quale abbiamo pubblicazioni edite e documentazione "ordinata" dell'Archivio storico dell'ISTAT, dell'IRI e, volendo, delle Università di Roma e di Napoli.

Più insoddisfacente è la seconda parte in cui le attività svolte in sede di direzione del Bilancio sono state sì consegnate all'Archivio centrale dello Stato, ma il diaframma tra interno all'istituzione e la fruizione all'esterno è ancora ben saldo, nel senso che le carte d'archivio sono in minima parte *online* e per la gran parte sono da consultare, con un lungo e laborioso scavo archivistico e in presenza presso l'Archivio centrale dello Stato. Ovviamente, questo è un aspetto molto generale, che riguarda la storia dei *grand commis*.

Riteniamo, invece, che il riferimento che abbiamo fatto agli articoli di rassegna redatti da Gabriele, sulle sue esperienze presso la direzione del Bilancio, sia

stato produttivo riducendo lo iato tra le decisioni pubbliche che appaiono all'esterno delle istituzioni e il processo interno di formazione di quelle decisioni. Cioè, lo spirito che ci ha mosso è quello di far emergere “la pratica quotidiana, la zona grigia che guida l’istituzione”¹⁰¹.

Resta il rammarico di non avere colto la sorpresa positiva di Gabriele al momento delle presentazioni, nel sapere della mia formazione da economista e dei suoi interessi per la disciplina, quando raccontò che era stato direttore generale del Bilancio e di avere frequentato gli economisti che hanno dato lustro alla fase della programmazione economica. Ci eravamo ripromessi di risentirci e di parlarne diffusamente, ma l’occasione non si presentò. Se tale evento fosse accaduto il ricordo che abbiamo qui tracciato sarebbe stato molto più ricco, perché alle pubblicazioni edite, alla letteratura grigia e alle carte d’archivio si sarebbero aggiunti i ricordi, la storia “orale” di Gabriele, che nessun supporto cartaceo può assorbire e poi trasmettere.

101 G. MELIS, *La storia delle istituzioni*, cit., pp. 33-34.

Bandiere di convenienza e rinnovo delle convenzioni marittime: due ricerche interdisciplinari di un umanista a tutto tondo

di SIRIO ZOLEA

È per me motivo di onore e di commozione l'essere coinvolto dal Presidente della Sism e dal curatore di questo volume, nello sforzo collettivo di dedicare una raccolta di scritti alla cara memoria di mio Nonno, Professor Mariano Gabriele. In quanto nipote, ho per forza di cose interagito molto più con il familiare che con lo studioso, ma l'occasione mi spinge a ripensare a quanto i due aspetti si intrecciassero costantemente, in modo profondo, nella sua personalità di uomo dotto, sempre scrupoloso, dedito, sobrio, generoso, cristianamente caritatevole. Sin dalla prima infanzia, tante volte il Nonno mi intratteneva e mi meravigliava con un ampio repertorio di vicende di mare e di uomini di mare, di patrioti del Risorgimento e di battaglie storiche, rimesse in scena sul momento con tutti gli oggetti che potevano essere schierati sulla tavola a simboleggiare le diverse unità militari di terra o di mare. Fin negli ultimi mesi di vita, con la mente già velata dalla cruda malattia, ricordava senza difficoltà veruna interi versi omerici dedicati alle sfumature cromatiche del mare, a riprova del profondo legame con ciò che per tutta la vita aveva costituito l'oggetto primario dei suoi studi.

Spero di contribuire al ricordo del Nonno scrivendo queste poche pagine a mo' di introduzione e riflessione su quei suoi articoli, pubblicati nella presente selezione, che più da vicino si rivolgono alla disamina di questioni (anche o soprattutto) di diritto, su cui, da giurista, posso appunto parlare con maggior cognizione rispetto ad altri scritti di natura prettamente storica, di cui posso essere soltanto affascinato lettore.

I due articoli di Mariano Gabriele che mi accingo a introdurre, «Bandiere di convenienza e la NATO», apparso nel 1960 sulla *Rivista Marittima*, e «Ancora sul rinnovo delle convenzioni marittime», dello stesso anno, in *Rassegna Parlamentare*, mostrano l'ampiezza degli interessi dell'Autore, che nel corso della

sua carriera si è parallelamente impegnato sui due versanti dell'accademia e dell'alta amministrazione dello Stato, coniugando lo spirito di rigore critico del ricercatore con la disciplina e l'onore del funzionario pubblico, sempre con lo sguardo costruttivamente rivolto al miglioramento e all'arricchimento materiale e spirituale della Nazione. Il primo contributo si caratterizza per il dialogo tra la geopolitica e il diritto internazionale e comparato, mentre il secondo è rivolto al diritto domestico con considerazioni di natura storica ed economica, in un tentativo di contribuire a una razionalizzazione dell'indirizzo legislativo in tema di convenzioni marittime.

Oggi, in un tempo in cui la ricerca ha fatto dell'interdisciplinarietà una bandiera costantemente sventolata, abbattendo meritoriamente le barriere più artificiali tra i campi del sapere, ma anche cadendo alle volte in una certa forzatura retorica di autocompiacimento ostentato nel mischiare tutto con tutto, ciò che spicca di questi due articoli, tutt'altro che banali parentesi o rami morti nella produzione dell'Autore, è proprio la loro vocazione interdisciplinare *ante litteram*. Vi si testimonia l'approccio di un umanista a tutto tondo che studia problemi concreti, importanti per la proiezione politica ed economica del suo Paese, e lo fa dedicando attenzione a tutte le loro numerose sfaccettature, impegnandosi a sviluppare i vari fili del discorso necessari per una corretta comprensione delle questioni implicate e, conseguentemente, per una ponderata proposizione di soluzioni. Pertanto, gli articoli selezionati sono metodologicamente di particolare interesse per lo studioso contemporaneo, validi modelli di ispirazione che in parte anticipano quelli che sarebbero stati gli sviluppi più recenti della produzione scientifica accademica, anche giuridica¹, in parte testimoniano una consapevole continuità – oggi purtroppo divenuta fievolissima – con l'ideale figura unitaria di umanista ricevuta in eredità dalla tradizione e saggiamente custodita e rinnovata dagli studiosi più avveduti del secolo passato. Com'è possibile constatare dalla lettura di questi articoli, l'interdisciplinarietà dei saperi non si crea magicamente con la retorica, bensì si deve costruire sulle solide (ma più impegnative e complesse da padroneggiare) basi della tradizione di umanesimo critico, che è un contributo di inestimabile valore del pensiero occidentale all'umanità nel suo complesso.

1 Si vedano in proposito Giorgio RESTA, Alessandro SOMMA, Vincenzo ZENO-ZENCOVICH, (cur.), *Comparare. Una riflessione tra le discipline*, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2020; Nicholas HD FOSTER, Maria Federica MOSCATI, Michael PALMER, (cur.), *Interdisciplinary Study and Comparative Law*, Wildy, Simmonds and Hill, Londra, 2016.

L'articolo *Bandiere di convenienza e la NATO* si ispira a una vicenda di politica marittima e di difesa discussa in quegli anni, che vedeva gli alleati del Patto Atlantico tra loro in polemica politica e giuridica sull'esistenza di importanti quote delle flotte mercantili di Paesi membri – più di tutti, gli USA – registrate sotto bandiera straniera di comodo, specialmente di Panama, Liberia, Honduras, Costa Rica (detti, nel loro insieme “Panlibhonco”), con la conseguenza di ricadere sotto le relative, più permissive, normative nazionali. Tale scelta degli armatori, dovuta a ragioni storiche, ma soprattutto di convenienza fiscale, giuslavoristica e di misure di sicurezza, nonché ad altri vantaggi economici dovuti al più basso livello di standard regolatori che caratterizzava i suddetti Paesi, suscitava preoccupazione sul versante europeo dell'alleanza militare, considerato anche l'orientamento del Governo USA che sosteneva apertamente le ragioni degli armatori nazionali. Il timore manifestato nelle sedi NATO si poneva in relazione ai trasporti oceanici in caso di conflitto o, comunque, di gravi situazioni emergenziali, in cui per i Paesi europei, dalle frontiere più esposte, sarebbe risultato di vitale importanza poter ricevere rifornimenti via mare. A tale proposito, un impegno attivo delle marine mercantili, come dimostra il precedente delle guerre mondiali, è fondamentale per il successo di una difesa comune quale quella prevista dal Patto Atlantico. Oggi, in un mondo assai cambiato, in presenza di sfide diverse e di nuove tensioni geopolitiche, il tema non perde peraltro la sua centralità strategica, sia pure sotto diverse angolature, in particolare nella prospettiva, di crescente attualità, della cosiddetta ‘guerra ibrida’². Le considerazioni di natura militare si aggiungevano, all'epoca, a ragioni di concorrenza economica e spingevano vari Paesi dell'Europa occidentale a sollecitare – con un'aperta franchezza tra partner politico-militari che oggi potrebbe apparire meno usuale – uno sforzo dell'alleato nordamericano per riportare il proprio naviglio mercantile sotto la bandiera ‘naturale’.

Del suddetto contributo, frutto di studi compiuti grazie a una borsa di ricerca della NATO e a un soggiorno di Mariano Gabriele negli Stati Uniti³, mi preme proprio sottolineare l'estremo approfondimento scientifico delle diverse sfumature del problema, nel suo dispiegarsi intrinsecamente trasversale alle diverse discipline implicate. Dopo una prospettazione iniziale, in chiave di scienza militare, della questione e della posta in gioco del nesso irrisolto tra difesa comune

2 V. Massimo FRANCHI, «Guerra ibrida, marittimità e geopolitica», *Rivista marittima*, gennaio 2022, pp. 14-19.

3 Da cui è scaturito il più ampio volume Mariano GABRIELE, *Panlibhonco e N.A.T.O.*, Giuffrè, Milano, 1961.

e bandiere di convenienza, l'articolo si volge a una disamina delle implicazioni giuridiche della registrazione delle navi mercantili sotto l'una o l'altra bandiera, passando poi a spiegare le ragioni storiche del fenomeno in discorso e della sua particolare diffusione tra il naviglio avente un legame naturale con gli Stati Uniti d'America. L'annosa questione delle bandiere di comodo è studiata a trecentosessanta gradi, indagandone le cause e gli effetti economici e sociali e, su tale base, arrivando alla conclusione che è difficile che il fenomeno possa scomparire in tempi brevi, a dispetto delle fondate critiche a esso mosse da più parti. Sono analizzate altresì le misure normative di ritorsione commerciale assunte da alcuni Paesi, con modesto successo, e la condanna pervenuta dalla Conferenza diplomatica per la codificazione del diritto del mare, tenuta sotto gli auspici ONU. L'ultima parte dell'articolo è, infine, una riflessione propositiva dell'Autore per suggerire che, anche in assenza di una soluzione generale condivisa immediatamente all'orizzonte per tutte le varie implicazioni delle bandiere di comodo, la politica navale comune della NATO debba tener conto realisticamente del problema e, quantomeno, affrontarne l'aspetto militare, facendo sì che nessun alleato possa opportunisticamente servirsi dello schermo della nazionalità di convenienza per sottrarre parte del proprio naviglio mercantile agli adempimenti imposti dall'obbligo di difesa comune. Si individua quindi come obiettivo prioritario la mobilità immediata, in caso di emergenza, delle navi mercantili poste sotto bandiera Panlibhonco.

In definitiva, un problema essenzialmente diplomatico e giuridico, di diritto interno (norme nazionali: requisiti e regime della registrazione di una nave sotto una certa bandiera nazionale) e internazionale (prime esperienze di stesura in atti internazionali di un vincolo sostanziale tra Stato e nave) è sottoposto a un'analisi trasversale che chiama in causa, oltre alle scienze giuridiche e politiche, quelle storiche, quelle militari, quelle sociali e quelle economiche. Il realismo del servitore fedele dello Stato si afferma nell'ultima parte dell'articolo, quella propositiva che fa seguito all'analisi. Una volta approfondito il problema nelle sue diverse angolature e nei vari nessi interdisciplinari evocati da questi cambi di prospettiva, ecco che occorre individuare una linea che, preso atto della non immediata risolvibilità della questione, ne salvaguardi urgentemente le implicazioni militari, prevenendo possibili comportamenti opportunistici di Paesi alleati. Questa proposta emerge dunque a mo' di conclusione del contributo: se, per il permanere di interessi economici divergenti, non si può risolvere subito il problema in sé delle bandiere di comodo, se ne eliminino almeno rapidamente le potenziali conseguenze che possano impattare negativamente sugli obblighi di difesa comune.

Il secondo articolo, *Ancora sulle convenzioni marittime*, che fa seguito a un altro contributo (“Il rinnovo delle convenzioni marittime”) pubblicato l’anno prima dall’Autore sulla stessa *Rassegna parlamentare*, riguarda un diverso problema di attualità in quel periodo, irrisolto e dibattuto da lungo tempo nella pubblicistica e nelle aule parlamentari. L’analisi che ne fa Mariano Gabriele non manca di spunti e suggerimenti che anche il lettore del nostro tempo, tanto più se addetto all’amministrazione della cosa pubblica, farebbe bene a raccogliere. Oggetto delle riflessioni sono le convenzioni marittime, attraverso cui lo Stato italiano sovvenzionava il mantenimento e la regolarità di certe linee di navigazione, altrimenti in passivo, in quanto effettivamente indispensabili (si pensi alle regioni insulari del nostro Paese) o strategicamente utili (ragioni di politica estera o di penetrazione commerciale sui mercati internazionali, oltre a favorire l’afflusso di turisti stranieri in un periodo in cui l’utilizzo degli aeroplani era meno ampio che al giorno d’oggi) per il raggiungimento di finalità di interesse nazionale. Si tratta, quindi, di valutare finanziariamente l’utilità politica e l’utilità economica di tenere aperte, con una certa frequenza, determinate linee di collegamento via mare, nonché di attribuire a questo processo di valutazione la più adeguata cornice normativa. A occasionare l’articolo, aggiornando l’analisi dell’anno precedente, è la recente presentazione alle Camere di un disegno di legge di riordino dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale, tale da innovare profondamente anche il regime delle relative convenzioni.

Ancora una volta, si evidenzia l’interdisciplinarietà dello studio: dopo una spiegazione introduttiva del problema e della relativa posta in gioco economico-sociale, è brevemente richiamata la successione di atti normativi e di convenzioni marittime fino a quelle che erano ancora vigenti in proroga, il cui quadro storico, sin dall’indomani dell’Unità d’Italia, era stato più ampiamente vagliato nell’articolo dell’anno prima. Il contributo del 1960 prosegue poi analizzando specificamente i benefici di natura economica generale e di prestigio politico internazionale che il decisore pubblico è chiamato a non sottostimare, nel valutare i termini del proprio impegno economico per mantenere in vita una serie di rotte mercantili. Infine, il nucleo principale del lavoro in commento è un’analisi critica dettagliata dell’articolato del suddetto d.d.l., evidenziandone i punti di forza e le debolezze alla luce di considerazioni economiche e di politica del diritto: ciò in un costruttivo intento di miglioramento di un testo su cui l’Autore mostra di riporre serie speranze per una fuoriuscita della disciplina del settore dall’obsolescenza normativa e dall’inopportuna precarietà del perpetuo rinnovarsi di una situazione provvisoria, con potenziali effetti benefici di questa transizione sullo sviluppo della marina mercantile italiana. Mariano Gabriele

così porta il suo contributo, in un più ampio dibattito allora in corso, sulla questione delle comunicazioni marittime nazionali, impegnate ad affrontare una difficile fase di transizione dal modello prebellico delle sovvenzioni, il cui rinnovo ai primi degli anni Sessanta si rivelava lungo e complesso a causa dell'eccessiva burocratizzazione delle valutazioni economiche relative alla redditività delle rotte sovvenzionate⁴.

Nel contributo sulle convenzioni marittime, tema di spiccato interesse nazionale, con il coinvolgimento delle competenze e attribuzioni di varie pubbliche amministrazioni, lo spirito dell'uomo di Stato è ancora più intenso che in quello precedentemente contemplato, e dal commento all'articolato si delinea una lucida visione di politica del diritto, consapevole dell'importanza strategica delle convenzioni per il pieno sviluppo di un Paese mediterraneo dalla grande estensione costiera, storicamente proiettato sul mare e, quindi, con un'intensa e naturale vocazione marittima. Al tempo stesso, emerge la consapevolezza delle carenze e delle titubanze che atavicamente appesantiscono il dibattito nazionale, ostacolando il pieno raggiungimento degli obiettivi politico-economici più ambiziosi, per i quali risulta indispensabile una piena assunzione di responsabilità del decisore pubblico. In questo, Mariano Gabriele, provenendo da una formazione di storico, si pone al fianco di altre raffinate menti dell'epoca, come l'economista Federico Caffè, nel propugnare accortamente un ruolo dinamico e propositivo dello Stato nell'economia, così da dare il necessario impulso per uno sviluppo armonico della Nazione. Si tratta di riflessioni che poi, dagli anni Novanta, la pubblicistica ha colpevolmente preso a ignorare, esaltando le magnifiche e progressive sorti della mano invisibile del mercato⁵. Solo oggi, alla luce degli insuccessi di questa strategia, in termini di rallentamento della crescita, disoccupazione e diseguaglianza sociale, opinioni più favorevoli al ruolo dell'intervento pubblico iniziano a tornare finalmente di attualità tra alcuni studiosi⁶ e presso i decisori politici italiani ed europei (si pensi all'esperienza del PNRR).

Muovendo da questa visione, l'Autore supporta l'operazione di raggruppamento delle società di navigazione sotto l'egida dell'IRI indicata dal d.d.l., auspicando, tra le varie possibili strade per realizzare tale disegno di concen-

4 Giulio MELLINATO, «Lo stato navigatore, tra servizio pubblico e business», in Franco RUSSO-LILLO (cur.), *Storia dell'Iri, Vol. 5, Un gruppo singolare. Settori, bilanci e presenza nell'economia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 452.

5 Per una valutazione critica di questa tendenza, si veda, tra tutti, Massimo FLORIO, *Network Industries and Social Welfare. The Experiment that Reshuffled European Utilities*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

6 V. Mariana MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

trazione, quella più radicale di una loro fusione per dar vita a un'unica struttura aziendale unitaria, all'altezza delle sfide più ambiziose nell'evoluzione dei servizi marittimi e della concorrenza internazionale e in grado di distribuire e ottimizzare i mezzi e il personale secondo priorità stabilite centralmente. In analogia con la prospettiva espressa da Federico Caffè, per cui l'intervento dello Stato dovrebbe tradurre in termini operativi una linea di pensiero consapevole dei fallimenti del mercato, nel nome di uno spirito pubblico che, guidato dalla conoscenza, può essere l'artefice del miglioramento sociale⁷, Mariano Gabriele ci dice che la miglior soluzione della problematica del raggruppamento e della modernizzazione del settore promana dall'attenta considerazione degli interessi variegati che ogni centro marittimo rivendica, per contemperarli in una superiore visione di utilità generale, tanto più nitida quanto più intenso sia il processo di concentrazione sotto l'ombrello della programmazione pubblica dell'economia, permettendo in questo modo anche una razionalizzazione delle spese.

È partendo dallo stesso angolo visuale che l'Autore esprime invece le proprie perplessità su un altro punto del d.d.l., laddove si propone, per realizzare i menzionati obiettivi di preminente interesse nazionale, la corresponsione di una sovvenzione fissa, quantificata in 21 miliardi di Lire di passivo contabile, a sostituire il precedente sistema dell'integrazione pura della differenza passiva, che non garantiva il contenimento entro limiti prefissati dell'onere a carico del bilancio dello Stato. Mariano Gabriele evidenzia una certa ipocrisia della soluzione, laddove, nel caso in cui il passivo avesse superato i 21 miliardi, lo Stato sarebbe allora dovuto intervenire con una qualche "acrobazia contabile" o, peggio ancora, si sarebbero realizzate poco trasparenti forme di dissimulazione del passivo nelle pieghe del bilancio o, semplicemente, si sarebbe pregiudicato il livello di servizi di strategico interesse nazionale. Inoltre, nell'articolo si evidenzia la differenza non solo contabile, ma politica del passaggio al nuovo sistema, che, in qualche modo, sminuirebbe nell'ordine delle priorità economiche per lo Stato il ruolo di determinati interessi politici di rilevanza nazionale, di primissima importanza per un Paese mediterraneo come l'Italia. Rispetto a soluzioni improntate ad automatismi di facciata, avulsi dai fattori che effettivamente incidono sui costi, meglio sarebbe, nel comprensibile intento di conseguire l'*optimum* economico della gestione dei servizi marittimi sovvenzionati, in relazione agli obiettivi politici in campo, un esercizio rigoroso, e casomai un rafforzamento, dei poteri di controllo delle amministrazioni statali sull'efficienza dei servizi,

7 Federico CAFFÈ, «La sfida della disoccupazione giovanile» (18 agosto 1977), in Id., *Contro gli incappucciati della finanza*, Castelvechi, Roma, 2013, p. 143.

affinché gli scopi prefissi siano ottenuti con il minimo ragionevole costo, così, scrive Mariano Gabriele, da “raggiungere nella gestione la dimensione non contabile, ma *economica*, perfetta”.

Un'altra, acuta e lungimirante, nota critica esternata dall'Autore si mostra inoltre di moltiplicata attualità ai nostri giorni: quella che riguarda lo scavalcamento del Parlamento che il d. d. l. prevede affidando a due ministri, e non più alle Camere, la redazione e l'aggiornamento dell'elenco delle linee di preminente interesse nazionale. Si manifesta in tal modo, nella proposta oggetto di commento, una sfiducia *a priori* nel solo organo veramente espressivo e depositario della volontà generale del Paese, su una questione politica di interesse strategico, trasversale alle partigianerie politiche: proprio in questa sfiducia si può intravedere il germe di quella più generale e perniciosa perdita di centralità del Parlamento⁸ a cui, ormai da qualche tempo, la comunità dei costituzionalisti guarda con preoccupazione.

Spero che queste note introduttive possano aiutare il lettore a comprendere l'acume e la lungimiranza, tanto in termini di metodo quanto di indirizzo normativo, delle riflessioni di Mariano Gabriele, storico, servitore dello Stato e umanista a tutto tondo, quando ha rivolto la propria attenzione a questioni giuridiche. Se le problematiche specificamente affrontate sono, per forza di cose, legate al tempo in cui sono stati scritti gli articoli, indirizzi metodologici e spunti di politica del diritto non perdono la loro attualità anche a distanza di anni, giustificando la selezione dei due contributi nel presente collettaneo e sollecitandone una lettura attenta.

8 Tra tutti, si vedano i due contributi di Lorenza CARLASSARE *Legalità (principio di) e Legge (riserva di)* in *Enciclopedia giuridica italiana*, Treccani, Roma, 1990; Paolo CARETTI, «La crisi della legge parlamentare», in *Osservatoriosullefonti.it*, speciale tavola rotonda, fasc. 1, 2010; Roberto ZACCARIA (cur.), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011.

Galleria fotografica

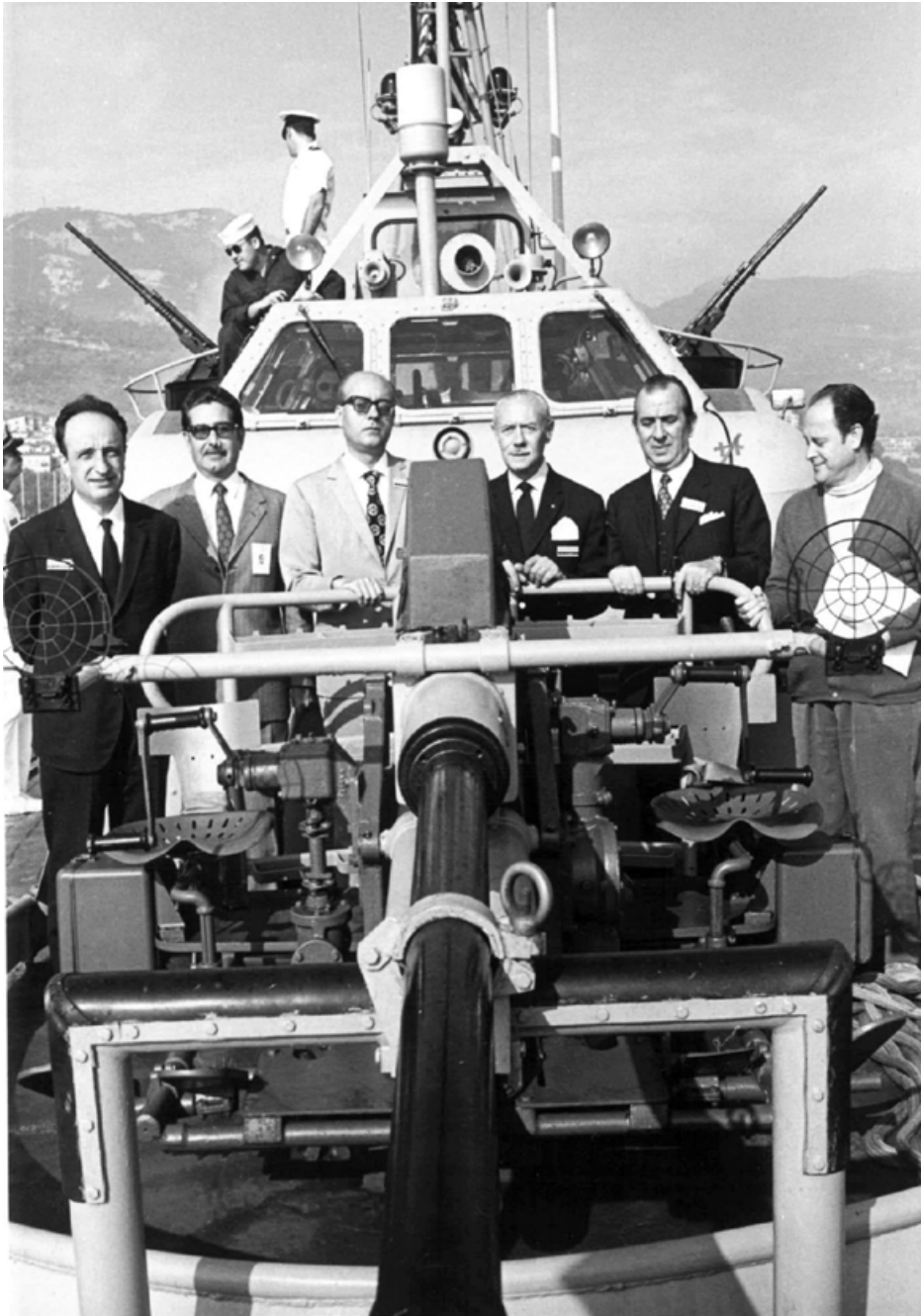


Varallo Sesia, inaugurazione della Biblioteca Militare Italiana, 20 settembre 2008



Mariano Gabriele e Maria Eugenia Bernardini Gabriele





La Spezia. 24 settembre 1971



9 dicembre 1971, in un convegno sugli effetti indotti della linea ferroviaria metropolitana della città di Messina. Il cartellino in basso a sx segnala la presenza del celebre ingegnere Riccardo Morandi (1902-82), coinvolto nel progetto per il Ponte sullo Stretto finanziato dal Governo Colombo con legge 17 dicembre 1971 n. 1158.





Bari, Rappresentante dell'Italia alla 3a Conferenza europea dei Ministri responsabili in materia di assetto territoriale (CEMAT) del Consiglio d'Europa. 21-23 ottobre 1976





A Roma, il 16 novembre 1989, in una conferenza sulla caduta del muro di Berlino, accanto a Henry Kissinger



Santiago de Chile, con l'Ambasciatore d'Italia Paolo Casardi (a destra) e il Comandante en Jefe de la Armada de Chile, Almirante Rodolfo Codina Diaz (2007)



Col nipote Sirio Zolea in Argentina nel 2007



Con Maria Eugenia e l'Ambasciatore tedesco nel novembre 2013 in occasione del ricevimento a Villa Almona per la nomina a Ufficiale dell'Ordine al Merito della Repubblica Federale di Germania.



Le onorificenze di Mariano Gabriele:

Grande Ufficiale dell'Ordine al merito della Repubblica Italiana (1976),
Medalha do Pacificador dell'Ordine militare del duca di Caxia (1985),
Verdienstorden der Bundesrepublik Deutschland (2013)



Ambasciata
della Repubblica Federale di Germania
Roma

Famiglia
Prof. Mariano Gabriele
Via Umberto Boccioni, 4
00197 Roma

Viktor Ebling
Ambasciatore
della Repubblica Federale di Germania

Via San Martino della Battaglia, 4
00185 Roma

TEL: +39 06 49213 255

FAX: +39 06 49213 359

INTERNET: www.rom.diplo.de

E-mail: lkz1-dip@rom.diplo.de

Roma, 12 agosto 2022

Gentile Famiglia Gabriele,

con grande dolore ho appreso la notizia della scomparsa del Prof. Mariano Gabriele.

Come presidente italiano della Commissione Storica italo-tedesca dal 2008 al 2012 ha dato un contributo molto prezioso all'elaborazione del nostro comune passato. Le raccomandazioni della Commissione da lui presieduta hanno gettato le basi per l'istituzione del "Fondo italo-tedesco per il Futuro", con il quale da ormai nove anni finanziamo progetti a favore della comune cultura della memoria.

Per questo suo importante impegno nel novembre del 2013 è stato insignito del Cavaliato dell'Ordine al Merito della Repubblica Federale di Germania.

Il ricordo del Prof. Mariano Gabriele continuerà a vivere in ogni monumento restaurato, ogni scambio giovanile, ogni progetto di ricerca, e in tutti gli altri progetti per la memoria che verranno ancora.

Vi auguro di trovare forza e conforto in questo doloroso momento.

Vi esprimo le mie più sincere condoglianze e Vi porgo i miei più cordiali saluti.

Antologia di articoli di Mariano Gabriele

ISTANZE AL LEGISLATORE

Nella rubrica illustriamo le difficoltà interpretative delle leggi esistenti. Osserviamo, inoltre, le conclusioni di dibattiti e congressi ().*

IL RINNOVO DELLE CONVENZIONI MARITTIME

1. Il problema politico di garantire, per un superiore interesse dello Stato, la regolare gestione di linee marittime, prescrivendo ove necessario anche dei termini strettamente economici della questione, è vecchio quanto lo Stato italiano. Nel momento in cui l'unificazione politica della Penisola imponeva ai governanti di muoversi in una dimensione non più provinciale, ma italiana, le difficoltà di comunicazione, in un Paese caratterizzato da catene montuose parallele alla costa, con insufficiente rete stradale e con valichi maliscuri, dovevano fin dal primo momento della vita nazionale imporre, nel settore dei trasporti marittimi, una particolare politica, intesa ad assicurare i servizi di linea tra i porti nazionali, e specialmente tra quelli del Tirreno. La mancanza delle ferrovie, l'insufficienza delle strade, le esigenze dei servizi militari e postali condizionavano l'adozione di misure — affitto diretto di vapori e poi, appena passato il periodo di emergenza, le prime convenzioni marittime — che sul piano amministrativo potevano essere passive, in quanto i servizi non si pagavano da sé, ma che sul piano politico risultavano quanto mai opportuni e produttivi. Nel 1860, appena raggiunta l'Unità, fu stipulato con alcune compagnie la prima convenzione marittima, provvisoria per la durata di 2 anni, che prevedeva determinati compensi alle Compagnie che si impegnavano a trasportare la posta e ad esercitare in maniera regolare le linee marittime per le isole e le altre per le quali lo Stato riconosceva un proprio interesse (1). Una nuova convenzione regolava nel 1862,

(*) Indirizzare le istanze alla Direzione della «Rassegna» (via Frattina, 89 - Roma) la quale si riserva di giudicare l'opportunità della pubblicazione degli scritti inviati.

(1) Cfr. M. GABRIELE, *La politica navale italiana dall'Unità alla vigilia di Lissa*, Milano, 1928, passim.

per un periodo di 15 anni, tutta la materia. Con questo nuovo accordo molte Compagnie di navigazione ottenevano sovvenzioni dallo Stato e le linee già esistenti venivano potenziate, mentre nuove linee regolari venivano a collegare sistematicamente i vari porti italiani. Le sovvenzioni venivano corrisposte a titolo di compenso per il trasporto della posta — era l'Amministrazione postale, e non quella marittima a stipulare per conto dello Stato — ma il loro ammontare eccedeva largamente la misura dei noli di mercato. Era questa caratteristica a permettere di definire « sovvenzioni » i compensi elargiti dallo Stato, il quale aveva una serie di ragioni valide per impegnarsi in quel tipo di politica: si era in un periodo di transizione nelle costruzioni navali e nella tecnica della navigazione, e poche le linee regolari dovevano essere assicurate da navi a vapore, il governo sperava di favorire il rinnovamento della marina di linea, invogliando gli armatori a costruire navi del nuovo tipo (2). Nello stabilire la misura dei compensi statali, inoltre, si teneva presente anche il fatto che gli « assuttori » — ossia le Compagnie che si impegnavano a gestire le linee — erano tenuti a sottostare a determinate tariffe massime per il trasporto dei passeggeri e delle merci, a ribassare i noli ed a concedere sconti in particolari circostanze, ecc. Tali essendo le caratteristiche dell'accordo, che esulava dal terreno strettamente economico per ovvie ragioni commerciali e politiche, diveniva estremamente importante garantire lo Stato da possibili speculazioni, aprendogli la via a rescissioni di contratto in certi casi e permettendogli di controllare in qualche modo la contabilità delle Compagnie che si impegnavano ad assicurare i servizi di interesse pubblico. Ma queste Compagnie erano abbastanza numerose, sebbene la « Rubattino » e la « Florio » assorbissero da sole oltre il 50 % delle sovvenzioni statali, e di assai varia potenzialità economica: tuttavia, se si tiene presente che la convenzione del 1862 coprì 15 degli anni più difficili nella storia della costruzione dello Stato unitario italiano, si può ammettere che tale atto di politica navale, pur senza raggiungere tutti i fini che si era prefisso, abbia avuto un proprio benefico effetto.

2. I quindici anni coperti dalla convenzione del 1862 videro la realizzazione di imponenti opere pubbliche nel nuovo Stato, e in particolare

(2) La vecchia marina velica italiana era stata messa in crisi dalla comparsa del nuovo mezzo di propulsione, e cercava nel *trawling* a largo raggio il modo di resistere. La mancanza di cantieri capaci di costruire natanti e macchine del nuovo tipo a livello di quell'economia familiare che reggeva la quasi totalità della flotta a vela, rendeva sotto vari aspetti insuperabile la crisi.

la costruzione di grandi linee ferroviarie parallele alle coste (3). Le nuove convenzioni navali del 1877, che dovevano regolare tutto il settore per un periodo di 30 anni, tenevano conto di questa realtà, ed eliminavano dal quadro delle linee sovvenzionate dallo Stato quelle costiere, la cui funzione di cabotaggio litoraneo meglio veniva assolto dalle ferrovie. Era possibile quindi dedicare maggiori cure e maggiori stanziamenti ai servizi di carattere nazionale, migliorandone la periodicità e gli itinerari, e provvedendoli di navi più grandi e più veloci. Ma tutte queste provvidenze non evitarono alla marina mercantile italiana una crisi che, probabilmente, una più avveduta politica fiscale avrebbe potuto evitare, e il primo decennio del nuovo regime fu caratterizzato da diminuzioni di tonnellaggio (4) e da scarsità di nuove costruzioni (5). Naturalmente, il regresso della marina non derivò solamente dalle imposte gravose, perchè l'insufficiente sistema assicurativo, le crisi bancarie e le modificazioni tecniche ebbero la loro parte, inducendo il governo a sollecitare la nomina di una commissione parlamentare, nel 1881, che condusse sotto la presidenza di Paolo Boselli un'inchiesta sulle condizioni della marina mercantile. Le risultanze dell'inchiesta portarono alla promulgazione della legge 6 dicembre 1885, n. 3547, che istituì forme di compenso diretto per la costruzione di scafi metallici, macchine a vapore, ecc., stabilì premi di navigazione e abolì le importazioni in franchigia e le esenzioni daziarie per i materiali da costruzione. Successivamente altri provvedimenti legislativi — che si inquadravano più o meno coerentemente nella guerra doganale con la Francia, in atto — cercarono di ovviare alla inadeguatezza dei premi di navigazione e delle sovvenzioni ordinarie agli scopi che quelle misure avrebbero dovuto conseguire. Ma il regime delle convenzioni marittime del 1877, anche se fiancheggiato dalle successive provvidenze, non risultava soddisfacente. Gli 8 e poi 9 milioni corrisposti annualmente dallo Stato andarono in massima parte alla « Rubattino » ed alla « Florio », che nel 1882 si fusero, dando vita ad una nuova società, la « Navigazione Generale Italiana », massima espressione dell'armamento italiano, che nel 1903 possedeva 109 piroscafi. In quell'anno lo Stato versò circa 10 milioni, per sovvenzioni, nelle casse della « Navigazione Generale Italiana », ciò che costituiva circa 1/5 delle entrate della società (6).

(3) Cfr. MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI, *Sviluppo delle ferrovie italiane dal 1839 al 31 dicembre 1926*, Roma, 1927.

(4) Le statistiche registrarono una consistenza totale di 654.174 tonn. al 1862, di 1.012.164 tonn. al 1876, ma di 999.196 tonn. al 1880.

(5) Nel decennio 1869-79 in Italia furono costruiti solamente 32 piroscafi.

ma il senatore Piaggio, che per 9 anni rese le sorti della « Navigazione Generale Italiana », scriveva, a proposito delle sovvenzioni: « ... esse non corrispondono affatto allo scopo per cui furono istituite, nè al bene inteso interesse della Società esercente e ancor meno al sacrificio cui lo Stato si sobbarca » (7). In realtà, il sistema che era stato adottato non dava buoni risultati a causa, prima di tutto, della mancanza di unità di indirizzo e di organicità nel complesso delle convenzioni in vigore, stipulate l'una indipendentemente dall'altra.

3. Nel settembre 1902 fu nominata una Commissione reale, che avrebbe dovuto studiare a fondo i problemi marittimi e formulare concrete proposte in relazione alle questioni delle sovvenzioni per i servizi postali e commerciali e delle costruzioni navali. Urgente appariva specialmente affrontare e risolvere i problemi connessi con le sovvenzioni, dato che si avvicinava la data di scadenza di quelle stipulate nel 1877. Notevoli, tra i vari studi che furono preparati nell'occasione, quelli dovuti agli onorevoli Bettolo (8) e Piaggio (9): sia l'uno che l'altro trattavano i punti sottoposti all'attenzione della Commissione reale, e precisamente:

- 1) costruzione di navi moderne, adatte alle esigenze recenti del traffico marittimo;
- 2) servizi postali di pubblico interesse;
- 3) incremento e sviluppo dei trasporti marittimi per mezzo di naviglio nazionale.

Nelle considerazioni esposte al punto 2) erano racchiuse le vedute dei due studiosi sull'argomento delle sovvenzioni marittime. Il Bettolo partiva dal presupposto che le linee aventi carattere essenzialmente commerciale e dotate di traffici remunerativi dovevano venire escluse dalle sovvenzioni; queste dovevano riguardare invece le linee con le isole, con la colonia Eritrea, l'Albania, la Grecia, la Tunisia, la Tripolitania, l'Egitto, Malta e Creta, e, nel loro complesso, non dovevano superare i 5 milioni. La scelta delle zone era determinata da motivi commerciali

(6) L'importanza finanziaria della « Navigazione Generale Italiana » era tale che le sue azioni salirono da 300 lire a 470, e che si poté distribuire agli azionisti fino a un dividendo del 10 % sul capitale realmente versato.

(7) Cfr. G. MURIALDO, *Le condizioni della Marina Mercantile e i doveri dello Stato*, Biblioteca della Critica Sociale, Milano, 1905, pag. 23.

(8) Cfr. *Nuova Antologia di Lettere, Scienze ed Arti*, Roma, marzo-aprile 1903, pagg. 483 segg.

(9) Cfr. *Nuova Antologia di Lettere, Scienze ed Arti*, Roma, luglio-ugosto 1904, pagg. 288 segg.

e politici, come quello di sostenere la concorrenza del Lloyd austriaco o quello di mantenere più legate alla Madrepatria le colonie di emigrati. Sulla base del progetto Bettòlo anche il Piaggio svolgeva le proprie tesi, che affociavano in un piano concreto e particolareggiato per l'organizzazione dei servizi marittimi in questione. Il Piaggio proponeva di assegnare quelle linee di navigazione che rappresentavano il complemento delle linee ferroviarie — come ad esempio la Napoli-Palermo e la Civitavecchia-Golfo degli Aranci — alle stesse Compagnie ferroviarie cui si collegavano — nei casi citati la Napoli-Palermo sarebbe stata assegnata alle Ferrovie Sicule e la Civitavecchia-Golfo degli Aranci alle Ferrovie Sarde — e in certo modo si integravano ai fini delle comunicazioni con il continente. In questo modo si sarebbe potuto ottenere un servizio più regolare e completo per passeggeri e merci, in quanto con tariffe uniche ed unica responsabilità sarebbe stato possibile effettuare delle spedizioni con un solo documento di viaggio da qualsiasi stazione delle isole a qualsiasi stazione del continente e viceversa. Per tali servizi cumulativi — per merci e passeggeri — lo Stato avrebbe dovuto seguire il sistema delle convenzioni ferroviarie, ossia provvedere a fissare le tariffe ed a garantire sovvenzioni chilometriche analoghe a quelle ferroviarie, assicurandosi la cointeressanza sugli eventuali utili che eccedessero la misura legale. Tutte le linee postali interne, inoltre, avrebbero dovuto essere affidate ad un unico assuntore, in grado di prestare ogni garanzia di funzionamento in relazione a prefissati elementi del servizio: percorso, periodicità, velocità, tonnellaggio minimo. Ovviamente, il Piaggio pensava che la cifra stabilita dal Bettòlo fosse insufficiente, tuttavia riteneva che alcune modifiche tecniche alla legge sull'emigrazione ed altri accorgimenti avrebbero potuto permettere di contenere l'importo delle sovvenzioni nei limiti accennati nello studio del Bettòlo.

4. Fin qui gli studi, ma le vicende delle convenzioni, alla loro scadenza, si svolsero in maniera imprevedibile. Scadute le vecchie convenzioni nel 1908, la « Navigazione Generale Italiana » rifiutò di rinnovarle, assumendo che esse erano troppo poco convenienti per l'assuntore. L'on. Schanzer, Ministro delle Poste del terzo Ministero Giolitti, preparò allora un nuovo progetto, dopo essersi concertato con il sen. Piaggio, passato a dirigere un'altra Compagnia di navigazione, il « Lloyd Italiano ». Il disegno di legge fissava l'importo annuo delle sovvenzioni, per la durata di 20 anni, in poco più di 22 milioni, e fu duramente criticato, alla sua presentazione alla Camera, nel dibattito che ebbe inizio il 30 giugno

1909, da diversi oratori, tanto che l'8 luglio successivo l'on. Giolitti, Presidente del Consiglio, annunciava alla Camera che il sen. Piaggio aveva comunicato di rinunciare, a nome del « Lloyd Italiano » alle convenzioni e chiedeva nel contempo il rinvio della discussione. Il Ministro Schanzer presentò il 18 novembre successivo alcuni emendamenti al suo primitivo disegno di legge (10), ma la caduta del Ministero, il 2 dicembre 1909, fece decadere il progetto. Nè migliore fortuna ebbe il disegno di legge presentato, col successivo secondo Ministero Sonnino — costituito il 18 dicembre 1909 — dal Ministro della Marina Bettòlo, autore del ricordato studio. Nell'intento di riordinare tutto il delicato settore delle sovvenzioni e dei contributi statali, il Bettòlo proponeva un contributo dello Stato di 30 milioni annui alle industrie marittime, per la durata di 15 anni. I 30 milioni sarebbero stati distribuiti alle linee sovvenzionate (15 milioni e mezzo), alla marina libera (8 milioni) ed ai cantieri navali (5 milioni). La situazione parlamentare era confusa: sebbene la fiducia fosse stata concessa dalla Camera con 193 voti contro 84, fu presto chiaro che alla prima occasione la sorte del governo sarebbe stata segnata. Il progetto Bettòlo sulle convenzioni navali venne in discussione il 15 marzo 1910, e raccolse una serie di interventi negativi che denunciarono la volontà della Camera di far cadere il Governo sulle convenzioni stesse (11). In vano, nella seduta del 20 marzo, il Ministro Bettòlo tentò di replicare, confutando gli oratori che lo avevano preceduto; egli affermò che le protezioni previste in favore dei cantieri navali erano necessarie se si voleva far sorgere una moderna industria siderurgica navale, — ciò che del resto

(10) Gli emendamenti prevedevano una diminuzione della spesa statale per le sovvenzioni di circa 24 milioni nei 20 anni di durata delle convenzioni proposte.

(11) Aprì la discussione l'on. Luzzatto, il quale, dopo un attacco alla « Navigazione Generale Italiana », rea di aver disertato le aste di appalto, lamentò nel progetto Bettòlo la distribuzione delle linee adriatiche, che si trovavano nella sola zona marittima che giustificava per l'oratore maggiori spese politiche. L'assuntore, per l'on. Bonomi, aveva maggiori vantaggi con il progetto Bettòlo che non con il precedente, e i milioni che si volevano spendere servivano solo a favorire il « parassitismo » nelle industrie. Seguirono, contro, altri numerosi oratori, tra cui anche F. S. Nitti, il quale esordì affermando: « Questo disegno di legge, nella parte finanziaria pare scritto da un competente di tecnica navale, e nella parte navale mi pare abbia avuto la collaborazione di qualche illustre finanziere. Si è cercato di conciliare tutto, il vecchio e il nuovo, il bene e il male... ». Tagliente fu la critica dell'on. Schanzer, autore del disegno di legge non andato a buon fine col precedente Gabinetto: egli affermò che il progetto Bettòlo era una capitolazione dello Stato e conteneva una serie di rinunce al diritto di rescissione del contratto, di sospensione del pagamento, di ispezione alla contabilità delle Compagnie sovvenzionate. Cfr. *Atti Parlamentari - Camera dei Deputati*, Sessione 15 marzo 1909-21 marzo 1910, vol. V, pagg. 6230 sgg.

era stato predicato perfino da Cavour (12) —, e che il sistema di provvedimenti da lui elaborati avevano lo scopo di mettere in pratica i seguenti cinque capisaldi di principio, cui tutto il disegno di legge era ispirato: 1) richiamare la marina, mediante un opportuno periodo di transizione, a quelle funzioni che essa deve esercitare nell'ambito dell'economia nazionale; 2) istituire adeguate provvidenze legislative che assicurino naturali rapporti economici tra vettore e produttore; 3) stabilire una netta divisione fra gli interessi dei costruttori navali e quelli dei trasportatori marittimi; 4) contenere la durata e la portata delle sovvenzioni; 5) assicurare ai lavoratori del mare le conquiste fatte per la difesa dei loro interessi economici. Dopo il discorso del Ministro, la votazione non ebbe luogo, ma era ben chiaro quale esito avrebbe avuto: oltre all'opposizione, anche il gruppo giolittiano, che controllava il Governo, si era schierato contro il disegno di legge in discussione. Il giorno successivo, 21 marzo 1910, l'on Sonnino presentava al Sovrano le dimissioni del Gabinetto (13), e la questione delle convenzioni marittime non giungeva a soluzione. Restavano in vita le vecchie convenzioni, con tutti i loro difetti gravi e la loro disorganica funzionalità: in ogni modo però esse avevano permesso la gestione di linee che non avrebbero ricavato abbastanza dal traffico per giustificare sul piano economico un servizio regolare, che era invece interesse dello Stato assicurare.

Ma intanto sui quadranti della storia, inesorabilmente, scadenze più gravi si presentavano ad assorbire l'attenzione del Governo e del Parlamento. La guerra italo-turca prima e il conflitto mondiale poi fornivano senza dubbio ragioni valide per giustificare quell'eterno permanere del provvisorio che, in altre circostanze, costituisce una tipica e triste tara del nostro Paese. Solamente dopo la conclusione della prima guerra

(12) Rispondendo ad una interpellanza del deputato Paresi, il 2 giugno 1861, il Cavour aveva affermato: «... e qui io lamento una grandissima lacuna nell'industria del nostro Paese; noi non abbiamo ancora alcun stabilimento che si sia dedicato alla costruzione di navi in ferro. Questa, ripeto, è una lacuna gravissima sia per il Governo, ove venissero ad introdursi le navi corazzate, sia per l'industria privata, la quale è sempre costretta di ricorrere all'estero, tanto per la costruzione, quanto per le riparazioni dei battelli di ferro. Il Governo desidera molto di poter favorire quest'industria e veder modo d'introdurla nel nostro Paese; e per quanto io non sia fautore del sistema protezionista, per quanto io sia disposto a mantenere, ad eccitare anzi la concorrenza fra le fabbriche interne e le estere, tuttavia io crederei che, se vi fosse mezzo d'introdurre nel nostro Paese questa industria delle costruzioni navali in ferro, sarebbe il caso non di accordare privilegi, ma di veder modo di secondare gli sforzi di quei capitalisti, i quali venissero a stabilirsi a questo scopo tra noi ».

(13) Con la singolare motivazione: « data la situazione parlamentare ».

mondiale, con un regio decreto del 19 aprile 1923, veniva istituita una nuova Commissione reale, la quale aveva il compito di classificare definitivamente i servizi sovvenzionali *indispensabili* — quelli tra porti nazionali — e quelli *utili* — linee a carattere commerciale suscettibili di avere sviluppi di interesse pubblico — e di suggerire i provvedimenti legislativi opportuni. La Commissione, sotto la presidenza del sen. Orlando, studiò ed approvò il quadro delle linee marittime, il tipo di piroscafi da adibire all'esercizio di tali linee, la composizione degli equipaggi, l'ammontare delle spese di esercizio e la misura dell'intervento finanziario statale. Erano passati, istante, anni, e nel 1926, con quasi 20 anni di ritardo sull'originaria scadenza delle vecchie convenzioni, si addivenne finalmente alla stipulazione di 25 convenzioni con altrettante Compagnie di navigazione. Questo solo fatto era sufficiente a dare i limiti dell'opera compiuta. Le sovvenzioni erano state contenute a livelli modesti e, per le linee classificate *utili*, non si parlava nemmeno di sovvenzioni, ma di contributi statali riducibili di anno in anno. Ma se poi realmente i servizi, con quelle sovvenzioni e quei contributi, fossero in grado di funzionare, o se tutto richiasse di venir compromesso dalle mezze misure adottate, non se lo chiese nè la Commissione, nè il Governo, cui premeva di aver in qualche modo sistemato per dieci anni uno spinoso settore della vita economica nazionale.

5. Su una situazione generale, in questo campo, non forte, si abbuttò la crisi mondiale del '29-'30, e negli anni 1931 e 1932 il numero delle Società di navigazione si ridusse sensibilmente, con assorbimenti e concentrazioni, che portarono ad una nuova situazione di fatto, con la quale bisognò conciliare nel 1936, alla scadenza delle convenzioni del 1926, la politica commerciale e finanziaria dello Stato. Nuove convenzioni vennero stipulate con quattro grandi Società, che gestivano le linee comprese nel quadro dei servizi di trasporto marittimo per passeggeri, misto e da carico, « *di preminente interesse nazionale* ». Ad ognuna delle quattro grandi Società erano affidate le linee che facevano capo ad un determinato settore geografico: all'« Italia » con sede in Genova, le linee con le Americhe; al « Lloyd Triestino », con sede in Trieste, le linee per l'Asia e l'Africa oltre Suez ed oltre Gibilterra e per l'Australia; all'« Adriatica », con sede in Venezia, le linee adriatiche e quelle del Levante; alla « Tirrenia », con sede in Napoli, le linee tirreniche e quelle del Mediterraneo occidentale e del Nord Europa. Le operazioni finanziarie occorrenti per l'attuazione del nuovo assetto delle linee veniva demandato alla « Fin-

mare», « Società Finanziaria Marittima » di nuova costituzione, il cui capitale veniva interamente sottoscritto dall'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale), autorizzato a promuovere la costruzione delle quattro Società, controllandole attraverso la « Finmare » che doveva detenere i pacchetti maggioritari delle Società. La « Finmare » assicurava alle Società la opportuna assistenza finanziaria e ne curava il coordinamento tecnico. In sostanza, si era giunti al punto in cui lo Stato, attraverso catene di azioni, controllava direttamente le Società, le quali potevano quindi più efficacemente che nel passato svolgere la loro opera in ordine alle esigenze della politica generale del Paese. La precedente esperienza stava a confortare circa l'opportunità di adottare una simile direttiva, e si può dire che nei 20 anni previsti dalle convenzioni ora scadute la flotta del Gruppo « Finmare » abbia assolto in maniera soddisfacente ai compiti che si era proposti, ed anche a quelli imprevisi derivati dalla guerra. La ricostruzione dopo la fine del conflitto è stata operata, nei limiti del possibile, in maniera encomiabile, e la ripresa dei traffici transoceanici ha visto le unità del Gruppo distinguersi ed acquisire al Paese il primo posto assoluto nei traffici marittimi passeggeri con l'America meridionale e il secondo posto assoluto nei traffici con l'America settentrionale. Inoltre le navi delle quattro Società, che hanno saputo imporre una propria particolare linea alla clientela internazionale, vengono generalmente molto richieste e, nella graduatoria delle Società preferite dai turisti americani che non viaggiano su navi statunitensi, l'« Italia » è in testa. Disgraziatamente alcuni episodi — quale il recente, inedito sciopero all'estero dei marittimi — non hanno favorito il rafforzamento della fiducia intorno alle navi italiane, con pregiudizio proprio delle Società del Gruppo « Finmare », ossia, in definitiva, dello Stato.

Le convenzioni del 1936 sono scadute ormai quasi da 3 anni e — tanto per cambiare — non sono state ancora rinnovate. Di conseguenza tutto naviga sul provvisorio e peggio, poichè le Società sono costrette a contrarre debiti ed impegni finanziari, che *a posteriori* vengono coperti da misure legislative; inoltre anche i programmi di rinnovamento e di adeguamento dei traffici si fondano, al momento attuale, su premesse della cui validità giuridica è lecito dubitare, dato che il regime delle convenzioni, scaduto al 31 dicembre 1956, viene rinnovato di 6 mesi in 6 mesi o di 12 in 12, e non si sa quale forma assumeranno domani i servizi marittimi di preminente interesse nazionale.

6. Il problema appare oggi, di conseguenza, maturo per essere risolto, ed è augurabile che l'illuminata saggezza del Parlamento sia tale da porlo in discussione quanto prima. Si tratta certamente di un problema grave, che investe responsabilità politiche ed economiche notevoli, sia perchè la soluzione adottata può influire in un modo o nell'altro sulle prospettive della marina mercantile italiana, sia perchè ogni programma che verta sui servizi marittimi di preminente interesse nazionale prevede necessariamente stanziamenti importanti di denaro pubblico. Tuttavia, sembrerebbe che non vi siano dubbi sulla direzione generale da prendere per risolvere la questione, direzione che è la stessa nella quale dalla sua nascita ha dovuto orientarsi lo Stato italiano. Oggi, come 100 anni fa, come 50 anni fa, imprescindibili interessi politici ed economici rendono utile e necessario allo Stato assicurare la gestione regolare di determinati servizi marittimi di linea che collegano l'Italia con Paesi nei quali vivono importanti colonie di connazionali o con i quali sono in corso rapporti commerciali di rilevante portata o passibili di interessanti sviluppi.

Vedendo la questione da questo punto di vista — che è il solo valido per comprenderlo — è ovvio che vecchia demagogia sarebbe lesinare il miliardo in più o in meno, quando la gestione di quelle linee marittime finisce per rendere allo Stato enormemente di più del passivo che la gestione economica, nei ristretti limiti amministrativi di società, ogni anno denuncia. Ammesso questo principio, sembrerebbe che i termini del problema debbano vertere solo sul come, sul sistema da adottare per l'avvenire, sistema che deve garantire un sollecito fiancheggiamento della politica generale dello Stato da parte di quel settore della marina mercantile che gli appartiene direttamente, e deve nello stesso tempo garantire la massima economicità del servizio, ottenendo degli scopi precisi — la gestione di determinate linee marittime regolari ad un determinato livello — con la minima spesa per l'Erario.

7. La via facile e, senza dubbio, quella di riattaccarsi al passato, rinnovando sostanzialmente le convenzioni scadute, in quella determinata forma strutturale, mantenendo in piedi l'organizzazione attualmente esistente. A questi criteri era ispirato il disegno di legge n. 1785 presentato dall'on. Cassiani, Ministro della Marina mercantile, di concerto con gli altri Ministri interessati, il 6 dicembre 1956 al Senato della Repubblica (14). Il disegno di legge — a quanto era dato leggere nella relazione

(14) Atti Parlamentari - Senato della Repubblica, II Legislatura 1953-56,

che lo accompagnava (15) — teneva conto degli studi di una Commissione interministeriale, nominata dal CIR (Comitato Interministeriale della Ricostruzione) allo scopo di esaminare gli aspetti tecnico-economici del problema. Se abbastanza chiaro era il disposto degli articoli del disegno di legge, non altrettanto lo era la relazione, che avrebbe dovuto illuminare sugli intendimenti che con la nuova legge si volevano realizzare. Vi si affermava infatti «...è da ritenere che l'attuale sistema non sia accettabile: esso infatti non consente di contenere entro limiti prefissati l'onere a carico del Bilancio dello Stato e d'altro canto è necessario lasciare alle aziende una certa alea, in modo che gli organi amministrativi delle Società abbiano la piena responsabilità della gestione per quei fatti economici che sono sotto la possibile condotta e controllo delle aziende medesime » (16); accettabile non era dunque l'adeguamento periodico delle sovvenzioni ai costi reali, vale a dire proprio quello che il disegno di legge n. 1785, all'art. 8, disponeva, fissando per tale revisione un periodo biennale di tempo, anziché quadriennale come per il passato. Quanto poi alla validità della surriportata affermazione, basta ricordare che, sempre nella relazione, si faceva presente come, essendo rimaste immutate le sovvenzioni di esercizio fissate nel 1936 malgrado la flessione del potere d'acquisto della moneta, lo Stato aveva « dovuto costantemente saldare il conto economico annuale della gestione delle società concessionarie, integrando la perdita del loro Bilancio, che nel 1953 aveva raggiunto 76 volte la misura della sovvenzione d'esercizio » (17). Altra innovazione sulla cui validità è lecito avanzare riserve era quella che tendeva ad escludere dalla revisione alcune importanti voci di spesa, come le assicurazioni, le spese portuali e quelle di pedaggio canalizio, rate di noleggio navi, ammortamenti, spese generali, ecc. Applicando questo concetto, parrebbe che la guerra di Corea, le complicazioni e i conflitti del Medio Oriente, le tensioni internazionali, avvenimenti tutti che hanno influito sui noli e sulle assicurazioni, debbano venir classificati tra « quei fatti economici che sono sotto la possibilità di condotta e controllo delle aziende medesime ». Se così non è, allora la norma è superflua, e si è

Disegni di legge e relazioni, Documenti, n. 1785 (urgenza) *Riassetto dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale*.

(15) *Ibidem*, pag. 2.

(16) *Ibidem*, pag. 3.

(17) *Ibidem*, pag. 3. Alla pag. precedente, poi, si avvertiva che « Dalla data in cui la Commissione ebbe a formulare le sue proposte sono intervenuti notevoli mutamenti... che hanno resa necessaria una parziale rielaborazione del piano predisposto... » e la Commissione non aveva lavorato per 20 anni!

facili profeti nel prevedere che le conseguenze di questo singolare gioco in borsa dello Stato con le Società possono essere soltanto le seguenti: a) ribasso sul mercato mondiale delle voci non previste per la revisione delle convenzioni, ed allora vantaggio delle Società di cui lo Stato non ha diritto di aver parte; b) oscillazione opposta sul mercato mondiale di quelle tali voci, ed allora intervento dello Stato, in deroga e in barba all'art. 8 del disegno di legge proposto, per coprire il passivo. Né di prospettive simili si avrebbe il diritto di lamentarsi, perchè non sono le quattro Compagnie del Gruppo « Finmare » che possono orientare il mercato mondiale o, con miracolistiche evoluzioni amministrative, evitarne ai propri fini le spesso imprevedibili oscillazioni.

Sotto altri aspetti, è doveroso riconoscere che il disegno di legge n. 1785, il quale integrato dalle convenzioni specifiche avrebbe dovuto regolare per 20 anni i rapporti tra lo Stato, rappresentato da sei Ministri, e le Società di navigazione del Gruppo « Finmare », non presentava altri inconvenienti, una volta che si fosse scelta la via del rinnovo delle convenzioni del 1936.

8. Ma nel mondo moderno — è da chiedersi — caratterizzato da concentrazioni crescenti di organismi imprenditoriali, resi fatalmente necessari dalle crescenti dimensioni degli impegni che gli imprenditori devono sostenere, è proprio necessario mantenere in piedi, intatta, la struttura che è stata suggerita dalla situazione del 1936? E, questa struttura, la più adatta a rispondere a quelle esigenze economiche e politiche di rilevante portata per le quali lo Stato è condotto ad interessarsi del settore dei trasporti marittimi? In verità, non pare. Agiscono oggi, ciascuna nel proprio settore geografico, quattro Società di navigazione, più una Società finanziaria centrale. Tutte — è inutile sottolinearlo — appartengono allo Stato, ma tutte — ed è inevitabile — svolgono una propria politica di Società e sono particolarmente sensibili a quelle sollecitazioni periferiche che hanno la loro origine naturale nelle città marittime che ne sono la base. Questo porta — malgrado la funzione moderatrice della « Finmare » — ad una tendenza in qualche modo centrifuga che nuoce all'armonia della politica marittima dello Stato in questo settore. Assai più utile e più funzionale sarebbe, sotto ogni rapporto, un unico strumento aziendale, nel seno del quale ogni problema possa venir inquadrato e risolto da un punto di vista unitario. La maggior potenzialità delle quattro Società, fuse in un solo grande organismo aziendale con compiti di gestione commisurati alle necessità del Paese, permetterebbe

di affrontare meglio la concorrenza internazionale e le possibilità di sfruttamento commerciale che si offrono nel mondo all'armamento di linee italiane. E sui mari, fuse le strutture delle varie Società, le unità della nuova grande azienda di trasporti marittimi avrebbero campo di svolgere meglio di prima anche la necessaria azione economica, contenendo il passivo della gestione al di sotto della somma dei passivi delle quattro Società. Naturalmente, non si parla di fare dei quattro organismi una Azienda di Stato con i criteri che presidono alla gestione delle Ferrovie, perchè la fusione che si auspica dovrebbe dar vita ad una grande azienda industriale sempre in seno all'Iri, del genere di quella che è stata felicemente creata in Italia per i trasporti aerei. Da una grande Compagnia di navigazione si può più facilmente ottenere una adesione rapida ed efficiente alle necessità che si presentano di giorno in giorno, necessità che possono essere assai varie e che non è il caso di esaminare dettagliatamente in questa sede. È evidente come la creazione di un organismo unitario in questo settore faciliti anche la soluzione dell'annoso problema delle sovvenzioni statali, perchè di più facile controllo e di più agevole guida, per cui la convenzione — o l'altra forma di accordo — che lo Stato potrebbe stipulare con esso potrebbe essere resa più funzionale da opportune forme di collaborazione e di consultazione con il Ministero della Marina Mercantile, il Ministero del Tesoro e il Ministero delle Partecipazioni Statali.

Ecco perchè dall'attuale Ministro della Marina Mercantile è lecito attendersi non solamente una proposta di rinnovo, più o meno corretto da disposizioni secondarie, delle vecchie convenzioni marittime, che fossilizzerebbe una situazione ed una struttura ormai superate, ma un vero importante atto di politica marittima che, previ gli opportuni concerti con gli altri Ministri interessati, valga a dare alla marina di linea italiana, una delle maggiori del mondo, lo strumento efficiente, duttile e moderno che oggi le manca.

MARIANO GABRIELE

Professore libero docente nell'Università di Roma

★

ANCORA SUL RINNOVO DELLE CONVENZIONI MARITTIME

L. Su queste stesse pagine si è già altra volta parlato (1) dell'annoso problema delle convenzioni marittime, che è collegato al riordinamento di tutto il settore dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale. Non sarà male riassumere i termini principali della questione, prima di esaminare gli ultimi sviluppi, che si sono concretati nella presentazione al Parlamento di un disegno di legge da parte del Ministro della Marina Mercantile, di concerto con i Ministri di Grazia e Giustizia, del Bilancio, delle Finanze, del Tesoro, delle Poste e Telecomunicazioni e delle Partecipazioni Statali (2).

Alla base del problema è la dimostrata utilità politica nazionale che il Paese riconosce di avere ad una gestione regolare di determinate linee marittime ad un determinato livello, anche se sul conto economico di linea, prescindendo dagli attivi politici ed economici diversi dai nobi pagati dagli utenti, si debba registrare un passivo. Lo Stato interviene a sanare tale situazione deficitaria proprio perchè i servizi in questione sono caratterizzati da una effettiva, accertata indisponibilità — è il caso delle comunicazioni marittime tra la penisola, la Sicilia e la Sardegna (3) — o perchè la loro gestione serve al « raggiungimento di finalità di interesse nazionale... sotto il profilo politico o della penetrazione commerciale sui mercati internazionali » (4).

In altri termini, come componente essenziale, economica, del capitolo delle entrate in un ipotetico bilancio completo dell'armamento sovvenzio-

(1) Vedi: M. GABRIELE, *Il rinnovo delle convenzioni marittime*, in *Rassegna Parlamentare*, Milano 1959, n. 7, luglio, pagg. 33-45.

(2) Vedi: Senato della Repubblica, III Legislatura, Atto n. 1179, dal titolo «*Riordinamento dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale*», comunicato alla Presidenza il 19 luglio 1960.

(3) La relazione introduttiva al d.d.l. citato le definisce «*configurabili come il prolungamento di linee ferroviarie*». E infatti già nel 1908, partendo dal medesimo concetto, l'on. Piaggio aveva proposto di assegnarle in gestione alle stesse compagnie ferroviarie cui si collegavano (nel caso specifico la Napoli-Palermo sarebbe stata assegnata alle Ferrovie Sicule e la Civitavecchia-COlibia alle Ferrovie Sarde). Cfr. *Nuova Antologia di Lettere, Scienze e Arti*, Roma 1908, luglio-agosto, pag. 288 segg.

(4) Vedi la relazione introduttiva del citato d.d.l., pag. 2.

nato si dovrebbe dare una valutazione in termini monetari anche all'utilità politica ed economica che proviene al Paese di bandiera dall'esercizio delle linee aeree. Questo significa che sarebbe logico non dimenticare il valore economico del prestigio acquisito nelle zone toccate dalle linee, ai fini della politica estera e della politica commerciale, per poter concludere con una visione più precisa dei termini primari del problema, il quale, come dimostra la serie dei Ministri presentatori (5), interessa molti settori della vita nazionale. Entro simili parametri solamente si può emettere un giudizio esatto, che definisce altamente attivi quei servizi che rappresentano la soddisfazione di una esigenza generale politica del Paese. L'armamento privato, invece, identifica il proprio giudizio sulla economicità o meno di gestire un determinato servizio con il bilancio contabile delle entrate e delle uscite direttamente connesse con l'esercizio; né può essere diversamente, poiché il privato, per definizione, agisce e deve agire nella sfera dei suoi interessi privati. Dobbiamo quindi concludere che fondamentalmente diverso è il principio generale di valutazione, cui è necessario ricorrere per giudicare della convenienza o meno di un servizio marittimo privato e di un servizio marittimo di interesse generale pubblico. Ciò non toglie, tuttavia, che in forme diverse sia l'uno che l'altro servizio siano convenienti, economici rispetto ai loro costi.

Sembra necessario ribadire questi concetti che appaiono impliciti nella definizione « servizi di preminente interesse nazionale » perchè non necessariamente ne discende una pratica applicazione coerente con l'impostazione teorica, impostazione circa la quale tutti, in Italia ed all'estero, sembrano concordare, tanto è vero che in quasi tutti i Paesi, sotto forme diverse, i passivi contabili dei servizi marittimi di interesse nazionale vengono sostenuti dallo Stato, che assume spesso la maggioranza dei pacchetti azionari.

(5) E più ancora avrebbero potuto essere, perchè certamente interessato è il Ministro degli Affari Esteri, cui non è indifferente un elemento di prestigio quale quello offerto dalla presenza della bandiera nazionale in Paesi stranieri; il Ministro del Commercio con l'Estero, certamente sensibile al vantaggio offerto ai traffici d'esportazione dei prodotti italiani da una organizzazione di trasporti marittimi capace di tener presente utilità generali anche al di là dei soli lucranzi; il Ministro del Turismo per il turismo pregiato reperibile tra la clientela caratteristica delle navi di classe; il Ministro dell'Industria per le industrie cantieristiche, il Ministro del Lavoro per gli operai e la gente di mare; il Ministro della Difesa per la riserva navale e per quelle unità strategiche della marina mercantile che sono le navi di linea; lo stesso Presidente del Consiglio che non è certo indifferente dinanzi ad una così vasta e generale gamma di interessi veri che devono essere coordinati, ecc.

2. La forma attraverso la quale lo Stato italiano regolava il proprio intervento nel campo dei trasporti marittimi sovvenzionati equivaleva praticamente ad un sistema di integrazione pura. Il decreto legge 7 dicembre 1936, n. 2081 stabiliva, all'art. 7, che la sovvenzione d'esercizio delle linee doveva essere rapportata all'entità del dividendo medio quadriennale attribuito al capitale azionario dalle singole società concessionarie, con un aumento od una diminuzione della cifra preventiva per la sovvenzione in relazione all'andamento economico dell'esercizio sociale (6). Di fatto, tale sistema portava all'integrazione, *a posteriori*, dei bilanci deficitari delle Società. Il disposto del decreto legge 7 dicembre 1936, numero 2081, venne attuato attraverso la stipulazione di convenzioni ventennali, il 1° gennaio 1937, con le quattro grandi società che erano risultate da un precedente, opportuno processo di concentrazione di più numerose compagnie: le quattro società erano l'ITALIA, per le linee da passeggeri e da carico con le Americhe; il LLOYD TRIESTINO, per le linee con l'Africa oltre Suez e Gibilterra, con l'Asia oltre Suez e con l'Australia; l'ADRIATICA, per le linee dell'Adriatico e del Mediterraneo orientale; la TERRENA, per le linee del Tirreno e con la Libia, del periplo italico, del Mediterraneo occidentale e del Nord Europa. Una nuova « Società Finanziaria Marittima », FENMARE, il cui capitale fu interamente sottoscritto dall'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale), veniva costituito per assicurare alle quattro predette Società l'opportuna assistenza finanziaria e curarne il coordinamento tecnico. Lo Stato era in grado di conseguenza, attraverso le catene azionarie di cui deteneva i pacchetti maggioritari, di avere un controllo diretto delle Società e di farne uno strumento coordinato ed efficiente per la realizzazione dei propri fini. Le linee che al tempo della stipulazione delle convenzioni dovevano essere gestite erano 84, e dovevano venire assicurate da 241 navi. In quella fase storica appariva logica una divisione geografica delle zone di traffico rigidamente prestabilite, e sufficiente la dimensione generale di movimento marittimo interessato a giustificare l'esistenza delle quattro Società.

(6) Più in particolare, era previsto un sistema di integrazioni o riduzioni della sovvenzione così articolato: a) ove i risultati di bilancio non avessero consentito alle Società la corrispondenza minima di un interesse del 4% agli azionisti, sarebbe stata concessa una integrazione pari al quantum necessario per assicurare detto interesse minimo al capitale sociale, interesse che quindi veniva ad essere garantito dallo Stato; b) ove i dividendi erano avessero superato l'8% del capitale azionario delle singole Società concessionarie, la sovvenzione sarebbe stata ridotta della metà, e sarebbe scomparsa del tutto nell'improbabile caso (poteri di dividendi superiori al 16% del capitale.

Detto ordinamento ebbe vita legale fino al 31 dicembre 1956. Nei venti anni intercorsi una tremenda guerra mondiale distrusse quasi completamente le flotte delle quattro Compagnie di navigazione, che tuttavia dopo il termine del conflitto furono ricostruite nei limiti che la nuova situazione mondiale dei traffici marittimi, le possibilità e gli interessi del Paese suggerivano. Dal 1° gennaio 1957 a tutt'oggi, con vari strumenti legislativi (7), i passivi derivanti dall'esercizio delle linee attualmente esistenti vengono sanati a spese dello Stato, nel perpetuarsi di una situazione provvisoria sulla opportunità della quale sarebbe troppo facile avanzare fondate riserve.

La presentazione del d.d.l. che abbiamo citato in apertura dell'articolo fa ben sperare che, investito il Parlamento del problema, sia possibile finalmente condurre in porto un atto assai importante di politica marittima, capace di avere benefici effetti non soltanto sull'armamento sovvenzionato, con i suoi pur rilevanti addentellati economici, ma su tutto il settore della marina mercantile italiana, con vantaggio generale del Paese. Ma, prima di passare all'esame del predetto d.d.l., ci sia consentito ricordare alcuni aspetti concreti e non trascurabili connessi con l'attività delle Compagnie di navigazione di preminente interesse nazionale.

3. Va ricordato anzitutto il contributo che le Compagnie del Gruppo Finmare offrono annualmente alla bilancia dei pagamenti, contributo che è valutabile appieno soltanto configurandosi ai fini valutari la non esistenza dei servizi che dette Compagnie assicurano. Non basta cioè tenere presente l'ammontare dei dollari effettivamente pagati dagli stranieri in cambio dei servizi prestati dalle citate Società di preminente interesse nazionale, ma è necessario aggiungere l'ammontare delle lire pagate dai cittadini italiani che hanno usufruito degli stessi servizi, le quali non escono dal circuito economico nazionale, evitando al Paese una perdita di valuta che avrebbe effetti negativi generali. Questo elemento di giudizio economico, evidentemente, deve essere preso in considerazione da un punto di vista politico e non strettamente aziendale, perchè costituisce un fattore che sfugge alla contabilità di bilancio delle società.

Nè si tratta di un elemento trascurabile in campo marittimo, perchè, come si è avuto altra volta occasione di dire, la marina di linea

(7) Le convenzioni stesse furono prorogate prima al 30 giugno 1957, poi al 30 giugno 1958, con i decreti legge 20 dicembre 1956, n. 1379, e 25 giugno 1957, n. 444. Successivamente lo Stato assunse l'onere dei servizi in questione con la legge 26 maggio 1959, n. 351, fino al 30 giugno 1959. Per legalizzare la situazione in corso si attende l'approvazione del d.d.l.

ATTUALITÀ PARLAMENTARE

1655

italiana trasporta i quattro quinti dei passeggeri italiani e quasi la metà degli stranieri in arrivo o in partenza dai porti nazionali (8). Si deve quindi ritenere che una parte del famoso passivo apparente del bilancio delle società che esercitano linee passeggeri di grande richiamo debba venir compensato, in termini monetari concreti, anche dalla mancata emorragia di valuta nazionale e dall'acquisizione di valuta estera pregiata, risultati che si perseguono attraverso una politica di lavoro che garantisce l'occupazione a numerose categorie di specialisti.

Inoltre, per quanto riguarda il conseguimento di obiettivi di prestigio nelle pacifiche competizioni che si svolgono nel campo della concorrenza internazionale, è necessario sottolineare l'importantissimo contributo che proprio dall'attività armatoriale sovvenzionata è sempre venuto, tradizionalmente, al Paese. Nelle relazioni ministeriali e negli studi che hanno accompagnato i progetti di convenzioni marittime — ed è un secolo che lo Stato italiano le va stipulando — sono sempre state opportunamente sottolineate le particolari funzioni politiche che, a seconda del momento storico, in forme diverse, il tipo di armamento di cui ci occupiamo ha assolto con onore e con esito felice. Una recente esperienza, che vale la pena ricordare, ha confermato ancora una volta la validità perenne di questa tradizione di lavoro al servizio del buon nome del Paese. Vogliamo parlare di quanto è accaduto a New York in occasione del viaggio inaugurale della nuova ammiraglia della marina mercantile italiana, il transatlantico « *Leonardo da Vinci* »: una metropoli straniera, la più grande del mondo, si è occupata della nostra nave, se ne è interessata, ha desiderato festeggiarla. Nella cattedrale di San Patrizio, gremita per la messa solenne, si è parlato dal pulpito della « *Leonardo da Vinci* »; il *New York Times*, il più diffuso organo di stampa americano, le ha dedicato l'editoriale. L'arrivo di questa nave ha costituito un avvenimento che è uscito dal porto per trasformarsi in un rilevante successo propagandistico italiano, in una straordinaria manifestazione di simpatia per il nostro Paese. È chiaro che ciò ha potuto verificarsi grazie alla prestigiosa tradizione dell'armamento nazionale di linea, la tradizione delle « più belle navi del mondo » (9), veicoli costruiti appositamente per sostenere quelle forme pacifiche di prestigio che sono oggi al vertice delle nostre ambizioni.

(8) Vedi: M. GABRIELE, *Per una Politica dell'Aviazione Civile*, in *Rivista Parlamentare*, Milano 1939, n. 12, dicembre, pagg. 133-5.

(9) Questa definizione che potrebbe sembrare dettata da avventato nazionalismo o da giudizio poco sereno, risponde in realtà ad una opinione già tanto diffusa in larghi strati di utenti che non conviene farne uno slogan pubblicitario: vedi, ad esempio, *Journal de la Marine Marchande et de la Navigation Aérienne*,

Parrebbe che nessuno meglio degli uomini politici possa afferrare a pieno il senso di questo discorso, a prescindere dal posto occupato nei vari schieramenti di partito, perchè quanto è accaduto a New York potrebbe domani tornare a verificarsi ad Odessa o a Shanghai, o in qualunque altro punto del mondo che interessasse la politica italiana.

4. Passando all'esame del d.d.l. relativo al riordinamento dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale, presentato al Senato con il n. 1179 della III Legislatura, sembra opportuno dividere l'analisi delle

Parigi 30 giugno 1960, pag. 1481, dove, appunto la *Leonardo da Vinci* è definita « le plus beau navire du monde ». Del resto la linea conduttrice della politica armatoriale delle massime Società di navigazione italiane è sempre stata impostata, nel campo delle costruzioni navali, alla creazione di unità di alta classe, dotate del massimo comfort, in grado di offrire servizi qualificati sempre più differenziati da quelli che poteva offrire la concorrenza non navale. Simili direttive sembrano ancor più valide per il futuro, inquanto che si voglia ammettere — e sarebbe sciocco non farlo — la impossibilità per i trasporti marittimi di contrariare il mezzo aereo sul terreno della rapidità e del basso costo. Non si può non condividere quanto scrive in proposito il presidente della nostra massima Società di navigazione, l'Italia: « La futura competizione sui mari sarà senza dubbio influenzata dalla sempre crescente attività del mezzo aereo; cosicchè gli aspetti concorrenziali nel settore marittimo tenderanno a configurarsi in termini meno differenziati, allo scopo di presentare un unico sistema di prestazioni ben qualificate, da porre a confronto — sul piano della scelta — a quelle offerte dal mezzo più rapido. Da ciò potrà derivare la selezione delle esigenze e delle tendenze di ciascuno, nel quadro di un graduale aumento nel movimento complessivo dei viaggiatori intercontinentali... Tra il 1963 e il 1965... sul Nord Atlantico... verranno operate numerose sostituzioni di vecchie navi con modernissime unità, sempre più attraenti, con una capacità di trasporto complessiva che non sarà di molto superiore a quella attuale... Nuove navi di elevato tonnellaggio e di alta classe... saranno il « France »... le due unità di 75.000 tonnellate e 30 nodi di velocità della *Canard Line*... le nuove unità della *United States Line* e dell'*American Export Line*. Le dichiarazioni che, sulle prerogative di alta qualità delle navi transatlantiche da passeggeri, hanno pubblicamente reso i più alti esponenti della *Canard Line*, della *Compagnie Générale Transatlantique*, ed in genere del mondo marittimo internazionale, hanno confortato le conclusioni alle quali gli eravamo pervenuti, a seguito di studi ampi e laboriosi, da noi condotti per la determinazione delle caratteristiche di tonnellaggio, di portata e di velocità delle due turbonavi, che, come ho accennato, la società Italia ha ripetutamente commentato all'Anzido ed ai Caslieri Riuniti dell'Adriatico, e che si prevede possano entrare in servizio sulla linea del Nord America a primavera inoltrata del 1963. La confortante convergenza nella valutazione — e quindi nelle conclusioni — venuta a riscontrarsi, nell'ambito delle grandi compagnie transatlantiche, in merito alla identificazione delle caratteristiche tecniche e funzionali delle navi da passeggeri del prossimo futuro, deve considerarsi tanto più valida e significativa in quanto assolutamente scevra da preventive consultazioni, e però da reciproche influenze ». G. ZOCCHETTI, *Alcune idee sul futuro delle grandi navi*, in *La Marina Mercantile*, XIII, 6, Genova giugno 1960, pagg. 257-58.

prospettive aperte da quelle disposizioni, contenute nel citato d.d.l., che paiono particolarmente opportune, dalla considerazione degli aspetti più discutibili che il ventilato nuovo assetto di questo delicato settore presenta: in questo paragrafo saranno esaminate le prime, nel prossimo gli altri, per cercar di arrivare a qualche conclusione valida.

L'art. 4 prevede: « Allo scopo di assicurare la maggiore efficienza ed economicità dei servizi, l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) procederà, entro il primo biennio dall'entrata in vigore della presente legge, al raggruppamento parziale o totale delle società di navigazione di cui all'art. 1 mediante operazioni di concentrazione o di passaggio di pacchetti azionari deliberati dalle rispettive assemblee ». Questo significa che le quattro Società di navigazione potranno fondersi, con le cautele opportune per non urtare quei legittimi interessi che possono venir riconosciuti, dando vita a nuovi concentrati strumenti aziendali unitari, più adeguati alle esigenze della gestione dei servizi marittimi nel mondo moderno. Non da oggi andiamo sostenendo la utilità di questa operazione che si risolverebbe certamente in un potenziamento e non — come temono alcuni — in un indebolimento dell'organismo aziendale italiano dei trasporti marittimi che riveste un interesse pubblico. L'esperienza di quanto è accaduto nel settore dei trasporti aerei, con l'unificazione delle maggiori Società, può insegnare qualche cosa in proposito. Tutte le energie disponibili nel campo dell'armamento sovvenzionato devono essere di facile manovrabilità aziendale e devono sommarsi insieme per permettere una efficiente politica aziendale su scala mondiale. L'*optimum* — come altra volta si è detto — rimane per noi la grande azienda industriale unitaria dei trasporti marittimi, in seno all'IRI, corrispondente a quella che è stata creata per i trasporti aerei (10). Da questo nuovo organismo, più efficiente e più duttile, guidato dalle forze migliori che i quattro attuali microcosmi armatoriali sovvenzionati possono offrire, è lecito aspettarsi la dimensione perfetta, nei limiti delle possibilità italiane, per affrontare la concorrenza internazionale su tutte le rotte del mondo. Eternando la situazione attuale o riducendo al minimo i raggruppamenti previsti dal d.d.l. si rischia di trovarsi, in una determinata congiuntura, a navigare

(10) Vedi *Il rinnovo delle convenzioni marittime*, cit., pagg. 44-5. Dal punto di vista funzionale sembra veramente incontestabile la molto maggiore utilità e adattezza di uno strumento aziendale unitario, che moltiplicherebbe, non sommerebbe, la produttività delle quattro compagnie di preminente interesse nazionale. D'altra parte non è credibile che vecchie preoccupazioni di prestigio locale possano impedire questa necessaria modernizzazione dello strumento aziendale marittimo dell'IRI, perchè le esigenze locali possono venir seriamente soddisfatte in altro modo, senza pregiudicare un atto così importante di politica marittima.

con navi vuote su itinerari antieconomici nello stesso momento in cui, su itinerari pertinenti ad altre società, la bandiera italiana deve rinunciare a sfruttare una possibile acquisizione di traffico. Proprio in vista di tale pericolo, il redattore del d.d.l. ha inserito nel testo l'art. 12, secondo comma, il quale recita così: « Nell'esercizio del suo potere di coordinamento il Ministero della Marina Mercantile può anche disporre che navi di una società siano impiegate su linee esercitate dalle altre società di cui all'art. 1 »; ma è chiaro che con un intervento a livello ministeriale, più o meno ipotetico, non si ha la stessa garanzia di tempestività e di economicità che se le decisioni scaturissero in seno all'azienda stessa, sollecitata di perseguire con l'obiettivo migliore utilizzazione del materiale e degli uomini il proprio interesse, che si identificherebbe con quello dell'*optimum* economico di settore.

Ci rendiamo conto che una operazione di questa portata deve essere opportunamente preparata allo scopo di evitare che atteggiamenti estremi possano localmente comprometterla. Ma quando fosse chiaro lo scopo e al tempo stesso presi in considerazione quegli interessi che ogni centro marittimo rivendica, allo scopo di contemperarli in una superiore visione di utilità generale, sarebbe certamente possibile trovare la via di una soluzione felice. Soluzione che sarà più o meno tale in funzione diretta dell'indice di concentrazione che sarà possibile raggiungere nei confronti dell'attuale situazione. Soluzione che sarà più o meno tale in funzione diretta dell'indice di concentrazione che sarà possibile raggiungere nei confronti dell'attuale situazione. D'altra parte, è evidente che la necessità di questa modernizzazione strutturale del settore è vivamente avvertita dal Ministero, oltre che per il principale disposto dell'art. 4 del d.d.l., anche per altre secondarie disposizioni che sono l'indice dell'atteggiamento criticamente dinamico del Dicastero competente. Alludiamo, per esempio, al comma c) dell'art. 3, il quale prescrive che le agenzie e gli altri organi e uffici periferici delle società debbano essere concentrati nel modo più economico. Il fatto è che nel mondo moderno una tendenza storica è in atto a riunire ed a coordinare le forze ed è inevitabile che anche nel campo commerciale e industriale collegato all'armamento di stato ciò avvenga, per adeguare alle dimensioni del mercato lo strumento competitivo. E siamo convinti che questo, comunque si chiami (11), finirà per dover essere accettato in forma di azienda unitaria, sia pure con eventuali temperamenti, perchè tale forma, nelle dimensioni econo-

(11) *MARITALIA*, che è stato azzardato da qualcuno, non sarebbe soltanto un bel nome, ma dopo le felici affermazioni della consorella dell'aviazione civile, sarebbe anche un nome sicuro.

tiche del nostro Paese, è la sola capace di esprimere al limite la potenzialità dell'armamento di linea di preminente interesse nazionale.

D'altra parte, la rilevante riduzione del numero delle linee da gestire e delle navi da impiegare nei confronti del 1936 — a tale data le linee erano 84 e le navi 241, mentre le linee che il nuovo ordinamento prevede sono soltanto 35, con 72 navi — fornisce un ulteriore, convincente argomento alla tesi che si vuol sostenere, come ben ha avvertito il redattore della relazione del d.d.l., il quale scrive: «... appare eccessivo ed anti-economico conservare l'apparato amministrativo vigente, malgrado la notevole riduzione dei servizi e del naviglio » (12). E ben a proposito, nell'intento di perseguire la migliore condotta dal punto di vista economico, la nuova disciplina prevede la soppressione di 6 linee ancora attualmente gestite, le quali « non presentano alcun apprezzabile interesse idoneo a giustificare il rilevante onere che esse determinano a carico dello Stato » (13). Indubbiamente la trasformazione della ex colonia somala in Stato autonomo, ed altre considerazioni di carattere politico hanno permesso di ritenere non più essenziali dette linee passive, che gravavano sul bilancio dello Stato per ben 2.135.000.000 di lire nel 1958.

Altra misura prevista nel d.d.l. è quella che autorizza, all'art. 15, il Ministro della Marina Mercantile ad affidare all'industria privata le linee

(12) Senato della Repubblica, III Legislatura, atto n. 1179, cit., pag. 3. Vale la pena di riportare le considerazioni che in detta relazione seguono e che vanno pienamente sottoscritte: «...oltre la ripartizione della zona di traffico fra le varie società per settori geografici, rigidamente prestabiliti secondo l'ordinamento attuato nel 1936, ha talvolta costituito un ostacolo ad un ordinamento delle linee, meglio adeguato alle mutevoli esigenze di traffico. In relazione alle suesposte considerazioni, al fine di rendere più economica la gestione (eliminando l'attuale costoso apparato organizzativo) e più agile e meglio adeguato alla entità e alle esigenze del traffico l'ordinamento dei servizi, la soluzione che si ritiene idonea è quella di procedere al raggruppamento totale o parziale delle quattro società attualmente esistenti, come recentemente è stato praticato nel settore dei trasporti aerei. Il raggruppamento, oltre a consentire un più efficace coordinamento della direzione aziendale e una maggiore concentrazione di mezzi, agevolerà una più razionale impiego delle navi alle diverse linee e darà la possibilità di una azione direttiva più elastica e più adeguata a fronteggiare tempestivamente gli avvenimenti di carattere straordinario e le mutate esigenze del traffico, con grande semplificazione anche dei procedimenti amministrativo-contabili ».

(13) Si tratta delle linee quindicinali del periplo italico, della linea quindicinale Tirreno-Mar Nero, della linea bimestrale per l'India occidentale, delle linee mensili Tirreno-Somalia e Tirreno-Nord Europa. Di esse alcune sono sostituibili con servizi liberi, altre sono praticamente sostituite da servizi di trasporto terrestre, ed a tutto è possibile più economicamente sostituire altri servizi che rimangono in vigore, come la linea celere del Sudafrica, quella per l'Estremo Oriente, e quelle che dall'Adriatico vanno in Mar Nero e nel Nord Europa.

minori gestite attualmente dalle società TIRRENA e ADRIATICA (14): anche questo provvedimento si inquadra nella coraggiosa tendenza che informa il dispositivo legislativo proposto di snellire i compiti delle società per favorire la costituzione di un grande strumento aziendale omogeneo al servizio del Paese, e come tale ci trova consenzienti.

Non si può non sottolineare, concludendo l'esame di quelli che ci sembrano gli aspetti positivi del disegno di legge governativo, come sempre presente appaia, e sia certamente lodevole, la preoccupazione di contenere al massimo le spese pubbliche in questo settore, senza cedimenti di alcun genere ad ambizioni retoriche. È anzi costantemente avvertibile la tendenza al ridimensionamento economico del settore, da maturare nel tempo (15), senza pregiudizio dell'efficienza dello strumento aziendale. Ciò premesso ed ammesso, però, si deve ammettere anche che i controlli dell'amministrazione statale competente — nelle forme attuali o in quelle migliori che potranno venir applicate — debbano essere sufficienti a garantire l'*optimum* della gestione economica dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale. Dal che parrebbe logico discendere che la differenza passiva debba venir coperta, *sic et simpliciter*, dallo Stato.

5. Il Tesoro, invece, oggi stabilisce di sapere che questo *optimum* è raggiungibile con 21 miliardi di passivo contabile, che lo Stato verrà a sanare mediante la corresponsione di una equivalente sovvenzione fissa. A sostegno di tale atteggiamento vengono portati degli argomenti — ci sia consentito, con tutto il rispetto, di dirlo — quanto mai inconsistenti. Si afferma che il sistema dell'integrazione pura « presenta il duplice in-

(14) Le linee in parola risultano indicate nell'Allegato A allo schema del d.d.L., e sono precisamente: La Maddalena-Bonifacio, La Maddalena-Palau, Carloforte-Calasetta, Carloforte-Portofino, in concessione attualmente alla società Tirrenia; Manfredonia-Tremil-Ostia, in concessione alla società Adriatica. È interessante rilevare che sull'adozione di questo provvedimento concordano i punti di vista della Finmare e del Ministero della Marina Mercantile, ciò che dimostra come da parte della Finanziaria dell'I.R.I. si sia capaci di porsi, al di là delle posizioni ultranzistiche e particolaristiche, nel quadro di soluzioni generali.

(15) Lo avverte chiaramente la relazione che precede il d.d.L. citato: « Il raggruppamento totale o parziale non porterà immediatamente forti riduzioni delle spese di organizzazione delle società, ma costituirà il presupposto indispensabile per il loro ridimensionamento dal quale in definitiva non potranno non derivare successivamente notevoli riduzioni di spesa », loco cit., pag. 3. Non è questa però che la logica conseguenza della doverosa considerazione sociale in cui vanno tenuti gli interessi di coloro che hanno trascorso la vita al servizio del Paese in questo settore; ammesso tale principio, vengono a cadere tutte le interessate difese di particolaristiche posizioni che oggi si chiede solo di far scomparire nel futuro, senza lesioni enormi di interessi preconstituiti.

ATTUALITÀ PARLAMENTARI

1661

convincente di non contenere entro limiti prefissati l'onere a carico del bilancio dello Stato, e di non lasciar correre alle società alea alcuna, svuotando quindi le medesime di ogni interesse per la gestione delle linee loro concesse» (16). L'origine di questo atteggiamento deriva dai lavori di una Commissione interministeriale, nominata dal C.I.R., che esaminò il problema negli anni 1954 e 1955: i risultati cui detta Commissione giunse si dimostrarono così validi nel tempo che già nella relazione del d.d.l. n. 1785, presentato al Senato durante la II Legislatura dal Ministro della Marina Mercantile Cassiani il 6 dicembre 1956 (17), era necessario avvertire che «Dalla data in cui la Commissione ebbe a formulare le sue proposte sono intervenuti notevoli mutamenti... che hanno reso necessaria una parziale rielaborazione del piano predisposto...» (18). Ma vediamo quanto i due principi che si vorrebbero salvaguardare con il sistema della sovvenzione fissa predeterminata, potranno essere applicati nella pratica.

Non è da pensare che i servizi sovvenzionati possano raggiungere da soli una quadratura fra le entrate e le uscite di bilancio, a prescindere dal contributo dello Stato, sia perchè tutta l'esperienza del passato è a dimostrarlo, sia perchè se così fosse cadrebbe la caratteristica fondamentale di tali servizi cui abbiamo attribuito una qualifica politica, i quali automaticamente diventerebbero servizi liberi senza diritto ad integrazione alcuna. È da ammettere quindi che il passivo contabile, per quanto si compiano sforzi per ridurlo e per raggiungere una gestione economicamente ideale, rimarrà. La sola questione che si pone è quindi quella che si riferisce alla misura di questo passivo contabile. Esso è determinato dalle differenze tra gli oneri d'esercizio ed i ricavi netti, tenendo presente che il capitale sociale deve essere remunerato a livelli minimi garantiti, e garantiti dallo Stato, visto che si tratta, per definizione, di servizi passivi. Possono verificarsi due ipotesi: a) che il passivo totale non superi i 21 miliardi; b) che invece li superi. Nel caso *in* a) il

(16) Dalla citata relazione al d.d.l. n. 1179, pag. 6.

(17) Con il titolo «*Riassetto dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale*».

(18) Vedi M. GABRIELE, *Il rinnovo delle convenzioni marittime*, cit., pagine 42-44. A dire il vero, non tutte le conclusioni della suddetta Commissione interministeriale hanno sopravvissuto, non si dice ad un periodo ventennale come quello che deve essere coperto dalle convenzioni, ma nemmeno al passaggio dalla II alla III Legislatura. Il fatto è che i problemi politici non devono essere risolti dalla burocrazia, che, sia detto senza offesa, è di essi, nel nostro Paese, troppo spesso singolarmente incompetente, né i politici devono cercar di scaricare sulla burocrazia le loro responsabilità sfruttandone la talvolta patetica illudine di potere.

problema si esaurirebbe da solo, bastando la prevista sovvenzione fissa a coprire il disavanzo, con generale soddisfazione: del Tesoro, il quale avrà previsto entro limiti prefissati l'onere a carico dello Stato, e delle Società, le quali assumeranno di aver corso la famosa alea nella gestione delle linee e di esserne uscite bene grazie alle loro straordinarie capacità amministrative. Ma nel caso *sub b)*, come già altra volta abbiamo avvertito (19), non sussiste il minimo dubbio che lo Stato dovrà intervenire al di là della famosa sovvenzione prefissata, usando di questa o di quella acrobazia contabile allo scopo di salvare, forse, la faccia, ma la sostanza mai. Lo Stato, azionista delle Società attraverso l'IRI, non può giocare in borsa con se stesso, in persona del Tesoro, sui costi di gestione di servizi che l'amministrazione delle Società di navigazione può influenzare minimamente perchè condizionati da oscillazioni mondiali. Del resto l'esperienza del passato è a confermare la validità di questo assunto (20). Né potrebbe essere diversamente: si vorrebbe forse negare al capitale sociale una retribuzione minima garantita, qualunque sia stato l'andamento economico dell'anno sociale? O si pretenderebbe che i consigli d'amministrazione delle Società, messi alla frusta dall'intransigenza del Tesoro, facciano scaturire dai loro cervelli nuove, inedite e genialissime trovate per cui il passivo ci sia, ma non si veda e non si paghi? Se vogliamo tornare ad un discorso serio dobbiamo ammettere che, sostanzialmente, la differenza tra il sistema dell'integrazione pura *a posteriori* ed il sistema della sovvenzione fissa prefissata è soltanto apparente ai fini pratici, anche se il secondo si presta di più ad un certo puritanesimo formale che si scosta pesantemente sul piano della serietà e dell'efficienza. La sovvenzione forfetaria, infatti, presenta il pericolo di predisporre le Società, sempre nell'ipotesi che la misura fissata per l'integrazione, sia insufficiente, ad orientarsi verso gestioni più « economiche », vale a dire meno costose e passibili di far scendere in qualche misura la classe dei servizi, i quali, invece, presentano quella utilità politica che interessa lo Stato proprio perchè vengono esercitati in una determinata maniera. Altro pericolo derivante dal sistema forfetario può essere riconosciuto in una possibile tendenza degli organi sociali e desensibilizzare la propria vigilanza amministrativa fino a concorrenza dei famosi 21

(19) Vedi M. GABRIELE, *Il rinnovo delle concessioni marittime*, cit., pagine 43-44.

(20) Pur essendo rimaste invariate le sovvenzioni del 1936, dato che, addirittura, non si è tenuto conto della svalutazione della moneta, lo Stato ha dovuto costantemente saldare il conto economico delle Società, saldo che già nel 1953 ammontava a 76 volte la sovvenzione d'esercizio.

miliardi di passivo, con effetti opposti a quelli che si vorrebbero dichiaratamente perseguire (21).

È anche necessario avvertire che, passando dal sistema dell'integrazione a quello della sovvenzione forfetaria, si cambia la politica del settore. Riguardo ai servizi marittimi di preminente interesse nazionale sono infatti possibili due fondamentali atteggiamenti: il primo parte dalla considerazione che esistono importanti interessi politici di rilevanza nazionale collegati a determinati servizi marittimi, e allora questi si pagano quello che costano; il secondo parte dalla premessa che si dispone di una cifra determinata da investire nel settore, con la quale si deve cercare per il meglio di fare tutto il possibile. Come si vede, si tratta di due ben differenti ordini di prospettive, che possono essere entrambi validi, ma che non si deve pretendere di confondere (22). Ma siccome fino ad ora è nel primo ordine di idee che si assume di essere, per quanto riguarda i servizi marittimi di preminente interesse nazionale, non appare coerente né adeguato inserirvi sopra un provvedimento fondamentale che dovrebbe partire da premesse diverse.

Francamente, ci sembra che il punto critico di tutta la questione sia altrove. Si desidera conseguire l'optimum economico nella gestione dei servizi marittimi sovvenzionati, e su questo obiettivo lodevole e responsabile non si vede come non si possa unanimemente concordare. Ma se questo è il nocciolo del problema, la direttiva valida non va ricercata nell'applicazione di soluzioni « automatiche » — come dovrebbe essere quella della sovvenzione fissa predeterminata — ma nell'esercizio rigoroso dei controlli che la legge già attribuisce all'amministrazione statale — se non bastano, se ne studino altri più efficienti — in modo da avere la garanzia che la gestione dei servizi marittimi che lo Stato giudica essenziali ai propri fini sia economica, vale a dire raggiunga gli scopi prefissi con il minimo costo. E sia, anche, morale, nel senso che ognuno sia tenuto ad assumersi le proprie responsabilità, le società nell'amministrare

(21) «...determinando un'equa alea a carico della società concessionaria e ponendo gli organi sociali responsabili in una situazione particolarmente sensibile alla necessità di realizzare gestioni ispirate ad avveduti rigorosi criteri di economia aziendale». Relazione al d.l. n. 1179, cit.

(22) Va detto tuttavia, da un punto di vista tecnico, che mentre la prima direttiva sembra più adeguata alle necessità di un Paese che ha già una tradizione di politica marittima e quindi già interessi da sostenere nel settore e mediante il settore, la seconda sembra più logica per un Paese di nuova formazione che deve incominciare a costruirsi lo strumento di una politica e che quindi dedica a tale opera nuova quegli investimenti che gli rimangono da arrischiare dopo aver soddisfatto ad altre esigenze più pressanti perché più profondamente connesse alla preesistente struttura economica e politica.

ed i Ministri nel controllare efficacemente l'impiego del denaro pubblico.

Altra disposizione che suscita perplessità è quella, inserita nell'art. 2 del d.d.l. che si sta esaminando, che dispone: « L'elenco delle linee di preminente interesse nazionale, che deve essere allegato alle convenzioni, è approvato dai Ministri della Marina Mercantile e del Tesoro e può essere modificato con decreto degli stessi Ministri ». La scelta delle linee viene ad essere in tal modo sottratta al Parlamento, inaugurando una prassi affatto nuova, quando si pone mente al precedente che per le linee di navigazione minori che collegano le piccole isole ed hanno al più una importanza turistica, la legge approvata dal Parlamento è sollecita di precisare gli itinerari da sovvenzionare. Che cosa significa invece questo scavalcamento del Parlamento? Forse il timore che nelle discussioni parlamentari, invece che gli interessi generali del Paese, emergano gli interessi locali dei quali i deputati e i senatori dei centri marittimi si farebbero esclusivamente portatori, dimenticando che al di là del proprio collegio, essi rappresentano, nella sua interezza, il Paese? Noi non condividiamo questa sfiducia *a priori* sulla capacità delle Camere ad assolvere ad una loro fondamentale funzione, e vogliamo credere che invece una discussione seria si innesti sul problema delle convenzioni marittime, in modo che il dibattito, come in cento altre occasioni, possa mantenersi su quel livello serio ed elevato che permette di giungere a conclusioni meditate ed opportune.

Se poi, per dannata ipotesi, ciò non si verificasse, e fosse lo stesso Parlamento a decidere di delegare ad altri talune sue naturali competenze, potrebbe essere allora più opportuno stabilire, in relazione agli interessi generali che il d.d.l. investe, che il controverso elenco di linee sia fissato con decreto del Presidente del Consiglio, sentiti non solo i Ministri della Marina Mercantile e del Tesoro, ma piuttosto l'intero Consiglio dei Ministri, che ci pare l'organo competente a definire questioni politiche generali o comunque pertinenti settori diversi. A nostro modesto giudizio però, anche una tale soluzione va considerata possibile soltanto in via subordinata, migliore di tutto rimanendo la strada diretta della decisione parlamentare.

6. Da quanto esposto fin qui non sembra difficile trarre alcune conclusioni. Il d.d.l. n. 1179 che attende l'esame del Senato costituisce certamente un passo avanti nei confronti di tutte le precedenti, inadeguate formulazioni ministeriali sulla questione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale. Il progresso che nello schema legislativo proposto si riconosce va attribuito essenzialmente a quei cenni, più o meno

timidi, più o meno impegnativi e precisi, circa la necessità di una riforma strutturale degli organi aziendali finanziati dallo Stato che agiscono nel settore, e su questo terreno il lodevole intento del redattore del d.d.l. di dotare il Paese dello strumento ridimensionato, più economico e più agile, di cui si avverte il bisogno, dovrebbe essere assecondato dal legislatore. È necessario però che un contributo sostanziale di idee e di norme venga apportato dal Parlamento allo schema predisposto, al fine di far levitare quei principi sani che si trovano in esso inseriti, integrandoli con quelle nuove disposizioni che, introducendo nel d.d.l. modifiche anche sostanziali, fossero riconosciute utili ad un serio e sereno esame.

Nel quadro della importantissima operazione di concentrazione, che lo schema di d.d.l. prevede e che noi auspichiamo, è necessario trovare la via che permetta veramente di ottenere i risultati prefissi con il minimo sforzo economico da parte dello Stato. Soltanto un efficiente sistema di controlli può garantire il raggiungimento di questo obiettivo da parte dell'armamento sovvenzionato, un genere caratteristico di armamento navale, il quale deve effettuare le proprie scelte e decidere la propria condotta in un campo particolare, delimitato da parametri economici e politici (23). Una volta acclarato che cosa si deve fare e come si deve fare, una volta create le condizioni necessarie al conseguimento del minimo dei costi, si abbandoni l'idea della sovvenzione fissa predeterminata, la quale, avulsa da un rapporto diretto con tutti i fattori che condizionano i costi, rischia di non diventare un incentivo alla gestione economica. In altri termini, bisogna creare la grande azienda moderna, capace di seguire costantemente la dinamica dei mercati e di adeguarvisi nei migliore dei modi, sia perchè strutturata per tale scopo, sia perchè continuamente sollecitata da efficienti controlli preventivi e consuntivi. Le ri-

(23) Un caso abbastanza recente si è avuto in occasione dell'adozione dei provvedimenti a favore della città di Trieste, i quali determinavano a un mese di distanza dai primi calcoli della Commissione di studio nominata dal CIR, di cui si è parlato, una rilevante modifica nella valutazione degli oneri che lo Stato doveva adossarsi per assicurare la gestione delle linee sovvenzionate. Dal marzo all'aprile 1955 si passò da 25.966.000.000 di lire a 28.316.000.000 di lire. Ma continuamente all'ordine del giorno sono rinvii di disarmi di navi per lesioni da disoccupazione, mantenimento di linee passive esclusivamente per ragioni politiche non aziendali (possiamo citare il caso della linea Tirreno-Somalia, mantenuta in vita per ragioni di politica estera fino a quando il nostro Paese ha avuto il mandato fiduciario dell'O.N.U. sulla Somalia, e che ora, cessato l'impegno politico internazionale, si propone giustamente di abolire), atteggiamento talvolta più sociale che padronale davanti a vertenze di lavoro che sfociano in scioperi, ecc., ecc.

1966

BARREGGIA PARLAMENTARE

cerche di mercato, lo studio delle previsioni economiche, i processi moderni di ricerca, camminando di pari passo con una sempre aggiornata valutazione politica, forniranno all'azienda gli elementi necessari per raggiungere nella gestione la dimensione non contabile, ma economica, perfetta. Raggiunta attraverso gli strumenti adeguati tale certezza, al più scrupoloso amministratore dei denari dello Stato non rimarrà che saldare a cuor leggero il passivo apparente che emerge dai bilanci aziendali sicuro di compiere un atto necessario a chiudere un ciclo economicamente ineccepibile. Va ancora chiarito che tutto questo discorso si fonda sull'esigenza di ottenere una precisa validità teorica all'impostazione del problema di politica marittima, in quanto non si ha alcuna difficoltà a riconoscere che la cifra stabilita per la sovvenzione fissa possa essere adeguata alle esigenze e che quindi, alla resa dei conti, l'onere a carico dello Stato possa equivalersi, *grasso modo*, adottando l'uno o l'altro sistema.

Infine, non va sottaciuto che l'esame di questo provvedimento legislativo, che ci si augura prossimo onde possa finalmente terminare alla situazione provvisoria che oggi caratterizza la vita del settore, sarà un banco di prova per il Parlamento. Il livello degli interventi e le conclusioni delle Assemblee saranno certamente un indice delle capacità della nostra classe politica ad affrontare un problema spinoso ed a risolverlo con serietà ed onestà anche a costo di attraversare un diaframma di impopolarità contingente. Se la discussione fosse avvilita dalla difesa ad oltranza degli interessi particolaristici dei vari collegi e soltanto di quelli, se alle inevitabili prose di posizione di coloro che devono farsi portavoce delle mille contrastanti ed estreme pretese locali non avesse a sovrapporsi, autorevole, equanime e definitiva, la voce delle Assemblee parlamentari diretta a difendere e garantire, al di là di ogni vacua demagogia, l'interesse generale del Paese, veramente si dovrebbero trarre dolorose illusioni. Ma le prove fornite fin qui dagli strati più responsabili della nostra giovane democrazia confortano ad avere fiducia nella maturità del Parlamento.

MARIANO GABRIELE

*Professore incaricato nelle Università
di Roma e di Napoli*

★

Bandiere di convenienza e la NATO

del prof.

Mariano Gabriele

L'articolista esamina il problema delle bandiere di convenienza sotto il profilo delle esigenze NATO e secondo un angolo visuale che trascende gli aspetti puramente economici del fenomeno che, peraltro, viene qui definito « abnorme ».

1. La politica navale della N.A.T.O. (1) si fonda sulla cooperazione di tutte le forze che appartengono alla Comunità Atlantica, cooperazione la quale — applicata più integralmente che possibile — costituisce l'elemento tipico dell'organizzazione atlantica in tutti i campi. Eventuali deviazioni da tale principio, se possono talvolta venir giustificate da impegni militari o di altro genere di determinate potenze in zone che non sono coperte direttamente dallo scudo della N.A.T.O., si risolvono inevitabilmente in un indebolimento della sicurezza collettiva dei membri della Comunità e quindi, in definitiva, in un passivo sul terreno della difesa dello stesso Paese interessato.

Le caratteristiche geografiche della Comunità Atlantica condizionano fin dal tempo di pace una precisa politica comune nel settore della marina mercantile da parte dei Paesi che hanno sottoscritto il Trat-

tato. Attorno all'area oceanica dell'Atlantico del Nord e lungo le coste del Mediterraneo settentrionale e orientale sono disposti i territori nazionali dei membri della N.A.T.O.; in particolare, l'Atlantico separa i contraenti americani del Patto — Stati Uniti e Canada — da quelli europei, più esposti ad una minaccia diretta e più di tutti interessati a mantenere la frontiera difensiva di tutta la Comunità sulla linea dei loro confini nazionali. Da queste considerazioni elementari direttamente discende che la soluzione del problema dei trasporti oceanici in tempo di guerra è vitale per la Comunità Atlantica (2).

Si può ricordare che problemi analoghi a quelli che si presenterebbero alla N.A.T.O. in tempo di guerra, si sono già proposti durante

(1) Questo articolo si riferisce a studi che sono stati compiuti grazie ad una borsa di ricerca della N.A.T.O.

(2) Uno dei principali Comitati del Consiglio dell'Atlantico del Nord, infatti, è l'Ufficio di studio per i trasporti oceanici — così nella non troppo felice dizione italiana — che compare nel grafico n. 2 del Manuale della N.A.T.O. — Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord, Roma 1959, pag. 94.

americane dall'Atto di neutralità (9). Gli Stati Uniti favorirono quindi in quel tempo la registrazione di navi sotto bandiera panamense, fino a quando, con il diretto ingresso nel conflitto dell'Unione stellata, tutte le navi comunque appartenenti a statunitensi o da loro controllate affiancarono insieme lo sforzo bellico degli Alleati.

Alla fine della guerra, essendo praticamente distrutte le marine mercantili del Tripartito ed essendo decimate quelle dei vincitori, la situazione mondiale appariva grave dinanzi alle non procrastinabili necessità della ricostruzione. Le enormi necessità ad essa connesse richiesero l'uso di flotte imponenti, specie per il trasporto del petrolio, dei minerali, delle materie prime. Tutti i Paesi si servirono allora delle bandiere del Panama e dell'Honduras, e si diffuse anche l'uso del registro della Liberia e — in misura limitata — della Costarica. Risultato

di questa politica è che oggi, esistono circa 15 milioni di tonnellate lorde di naviglio registrato sotto le bandiere di convenienza (10). I due terzi di tale flotta appartengono ad americani o sono da essi controllati. Inoltre gran parte delle navi « americane » sotto bandiera Panlibbonco sono petroliere (11), vale a dire appartengono ad una categoria di naviglio che è essenziale per la condotta di una guerra moderna.

3. Gli effetti economici e sociali delle bandiere di convenienza sono strettamente legati alle cause della loro esistenza. Vi è anzitutto il problema delle tasse. In molti Paesi vi sono facilitazioni notevoli in favore

(10) Perkins Mc Guire, assistente del Segretario alla Difesa degli U.S.A. alla Conferenza marittima di Washington del giugno 1959. In *Introductory, ecc.*, cit., parla veramente di 10 milioni di t di naviglio americano su 25 milioni di tonnellaggio complessivo Panlibbonco, ma si tratta con ogni probabilità di un errore di stampa, poiché al 1° luglio 1958 le quattro flotte in questione davano un totale di milioni 13,29 t di stazza lorde, così ripartite: Liberia, milioni 10,06; Panama, milioni 4,35; Honduras, milioni 0,24; Costarica, milioni 0,51; secondo i dati desunti dal *Lloyd's register book*, ediz. 1958-59. La Liberia alla stessa data possiede 362 navi cisterna per un tonnellaggio di milioni 5,62 e il Panama 188 navi cisterna per un tonnellaggio di milioni 2,3. C.f.r. Istituto Centrale di Statistica *Statistica delle Navigazione Marittima* - Anno 1958, Roma, 1959, pagg. 518-23.

(11) Il *Merchant ship register*, edito dal Servizio dei trasporti militari marittimi del Dipartimento della Marina nel luglio 1959 a Washington, a pag. 134, nell'Allegato A, considera 518 navi per complessive t lorde 10 309 660 come battenti bandiera estera, ma disponibili comunque per la difesa, in quanto controllate da cittadini statunitensi. Di esse soltanto 306, per 2 921 700 t, sono da passeggeri o da carico secco, mentre ben 208, per 7 287 900 t, sono petroliere, quasi tutte dei tipi maggiori.

(9) C.f.r. Perkins Mc Guire: *Introductory statement on Flags of convenience*, nota roborata, Washington 1959. Questo fatto storico offre ai sostenitori delle flotte Panlibbonco una argomentazione che, ad un realistico esame, appare assurda. Facendo leva sulla gratitudine che la Gran Bretagna dovrebbe alle bandiere di convenienza perché durante la prima fase della seconda guerra mondiale sono state i complacenti strumenti di evasione degli obblighi di neutralità degli U.S.A., essi vorrebbero che gli inglesi e alleati non si opponessero allo sviluppo delle flotte-ombra, con la mai confessata riserva mentale di ripetere in caso di necessità la stessa esperienza. È chiaro che se in quella occasione detti giochi di prestigio poterono avere successo, non è pensabile che possano averlo altrettanto in una nuova conflagrazione, nella quale l'eventuale avversario avrebbe ben altri mezzi e ben altri interessi da quelli degli avversari di allora. Il Trattato dell'Atlantico del Nord impegnerebbe tutti i contraenti fin dal primo giorno in una guerra globale, quindi le piccole astuzie di bandiera non servirebbero a nulla.

Bandiere di convenienza e la NATO

55

degli armatori per la costruzione e la gestione delle navi (12). Le ragioni sono varie — dal desiderio di favorire l'attività dei cantieri nazionali a quello di favorire lo sveciamento delle flotte, ecc. — ma tutte concordemente mirano a sorreggere e potenziare le industrie marittime nazionali. Grazie anche a tali misure legislative, le marine mercantili dei Paesi europei sono generalmente in grado di alimen-

tare sui mari una concorrenza che gli Stati Uniti non possono sostenere, a causa degli elevatissimi costi di gestione delle navi americane. Per sfuggire a tale situazione diversi armatori americani si servono delle bandiere di convenienza, riuscendo mediante esse a destreggiarsi sul piano fiscale ed a rientrare in costi concorrenziali (13). La libertà quasi assoluta di cui gode la azione del privato nei Paesi che of-

(12) Tutti i maggiori Paesi marittimi hanno adottato particolari misure legislative. Si può ricordare che la Danimarca usa il sistema del deprezzamento litico delle flotte ai fini fiscali, oltre a favorevoli misure creditizie dirette a favorire gli investimenti nella marina mercantile. La Francia con la legge Defferre del 24 maggio 1953 sussidia direttamente il costruttore per compensare la differenza tra i costi francesi e quelli esteri, sussidia poi i servizi di interesse nazionale (*French Line e Messageries Maritimes*), paga gli interessi che superano il 4,50% e riserva alla bandiera nazionale il traffico di cabotaggio e con l'Algeria; inoltre i 2/3 del petrolio grezzo destinato alla Francia deve essere trasportato da navi francesi, e le navi straniere che toccano porti francesi devono appoggiarsi a concessionari francesi. La Germania Occidentale pratica notevoli riduzioni fiscali, deprezzamenti convenzionali, facilitazioni creditizie e riserva del traffico di cabotaggio alla bandiera tedesca fino al massimo impiego della propria flotta mercantile. La Grecia pratica, con la sua recente politica marittima, esenzioni per le navi iscritte nel suo registro nazionale, e inoltre dal luglio 1956 è stato deciso un prestito decennale di 2,8 milioni di dollari al 6% per la costruzione di bacini galleggianti. Il Giappone pratica pure riduzioni fiscali dirette e attraverso deprezzamenti, riserva alla propria bandiera il cabotaggio e dal 1957-58 finanzia la costruzione di navi giapponesi con prestiti al 6,50% che coprono dal 25 al 30% del costo, che con l'intervento della Banca Nipponica possono diventare fino al 70%. L'Italia con la legge Tamburoni del 17 luglio 1954, n. 522 (integrata dalla legge 25 luglio 1956 n. 859) sussidia direttamente i cantieri ed i servizi di preminente interesse nazionale (*Firme-*

re e minori), pratica pure facilitazioni fiscali e creditizie, più sensibili nella regione siciliana, e riserva alla bandiera italiana il traffico di cabotaggio. Olanda e Norvegia, pur non avendo misure specifiche a favore delle industrie navali, favoriscono la marina mercantile ed i cantieri nel quadro della politica industriale nazionale. La Gran Bretagna prevede che nel primo anno di vita di una nave il 40% è esente da tasse, mentre per l'interno costo vigono altre facilitazioni. La Svezia attraverso il Fondo di Ammortamento Navale Svedese pratica importanti facilitazioni creditizie. Gli Stati Uniti praticano anch'essi una politica di sostegno delle loro industrie marittime su scala ampia, mediante sovvenzioni, sussidi e facilitazioni dirette ed indirette. C.f.r. U.S. Department of Commerce Maritime Subsidy Policy, Washington 1956 e *Subsidies - A Summary of the Principal Subsidies and Aids, Granted by Foreign Countries to Their Shipping and Shipbuilding Industries*, Washington 1958.

(13) Gli armatori americani delle bandiere di convenienza negano questo ed affermano che essi finiscono per dover sottostare egualmente alla Income tax, che, come è noto, è la base del sistema fiscale degli Stati Uniti; c.f.r. W. R. Public Relations Division of Maritime Publicity Limited *Flags of Necessity*, Londra 1952, pagg. 1-2; American Committee for Flags of Necessity, cit., pagg. 9 del Summary; Perkins Mc Guire, *Introductory statements on Flags of convenience*, cit. Appare chiaro, tuttavia, che in tema di tasse gli armatori di tutti i Paesi che assumono le bandiere di convenienza trovano modo, attraverso artifici bancari e catene di investimenti veri o falsi, di sfuggire a una parte dei loro doveri fiscali.

frono le bandiere di comodo fa sì che spesso si sconfini nella licenza, e ciò più frequentemente da parte di armatori non americani. Gli americani, compresi sotto la loro bandiera da una situazione assolutamente antieconomica non hanno un grande interesse, una volta in grado di agire in termini più economici mediante le bandiere Panlibonco, a ridurre ancora i margini di costo speculando sulle retribuzioni del personale e sulla minore efficienza delle navi. Invece, gli armatori non americani che cercano la bandiera di comodo devono trovare la loro utilità, oltre che sul piano fiscale, anche nella riduzione dei costi per il personale, la sicurezza, ecc., al di sotto di quei limiti che sono previsti dalle leggi del loro Paese.

4. Indubbiamente, l'esistenza di grandi flotte sotto le bandiere di convenienza contribuisce ad appesantire il mercato dei noli, specialmente in tempo di crisi. Non si vede tuttavia come si possa andare oltre alla constatazione di questa realtà, particolarmente sgradita agli interessi marittimi inglesi, norvegesi e olandesi. E' nelle facoltà di ciascun Paese — ove si sentisse direttamente danneggiato — opporre a tale realtà determinate misure protezionistiche nei limiti della propria competenza nazionale, ma è impossibile pretendere che le bandiere Panlibonco scompaiano fino a quando gli Stati Uniti ne avranno bisogno per la loro sicurezza e gli armatori americani per loro determinati interessi economici. D'altra parte, sarebbe errato pensare che le bandiere ombra debbano essere solo e necessariamente le bandiere Panlibonco, perché esistono altre forme di « convenienza », come ben sanno quegli armatori inglesi, danesi ed jugoslavi che sfrut-

tano le bandiere di Bahama o delle Bermuda.

Molte accuse vengono rivolte alle bandiere di convenienza. Una, che ha serie fondamenta nella realtà, riguarda il personale, che le marine di convenienza vanno rastrellando in tutto il mondo senza aver dovuto spendere nulla per prepararlo. Ma sul mercato mondiale l'offerta di forze di lavoro marittimo supera la richiesta, per cui se è vero che le flotte che battono bandiera di convenienza sono parassitarie per quanto riguarda il personale, è anche vero che molti Paesi — ad esempio l'Italia — devono accettare la situazione ben volentieri perchè contribuisce ad alleviare la pressione della disoccupazione endemica della gente di mare.

Per quanto riguarda le critiche che vertono sul mancato rispetto ad uno standard adeguato circa la qualità della nave e la consistenza dell'equipaggio, si può affermare che la generalizzazione non ha senso, in questo campo, variando la situazione da caso a caso, da armatore ad armatore, da compagnia a compagnia. Gli argomenti che vengono avanzati in proposito dai sostenitori e dai detrattori delle flotte di convenienza non hanno quindi valore quando sono fondati — come sono — sull'esame di singoli casi. Certo è che le navi controllate da cittadini statunitensi, dovendo essere ispezionate dagli uffici degli U.S.A., dovrebbero presentare livelli sufficienti di sicurezza.

Rilevanza minore può essere data ad altri motivi polemici, come quello — caro ai sindacalisti di taluni Paesi — che verte sul così detto « legame naturale » tra la nave ed il Paese interessato al traffico svolto dalla nave stessa. Questi ed altri argomenti sono ritornati anche in sede internazionale, e sono serviti a giustificare le misure da diverse

parti ventilate e talvolta senza successo tentate: tasse speciali da applicare nei porti alle navi panamensi e liberiane, rifiuto di assicurazione per le navi Panlibbonco, club chiuso dei Paesi costruttori ed armatori di navi per rialzare il livello dei noli boicottando le flotte di convenienza (piano di Lord Simon), boicottaggio nei porti del mondo organizzato dalla Federazione internazionale dei Lavoratori dei Trasporti (14). La conferenza diplomatica per la codificazione del diritto del mare — tenutasi a Ginevra sotto gli auspici dell'O.N.U. dal 24 febbraio al 28 aprile 1958 — ha preso pure in considerazione il fenomeno delle bandiere di convenienza e si è pronunciata sostanzialmente per una condanna di esse. L'art. 5 della Convenzione sull'Alto Mare, approvato dall'Assemblea, recitava: « *Chaque Etat fixe les conditions auxquelles il accorde sa nationalité aux navires ainsi que les conditions d'immatriculation et du droit de battre son pavillon. Les navires possèdent la nationalité de l'Etat dont ils sont autorisés à battre pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'Etat et le navire; l'Etat doit notamment exercer sa juridiction et son contrôle dans les domaines technique, administratif et social, sur les navires battant son pavillon* » (15). Malgrado una così

autorevole presa di posizione, tuttavia, rimane il fatto che le dimensioni mondiali del traffico marittimo rendono assai problematico reperire questo legame sostanziale o naturale. La maggior parte delle materie prime, inoltre, proviene oggi da Paesi di recente indipendenza che non hanno una loro marina, e che dall'applicazione del descritto concetto sarebbero spinti a crearla, mettendo in difficoltà proprio quegli altri Paesi marittimi che hanno inventato la teoria del legame naturale e che oggi monopolizzano ancora i traffici marittimi delle nazioni prive di marina, ma ricche di materie prime.

5. Oggi, passata la crisi di Suez che richiese alle flotte mondiali un sovrainpegno di tonnellaggio, l'atteggiamento politico dei membri della N.A.T.O. su questo problema non è concorde. Gli Stati Uniti sostengono le bandiere di convenienza in quanto i loro impegni oceanici sono talmente forti da esigere la disponibilità delle flotte controllate sotto bandiera straniera. D'altra parte nessuno stato permetterebbe agli Stati Uniti un controllo così diretto come il Panama, la Liberia, ecc. Le garanzie che sono offerte agli investimenti di capitale americano in questi Paesi non trovano

(14) C.f.r. *Flags of Necessity*, cit., Londra 1958, pag. 3.

(15) C.f.r. *Nations United Convention sur la Haute Mer*, Ginevra 1958, romanzo A-Coof. 13-L. 52, pag. 2. L'art. 5 proviene da una proposta italiana, integrata da un emendamento francese, approvata dalla seconda Commissione della Conferenza. Tra la discussione in seno alla Commissione e la discussione in seduta plenaria, l'*International Chamber Shipping*, espressione degli ambienti marittimi che usano le bandiere di convenienza, rimasti d'argenza a Londra, criticò aspramente le decisioni del-

la seconda Commissione, la quale aveva proposto anche l'inserimento nell'art. della espressione: «... *toutefois aux fins de reconnaissance de caractère national du navire par les autres Etats...* ». L'Assemblea eliminò tale frase, ma rimase l'art. 5 nella forma su citata. C.f.r. C. Dagna: *La codificazione internazionale del Diritto del Mare alla Conferenza di Ginevra (24 febbraio-28 aprile 1958)*, Genova 1958, pag. 15, estratto da *La Marina Mercantile*, vol. XI giugno 1958. *United Nations Report of the International Law Commission*, VIII sess. 23 aprile-4 luglio 1956, New York 1956, pagina 24 (art. 27).

riscontro altrove. Tali premesse fanno comprendere perchè gli Stati Uniti si sono schierati dalla parte delle bandiere di convenienza, e non fanno sperare — permanendo le attuali formidabili ragioni economiche e militari — che la linea politica adottata da decenni possa nel futuro prossimo venire modificata.

La Gran Bretagna ed i Paesi scandinavi guidano invece l'attacco alle bandiere di convenienza e, di conseguenza, alla politica americana del settore. Essi sono riusciti a far escludere dal Consiglio dell'IMCO i rappresentanti dei Paesi incriminati, ma la loro opposizione non è molto coerente, poichè non negano alle navi Panlibhonco l'appoggio delle loro banche, dei loro istituti assicurativi e di classificazione. La loro opposizione mira quindi soltanto a far modificare la linea U.S.A. in questo campo, per trarne un profitto diretto. Così poste le cose (16), la loro opposizione, rigida solo in linea di principio, pare destinata a rimanere improduttiva: il sostanziale fallimento delle sanzioni che a volta a volta sono state studiate ne sembra la riprova.

In posizione intermedia si trovano le altre potenze marittime appartenenti alla N.A.T.O., che hanno poco tonnellaggio sotto bandiera Panlibhonco e non il migliore, oppure che hanno altre ragioni — per l'Italia si è detto che le bandiere di convenienza sono utili per assorbire una aliquota di gente di mare — per non condurre una opposizione di punta. Soltanto la Grecia aveva

una rilevante flotta Panlibhonco (17), ma l'adozione del nuovo codice marittimo, che prevede molte facilitazioni, ha favorito l'incremento della flotta ufficiale ellenica.

Per quanto il fenomeno delle bandiere di convenienza sia diversamente apprezzato a seconda del punto di vista, resta tuttavia acquisito che si tratta di un fenomeno abnorme, fuori delle regole abituali che dovrebbero reggere il mondo marittimo. Come si è detto, chi le condanna le chiama bandiere di convenienza, o di comodo, ed invoca le regole del diritto riconosciuto a sostegno delle proprie tesi, chi le difende le chiama bandiere di necessità ed invoca vitali ragioni economiche e politiche per dimostrare l'impossibilità contingente di farne a meno. Ma qual'è, in una materia così controversa, il settore di interesse della Comunità Atlantica e quale, quindi, il punto di vista della N.A.T.O. su questo problema, oggi?

6. I termini primari della situazione che ha generato la N.A.T.O. non sono sostanzialmente cambiati negli ultimi 19 anni. Ancora oggi il problema fondamentale della Comunità Atlantica è quello di garantire la propria difesa (18). La N.A.T.O. può evitare in questo momento di interferire direttamente sugli aspetti economici del fenomeno delle bandiere di convenienza in attesa che un miglioramento della situazione mondiale dei trasporti ma-

(16) Cfr. la nota *Un incontro inutile*, in *Informazioni marittime*, Roma, anno XIV, n. 6, giugno 1959, pagg. 360-9.

(17) Quanto all'Italia, pare che certe interrogazioni, interpellanze, ecc., al pari di certe voci che circolano, esagerino assai la portata del fenomeno nel nostro Paese.

(18) «... des progrès remarquables ont été réalisés, des succès de première grandeur remportés. Mais, naturellement, l'œuvre n'est pas finie. Il reste beaucoup à faire», cfr. gen. T.W. Parker *Le développement militaire de l'O.T.A.N.*, in *Dix années de coopération atlantique* (n. speciale di *Les nouvelles de l'O.T.A.N.*), Parigi 1959, pag. III.

rittimi renda meno scottante la questione e meno estremi gli atteggiamenti in contrasto. Ma per quanto riguarda il problema della sicurezza collettiva, la N.A.T.O. ha il diritto e il dovere di esaminare compiutamente oggi tutti i riflessi del fenomeno marittimo delle bandiere di convenienza e di seguire una propria politica in relazione alle necessità della difesa.

E' bene stabilire anzitutto che ogni nave battente bandiera di convenienza, ma appartenente a cittadini dei Paesi della N.A.T.O. o da loro controllata, deve avere ai fini della difesa gli stessi obblighi delle altre navi mercantili che battono la bandiera dei Paesi della N.A.T.O. Lo spirito del Patto Atlantico non consente in proposito deviazioni, e la posizione di chi volesse sottrarsi agli adempimenti imposti dalla solidarietà difensiva, dopo aver prosperato all'ombra dello scudo atlantico, è insostenibile dal punto di vista morale.

L'*American Committee for Flags of Necessity* (19) dedica una parte rilevante della memoria pubblicata a sostegno delle proprie ragioni al problema della difesa nazionale (20). Esaminando la situazione politico-militare da un punto di vista artificiosamente «americano» e ignorando la N.A.T.O., tale pubbli-

cazione ricorda che per la difesa degli U.S.A. non basta la marina mercantile che batte la bandiera americana, ma che si rende necessaria anche la flotta Panlibbonco controllata dagli americani. Entrambe le flotte — viene sottolineato — sono indispensabili per assolvere gli impegni oceanici su scala mondiale degli U.S.A. in caso di emergenza. In proposito, va detto fin d'ora che se può essere giunto tener conto degli impegni extra-N.A.T.O. che possono avere gli Stati Uniti, ciò non toglie che la difesa del mondo libero — e non, come si insinua talvolta negli ambienti americano-Panlibbonco, la difesa dell'Europa — garantita dalla N.A.T.O. rimane il primo problema politico e militare dell'Occidente.

Alla Conferenza di Washington del giugno 1959, il rappresentante americano sostenne che in pratica tutta la flotta Panlibbonco apparteneva a cittadini dei Paesi della N.A.T.O. (21). Se questo — come appare probabile — è vero, bisogna che fin dal tempo di pace la N.A.T.O. prenda l'iniziativa di studiare un piano capace di porre immediatamente, in caso di emergenza, tutta la flotta Panlibbonco in linea per la difesa comune. Il pool deve essere automaticamente operativo nei riguardi di tali navi: è quindi necessario che ogni Paese della N.A.T.O. censisca seriamente le navi sotto bandiera di comodo che fanno capo a propri cittadini, e prenda i provvedimenti opportuni per assicurarne l'impiego alla pari di quelle che battono la bandiera nazionale. Per ottenere detto scopo è necessario che gli organismi marittimi civili delle nazioni atlantiche si mettano in grado al più presto di esercitare un

(19) E' sintomatico che la battaglia pro-Panlibbonco sia condotta da americani. Ciò porterebbe a pensare: a) che gli interessi americani nelle flotte di comodo vadano oltre i limiti denunciati; b) che in ogni modo i proprietari di navi Panlibbonco che sono cittadini di altri Paesi della N.A.T.O. non trovino alcuna giustificazione pulita o comunque sostenibile e che quindi siano costretti a tacere.

(20) La breve memoria, dal titolo *National Defense Aspects of American-owned, American-controlled Foreign Flag Ships*, è inserita nella pubblicazione dell'*American Committee for Flags of Necessity*, cit.

(21) C.f.r. Perkins Mc Guire: *Introductory statement on Flags of convenience*, cit.

controllo efficace — almeno quanto quello degli Stati Uniti per le flotte americane sotto bandiera estera — su tutte le navi che appartengono direttamente o indirettamente a loro cittadini e che sfruttano una qualsiasi bandiera di convenienza.

La disponibilità extra-N.A.T.O. di una quota adeguata della propria flotta sotto bandiera di comodo dovrà essere riconosciuta, ovviamente, a quei Paesi che hanno impegni fuori dell'area atlantica. Ma la pianificazione dell'impiego delle altre unità deve rientrare nelle competenze degli uffici della N.A.T.O., se non si vuole che lo scudo del mondo libero venga indebolito sul mare da espedienti di varia natura (23). Forzando la massima parte delle flotte di comodo ad accettare la pianificazione supernazionale, sarà forse possibile ottenere progressivamente la riduzione o la eliminazione di taluni inconvenienti di carattere sociale ed aprire la via ad ulteriori forme di regolamentazione comune accettabili da tutte le parti. Saranno oggi le questioni relative alla sicurezza della vita umana in mare, domani ad una forma di previdenza obbligatoria, convertibile e garantita su scala interna-

(23) Non appare accettabile nemmeno il concetto di impiegare le flotte Panibionico come flotte di riserva, da usare solo in un secondo momento, quando le perdite siano o comunque le necessità ne rendessero indispensabile la immissione nel pool o l'impiego a parte regolato da accordi speciali. Non è né un mistero né una scoperta che il concetto della flotta di riserva nasconde la sottintesa intenzione di incominciare col fare dei buoni affari alle spalle di chi, fin dal primo momento, si trovasse impegnato nella situazione di emergenza.

zionale, poi ancora a determinati standards costruttivi, di gestione, ecc. Bisogna cercar di battere questa strada possibilista, salvando le vitali necessità della difesa, dal momento che i Paesi atlantici sono oggi divisi circa l'apprezzamento economico da dare e l'atteggiamento politico da assumere nei riguardi delle bandiere di convenienza. Assicurare la difesa vuol dire mantenere intatte per l'avvenire tutte quelle prospettive che oggi, in seno alla Comunità Atlantica, sono inattuati ed inattuabili perché gli interessi economici dei vari Paesi contrastanti sono troppo distanti fra loro.

Ecco perché la politica della N.A.T.O. riguardo alle bandiere di convenienza dovrebbe mirare attualmente a realizzare la parziale integrazione nel proprio potenziale di trasporti oceanici. Non esistono ragioni, di nessuna natura, altrettanto buone e valide come quelle che ineriscono alla sicurezza. In questo apprezzamento la Comunità Atlantica può ritrovarsi unita ed applicare una politica comune per risolvere almeno un aspetto dei complessi fenomeni legati all'esistenza delle flotte Panibionico. E da tale unità fondata sulla collaborazione difensiva potrà scaturire nel tempo anche la possibilità di arrivare a quella collaborazione economica che è prevista dall'art. 2 del Trattato dell'Atlantico del Nord (23).

(23) «... si sforzeranno di eliminare tutti i contrasti nella loro politica economica internazionale ed incoraggeranno la collaborazione economica reciproca».

Mariano GABRIELE

Per l'impiego bellico della Marina Mercantile

Professor

Mariano Gabriele

Vengono espresse alcune considerazioni sui provvedimenti e predisposizioni che si renderebbero necessari per il miglior impiego del naviglio mercantile in un eventuale conflitto.

Quando gli studiosi di cose navali parlano di piani militari, non dimenticano certo che uno strumento di primaria importanza per la condotta della guerra è la Marina Mercantile. Per molti secoli, anzi, Marina Mercantile e Marina Militare si sono confuse, in una specie di osmosi, per l'impiego alternativo che era possibile ottenere volta a volta dalle stesse unità; ciò è stato tipico soprattutto del periodo velico, quello che intorno all'era delle grandi scoperte geografiche ha consacrato le tradizioni militari marittime dell'evo moderno. Esso è stato caratterizzato dall'affermazione del potere navale britannico che è nato, come tutti sanno, dalle difficili lotte dei *privateers* e dei corsari di

Elisabetta I. Erano tempi, quelli, nei quali un potere navale poteva affermarsi attraverso un particolare tipo di guerra guerreggiata anche durante la pace, ad opera — diremmo oggi — dell'iniziativa privata, inquadrata nei programmi politici dei massimi reggitori dello Stato (1), che si risolveva nella pratica della corsa su vasta scala.

Episodi ancora più lontani nel tempo ci mostrano invece le flotte, mercantili e militari, impegnate insieme in grandi operazioni di sostegno di eserciti terrestri, sia dal punto di vista logistico sia da quello militare: si tratta delle esperienze fenicie, persiane, greche, romane, normanne, saracene; esperienze tutte che si sono rinnovate più volte

(1) Vedi, ad esempio, H. Richmond, *The Navy as an instrument of Policy*, Cambridge 1953, soprattutto i primi due capitoli: *The use of the Navy by the Tudors*, I e II, pp. 1 - 59.

nei secoli e che nei tempi moderni hanno costituito probabilmente, nella loro più recente edizione, il filo conduttore fondamentale per lo andamento dei grandi conflitti mondiali del sec. XX. Interessante ci appare quindi il tema, che non si ha la pretesa di esaurire o di approfondire troppo, ma soltanto di proporre all'attenzione dei tecnici e dei politici affinché possano verificarne l'interesse ai fini di una condotta strategica generale, che *non può venire improvvisata nel momento dell'emergenza*.

A questo fine, si vorrebbero brevemente ricordare alcuni impieghi caratteristici e talune esperienze recenti, per poi passare all'esame della situazione attuale, quale si presenta in taluni suoi aspetti. Ad altri — e soprattutto ai tecnici — di colmare le evidenti lacune del nostro discorso.

Non sembra male, ai fini di una esposizione più concisa, limitare lo esame di taluni tipi di esperienze al nostro secolo, e soprattutto alle due grandi guerre mondiali. Ne emergerà certamente che l'economia di guerra — o di emergenza — di determinate coalizioni di Paesi collegati tra loro dal mare può essere strettamente condizionata dalla disponibilità, dall'efficienza e dall'uso delle Marine Mercantili in funzione della strategia globale.

☆

Ma andiamo in ordine, ed esaminiamo anzitutto quella che potrebbe sembrare la modalità più sem-

plice per usare le navi mercantili in tempo di guerra, quella di armarle. Teoricamente non c'è dubbio che si tratta di un'idea suggestiva, ma il progresso della tecnica ha talmente differenziato i due tipi di costruzioni navali, militari e mercantili, da proporre problemi serissimi all'impiego efficiente di unità mercantili per operazioni tipicamente militari. Nè potrebbe essere diversamente, ove si consideri che i costi unitari per tonnellata di peso tendono ad allontanarsi sempre più, tra unità mercantili e unità militari, a causa delle differenti attrezzature che devono essere accolte a bordo per soddisfare agli scopi che sono tipici delle due categorie — e quando si dice « due categorie » si parla molto in generale — di navi.

D'altra parte, anche l'esperienza degli impieghi di navi mercantili per funzioni militari indica con molta evidenza i limiti molto ristretti entro i quali può essere ritenuta valida ancora oggi. Durante la prima guerra mondiale, varie navi veloci furono armate di cannoni ed impiegate per la guerra di corsa, come incrociatori ausiliari, od anche come scorta di convogli, ma le condizioni operative erano radicalmente diverse da quelle odierne. Una nave dotata di buona velocità poteva ancora in quei tempi condurre una propria guerra anche con un armamento improvvisato, purchè la velocità superiore la ponesse in grado di evitare quegli incontri fortuiti con vere unità militari che si profilassero all'orizzonte. Ma era,

Per l'impiego bellico della Marina Mercantile

43

quello, il tempo nel quale gli avvistamenti avvenivano empiricamente, ad occhio nudo o con il cannocchiale, soprattutto con la rituale scoperta del « fumo all'orizzonte »; oggi, con i sistemi scientifici dello avvistamento a distanza, con la presenza dell'arma aerea in funzione di scoperta e di attacco, appare quasi impossibile evitare l'individuazione e l'impegno da parte del nemico. Di conseguenza una unità mercantile, non sufficientemente difesa ed equipaggiata per sostenere un combattimento con mezzi militari, non avrebbe che infinitesimali possibilità di salvezza, se si avventurasse isolata con intenzioni aggressive. Mancherebbe, poi, anche il probabile obiettivo, poichè è difficilmente concepibile che una nave mercantile si avventuri oggi sui mari, in tempo di guerra, sola e senza scorta, col rischio di farsi liquidare perfino da un incrociatore ausiliario.

La stessa esperienza del secondo conflitto mondiale è a questo proposito abbastanza significativa. Non solo in mari stretti e facilmente vigilabili, come il Mediterraneo, ma anche sui grandi oceani la caccia organizzata ad unità da guerra corsare ha avuto rapidamente successo fino alla eliminazione delle medesime. E si trattava di unità molto potenti, non di modeste unità mercantili armate come incrociatori ausiliari. Questi ultimi, d'altra parte, quando si è cercato di impiegarli, hanno dato risultati solo parzialmente positivi. Non sembra pe-

rò che questo genere di impiego possa avere interesse in tempi come quelli che stiamo vivendo, caratterizzati da uno straordinario progresso dei mezzi di ricerca e di individuazione a distanza, che renderebbero inutile l'uso di unità non specializzate in compiti diversi da quelli per i quali sono state costruite.

☆

Più interessante sembra invece la prospettiva di un impiego operativo ausiliario di unità mercantili nel quadro di una comune difesa organizzata. In un convoglio che in tempo di guerra debba superare una rotta minacciata dal nemico, sarebbe probabilmente possibile integrare e facilitare i compiti di difesa affidati alle unità militari, se nel convoglio stesso potessero essere inserite unità mercantili capaci di offrire una collaborazione.

Tale collaborazione non va intesa tanto nel campo dell'azione diretta, come potrebbe essere una partecipazione intesa ad aumentare il volume di fuoco disponibile, ma soprattutto nel campo della ricerca e della semplificazione delle molteplici incombenze delle unità militari. Elicotteri, per esempio, potrebbero essere basati sul ponte di talune unità mercantili e collaborare quindi alle operazioni, secondo le necessità tattiche che il comandante in mare volta per volta indicherà, senza ingombrare i ponti delle navi da guerra per gli atterraggi e i decolli: le ridotte esi-

genze degli elicotteri per la piattaforma di base permetterebbero a molte unità mercantili — con poche modifiche standardizzabili — di trasformarsi in nave ausiliarie portaelicotteri, senza perdere con ciò altre proprie caratteristiche strategicamente interessanti, come la capacità di portata. Evidentemente, una possibilità del genere potrebbe rivelarsi davvero utile all'economia generale della difesa tattica, specialmente se le possibilità di impiego di unità mercantili quali portaelicotteri venissero generalizzate, di modo che alla eventuale perdita dell'unità-base non abbia a seguire necessariamente la perdita delle possibilità operative degli elicotteri.

Analogamente, potrebbe prospettarsi interessante l'insediamento di determinati mezzi di scoperta a distanza anche su navi mercantili, se si rendesse utile l'impiego di cabine mobili radar o di altri mezzi di intercettazione e di rastrello magnetico o di emittenti di onde-civetta. Nel caso di convogli composti tra unità ed equipaggi di nazionalità e lingue diverse, taluni organi di collegamento istantaneo potrebbero forse operare, agli ordini del capo convoglio, su unità mercantili, evitando di sovraccaricare

di persone e di compiti smistabili altrove le unità militari, che potrebbero in questo modo ricevere un beneficio indiretto.

E' in questo quadro che si vedrebbe utilmente attuabile una funzione operativa ausiliaria del naviglio mercantile fuori da quelli che sono i compiti suoi propri, vale a dire quelli attinenti al trasporto marittimo di persone e di materiale, anche nella nuova realtà che il vertiginoso progresso tecnico ha determinato.

☆

Quanto agli impieghi propri, dei mercantili, non appare probabile, in una guerra moderna, che possa essere ripetuta su vasta scala, con le medesime probabilità di successo, l'esperienza delle navi veloci mandate isolatamente per missioni di trasporto strategico celere, specie di uomini, come durante l'ultimo conflitto mondiale. Vogliamo alludere soprattutto all'impiego dei grandi transatlantici veloci da parte degli Inglesi, che non esitarono a far percorrere a tali grandi navi cariche di truppe lunghi percorsi oceanici senza scorta, fidando che la velocità e la buona fortuna garantissero il successo della rischiosa impresa (2). I margini di rischio risulterebbero oggi assai più pesanti

(2) Secondo quanto scrive C.B.A. Behrens in *Merchant Shipping and Demands of War*, Londra 1955, pp. 273-81, gli Inglesi impiegarono un certo numero di grandi navi passeggeri per tali compiti. Esse erano unità britanniche ed estere requisite (si riporta tra parentesi il numero dei viaggi transoceanici compiuti da ciascuna unità nella seconda metà del 1941 e nel 1942): l'*Aquitania*, di 44 786 t (19 viaggi); l'*Île de France*, di 43 450 t (17 viaggi); il *Mauretania*, di 35 739 t (12 viaggi); la *Nieuw Amsterdam*, di 36 287 t (24 viaggi); la *Queen Elizabeth*, di 83 675 t (23 viaggi); la *Queen Mary*, di 81 235 t (14 viaggi).

Per l'impiego bellico della Marina Mercantile

45

ed estesi che non nel passato, nello stadio ormai raggiunto dalla tecnica militare marittima per l'individuazione a distanza e la distruzione del naviglio nemico.

Poichè però l'esigenza del trasporto marittimo transoceanico rimane alla base di ogni operazione collettiva da parte di una coalizione mondiale composta da Paesi che sono divisi da mari, è a questa fondamentale tematica strategica che prima di tutto si deve riservare lo impiego delle flotte mercantili. Le due guerre mondiali del sec. XX, che hanno visto alleati tra loro grandi Paesi marittimi, hanno dimostrato come la sicurezza dei traffici e il successo nella lotta per i collegamenti transoceanici siano stati determinanti ai fini della decisione finale. E' del resto acquisito che il dominio del mare, assume una importanza primaria, nell'economia generale del conflitto, in quanto pervenga o meno ad assicurare il traffico marittimo e cioè a garantire la continuità dei trasporti con una aliquota ragionevole di perdite. Va rilevato che nelle due guerre mondiali il progresso di strangolamento strategico per centri concentrici ha avuto come protagonista il *pool* delle flotte mercantili che riforniva incessantemente i fronti delle grandi nazioni marittime, rendendo possibile che il peso della forza industriale e militare americana si facesse sentire a grande distanza. Tale impiego massiccio presuppone una organizzazione complessa che trova la propria con-

creta manifestazione tipica nel convoglio scortato. E' il convoglio, quindi, che costituisce la tematica primaria di una guerra sul mare, sia in relazione all'esperienza del passato, sia in relazione alle situazioni potenziali che gli esperti ed i tecnici militari devono considerare.

Se oggi all'uso del transatlantico veloce si può sostituire per la situazione di emergenza il ponte aereo, lo stesso non può dirsi per il problema dei rinforzi e dei rifornimenti nel corso di un grande conflitto. Infatti nella situazione di emergenza immediata, come ha dimostrato anche la recentissima esercitazione « *big lift* », il ponte aereo può agevolmente ed efficacemente essere impiegato, col vantaggio, rispetto alla grande unità passeggeri, di ripartire molto meglio i rischi e di essere assai più veloce. Ma quando si tratta di lunghi periodi di tempo e di invio di merci essenziali per la vita della nazione e per la produzione industriale bellica, diventa impensabile, almeno fino a questo momento, risolvere il decisivo problema dei collegamenti in maniera diversa da quella tradizionale, vale a dire mediante il trasporto marittimo. Ciò ripropone il solito tema dei convogli, intorno ai quali sorge un contrasto diretto, da parte della nazione o della coalizione non marittima, non tanto a disputare all'avversario il dominio degli oceani quanto ad impedire che tale dominio possa pesare in maniera decisiva sull'esito del conflitto. E poichè l'esito della lotta dei con-

vogli è questione di vita o di morte per le coalizioni marittime, è chiaro che a questo problema deve soprattutto rivolgersi ogni cura, sia per chi ha o prevede di avere il compito di attaccare il trasporto marittimo, sia per chi deve difenderlo.

☆

In questa prospettiva si situa la politica atlantica di settore, che dovrebbe esplicarsi attraverso l'opera di pianificazione dei trasporti marittimi transoceanici affidata al *Planning Board for Ocean Shipping*. Ma è lecito chiedersi se tale opera di pianificazione risulta oggi sufficiente, ed è ancor più legittimo avanzare una serie di dubbi in proposito. Il *North Atlantic Planning Board for Ocean Shipping* nacque nel maggio del 1950 in applicazione dell'art. 9 del Trattato dell'Atlantico del Nord, e varò un anno dopo uno schema di piano « per la mobilitazione delle navi oceaniche in un solo pool e la loro assegnazione su scala mondiale in tempo di guerra o di emergenza e per lo stabilimento in tali circostanze di una organizzazione internazionale a carattere civile, da chiamarsi *Defense Shipping Authority* » (4). Ma che cosa può pianificare tale ufficio? Al massimo, può cercar di stabilire dei parametri organizzativi per la utilizzazione del naviglio esistente, ciò che, se è

meglio di nulla, rappresenta pur sempre un *minimo* denominatore comune, e risponde soltanto all'esigenza di disporre di un nucleo organizzativo dinanzi ad una situazione di emergenza improvvisa.

Nè vi è da stupirsi di tali limiti. E' una vecchia e nota verità che le democrazie sono fatte per la pace e che la libertà è fatta per la pace; una organizzazione sovranazionale non potrebbe quindi che attraverso gravi difficoltà imporre l'osservanza di determinate regole per attuare un programma a lungo termine di difesa organizzata. Ciò che l'organizzazione atlantica incontra difficoltà a realizzare, tuttavia, dovrebbe essere assai più facilmente ottenibile su scala nazionale, specialmente quando l'intervento dello Stato nel settore della Marina Mercantile si risolve in interventi contributivi che a vario titolo la collettività riconosce di aver interesse ad esborsare per ragioni di carattere generale. E' questo il caso dell'Italia, dove il denaro pubblico contribuisce alla costruzione delle navi, al loro esercizio in determinati casi, al rinnovo della flotta.

E' certo che in cambio di tali interventi, la collettività — cioè lo Stato — richiede tutto ciò che ritiene necessario in relazione alle prevedibili esigenze militari collegate alla utilizzazione della Marina Mercantile.

(3) Cfr anche M. Gabriele, *Panibhonco e NATO*, Roma 1961, pp. 69 e sgg.

(4) H. Reiff, *The United States and the Treaty Law of the Sea* Minneapolis 1959, pp. 218.

Per l'impiego bellico della Marina Mercantile

47

☆

In Italia sembra desiderabile un ulteriore sviluppo dei programmi relativi alle predisposizioni per lo impiego bellico della Marina Mercantile da attuarsi naturalmente con la stessa collaborazione dei Ministeri competenti. Lo Stato potrebbe essere legittimato ad imporre, in cambio di quello che dà, alcune regole e direttive che rispondano alle esigenze seguenti:

— *standardizzazione massima delle navi mercantili.* Ciò appare utilissimo in vista della utilizzazione immediata degli equipaggi, in caso di emergenza, senza necessità di un periodo di apprendistato, di adattamento da una unità all'altra; la esistenza di gruppi omogenei di navi permetterebbe l'intercambiabilità degli equipaggi con risultati ottimali, sia in relazione alle necessità della navigazione che per i ricambi ed i rifornimenti. Verrebbe inoltre facilitata al massimo l'automazione e resa più economica per l'applicazione delle stesse soluzioni tecniche su gruppi sempre più numerosi di unità. In questo senso, come noto, è stato fatto già molto, anche perchè la standardizzazione dei mezzi ad esigenze economiche di gestione che gli armatori comprendono perfettamente; ciò che è importante è che detto processo risponda alle linee generali di un programma utile anche ai fini bellici nella predisposizione del quale la Marina Militare possa, nella sua competen-

za specifica, essere opportunamente ascoltata.

— *equilibrio nella costituzione della flotta mercantile.* È ben chiaro che se una Marina Mercantile, per particolari ragioni contingenti o no, risultasse sbilanciata, la sua potenziale funzione strategica ne sarebbe grandemente diminuita, mentre una flotta che disponga di un numero sufficiente di unità appartenenti alle varie specialità avrebbe una efficacia di impiego ben diversa. Non si vuole con ciò ledere la libertà degli armatori di decidere la propria politica aziendale, indirizzando la propria attività verso gli obiettivi economici più convenienti, tuttavia sembra morale e necessario che entro certi limiti lo Stato si adoperi per favorire la creazione di una Marina Mercantile bilanciata, specialmente quando questa Marina è sostenuta da interventi pubblici.

— *velocità.* Incominciando ad elencare alcuni aspetti particolari di una flotta omogenea, uno dei più importanti è certamente quello attinente alla velocità. Sappiamo che ogni convoglio è condizionato nella sua marcia dalla velocità della nave più lenta, ed a questa ovvia constatazione sembrerebbe opportuno, nei limiti entro cui gli interessi strategici possono coincidere con quelli economici, uniformare la potenza degli apparati motori.

— *miglioramento nelle attrezzature di bordo per l'imbarco e sbarco.* La tendenza da favorire dovrebbe essere quella che prevede le mas-

sime aperture possibili dei ponti, di modo che le navi possano accogliere il materiale più vario da trasportare, e possano contribuire con i mezzi di bordo al rapido imbarco e sbarco del trasportato. Ciò, d'altra parte, può essere utile anche in tempi normali, specie quando la moltiplicazione del traffico supera la capacità delle attrezzature portuali e si determina una crisi che trasforma gli scali marittimi in vere strozzature del traffico. Sempre più numerosi sono oggi i porti inadeguati a fronteggiare le esigenze dello sviluppo economico, essendo stati concepiti ad esempio, in altri tempi per un troppo limitato scopo e dovendo invece oggi sopperire a ben altre e più impegnative esigenze.

— *predisposizione di determinate unità a compiti tattici.* Dove possibile, potrebbe essere opportuno creare su certe unità mercantili in costruzione o in trasformazione, con l'intervento della finanza pubblica, le premesse per una rapida installazione in caso di emergenza di impianti utilizzabili per compiti inerenti alla difesa organizzata del traffico, come per esempio ponti di volo o piattaforme di decollo e di atterraggio verticale per elicotteri, attrezzature di scoperta, ecc.

☆

E' evidente che l'esemplificazione potrebbe continuare a lungo, se si avesse la pretesa di trattare a fondo il problema. Ma avendo questo scritto soltanto lo scopo di solle-

vare una questione che ci sembra importante, allo scopo di rivendicare alle autorità militari il diritto e la convenienza di essere sentite — ed anche ascoltate — un poco più di quanto oggi accade quando si stabiliscono le modalità costruttive di unità mercantili cui lo Stato contribuisce con pubblico denaro, le poche ed ovvie cose che sono state scritte più sopra sembrano sufficienti. Ai tecnici il compito di approfondire, aggiornare e proporre quelle misure concrete che la loro competenza permette di ritenere valide nel futuro.

Su un fondamentale punto, però, sembra opportuno ritornare. Ed è il concetto che in una seria programmazione della Marina Mercantile si debbano tenere nel dovuto conto le necessità militari, specialmente se tale programmazione, come è di fatto, non può prescindere da incentivi e da interventi finanziari pubblici.

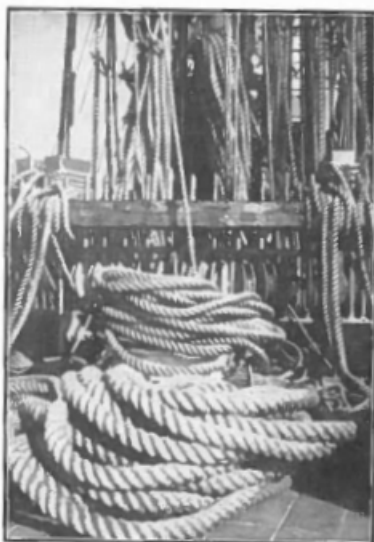
Le dimensioni della Marina Mercantile — quando naturalmente ciò sia compatibile con le altre esigenze dell'economia nazionale — dovrebbero essere le maggiori possibili, ed il suo grado di efficienza il massimo ottenibile. In tal modo si attuerebbe una vera condotta strategica della Marina Mercantile, valida anche nel tempo di pace, ciò che non appare meno importante del tempo di guerra, specialmente oggi. Grandi competizioni economiche e politiche si svolgono al di fuori delle forme tradizionali di guerra « calda », e da tali competizioni

Per l'impiego bellico della Marina Mercantile

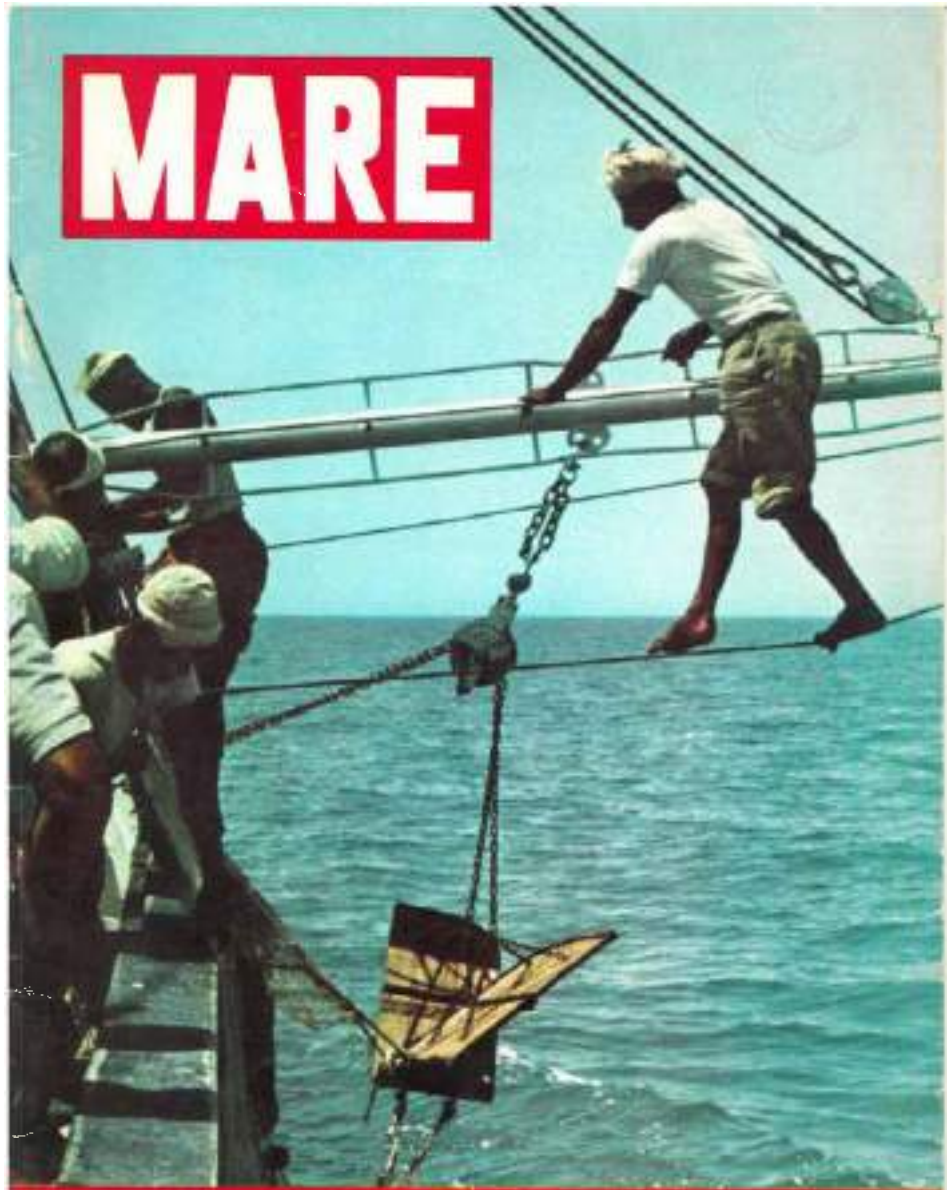
49

può dipendere il destino del mondo, per cui si è creato uno stadio intermedio di lotta cui la Marina Mercantile può e deve contribuire, adeguandosi sul piano quantitativo e qualitativo alle esigenze nuove che i tempi richiedono e che contem-

plano ovviamente un certo grado di « previdenza per le esigenze militari ». Non c'è dubbio che i risultati compenserebbero largamente, sotto ogni profilo, gli aggravii nei costi che potrebbero essere sopportati dallo Stato.

Mariano GABRIELE

MARE



PER INFORMAZIONI SULLE PAGINE GIALLE...

PER INFORMAZIONI
Maggio 1967

IL PROBLEMA CANTIERISTICO ITALIANO

MARIANO GARIBOLDI

Solo una efficiente ristrutturazione dei cantieri nazionali potrà consentire di affrontare in condizioni di parità la sempre più agguerrita concorrenza internazionale

L'evoluzione della struttura del settore edificativa costruttiva, quale è stato, per un verso, il caso della grande edilizia e, per un altro, quello della grande edilizia di tipo medio, ha indotto, nel tempo, paesi del tipo degli Stati Uniti, a mutare il sistema di produzione, di distribuzione e di consumo, con l'adozione di un tipo di organizzazione che, pur essendo ancora in fase di sviluppo, ha permesso di affrontare, in condizioni di parità, la concorrenza internazionale.

Il sistema di organizzazione del settore edificativa costruttiva, quale è stato, per un verso, il caso della grande edilizia e, per un altro, quello della grande edilizia di tipo medio, ha indotto, nel tempo, paesi del tipo degli Stati Uniti, a mutare il sistema di produzione, di distribuzione e di consumo, con l'adozione di un tipo di organizzazione che, pur essendo ancora in fase di sviluppo, ha permesso di affrontare, in condizioni di parità, la concorrenza internazionale.

Il sistema di organizzazione del settore edificativa costruttiva, quale è stato, per un verso, il caso della grande edilizia e, per un altro, quello della grande edilizia di tipo medio, ha indotto, nel tempo, paesi del tipo degli Stati Uniti, a mutare il sistema di produzione, di distribuzione e di consumo, con l'adozione di un tipo di organizzazione che, pur essendo ancora in fase di sviluppo, ha permesso di affrontare, in condizioni di parità, la concorrenza internazionale.

Il sistema di organizzazione del settore edificativa costruttiva, quale è stato, per un verso, il caso della grande edilizia e, per un altro, quello della grande edilizia di tipo medio, ha indotto, nel tempo, paesi del tipo degli Stati Uniti, a mutare il sistema di produzione, di distribuzione e di consumo, con l'adozione di un tipo di organizzazione che, pur essendo ancora in fase di sviluppo, ha permesso di affrontare, in condizioni di parità, la concorrenza internazionale.

Il sistema di organizzazione del settore edificativa costruttiva, quale è stato, per un verso, il caso della grande edilizia e, per un altro, quello della grande edilizia di tipo medio, ha indotto, nel tempo, paesi del tipo degli Stati Uniti, a mutare il sistema di produzione, di distribuzione e di consumo, con l'adozione di un tipo di organizzazione che, pur essendo ancora in fase di sviluppo, ha permesso di affrontare, in condizioni di parità, la concorrenza internazionale.

Il sistema di organizzazione del settore edificativa costruttiva, quale è stato, per un verso, il caso della grande edilizia e, per un altro, quello della grande edilizia di tipo medio, ha indotto, nel tempo, paesi del tipo degli Stati Uniti, a mutare il sistema di produzione, di distribuzione e di consumo, con l'adozione di un tipo di organizzazione che, pur essendo ancora in fase di sviluppo, ha permesso di affrontare, in condizioni di parità, la concorrenza internazionale.



Una delle operazioni del cantiere «Crucis» (Sesto San Giovanni) in corso di costruzione di una nave mercantile di linea, opera delle «Linee di Navigazione».

Il sistema di organizzazione del settore edificativa costruttiva, quale è stato, per un verso, il caso della grande edilizia e, per un altro, quello della grande edilizia di tipo medio, ha indotto, nel tempo, paesi del tipo degli Stati Uniti, a mutare il sistema di produzione, di distribuzione e di consumo, con l'adozione di un tipo di organizzazione che, pur essendo ancora in fase di sviluppo, ha permesso di affrontare, in condizioni di parità, la concorrenza internazionale.

Il sistema di organizzazione del settore edificativa costruttiva, quale è stato, per un verso, il caso della grande edilizia e, per un altro, quello della grande edilizia di tipo medio, ha indotto, nel tempo, paesi del tipo degli Stati Uniti, a mutare il sistema di produzione, di distribuzione e di consumo, con l'adozione di un tipo di organizzazione che, pur essendo ancora in fase di sviluppo, ha permesso di affrontare, in condizioni di parità, la concorrenza internazionale.

Il sistema di organizzazione del settore edificativa costruttiva, quale è stato, per un verso, il caso della grande edilizia e, per un altro, quello della grande edilizia di tipo medio, ha indotto, nel tempo, paesi del tipo degli Stati Uniti, a mutare il sistema di produzione, di distribuzione e di consumo, con l'adozione di un tipo di organizzazione che, pur essendo ancora in fase di sviluppo, ha permesso di affrontare, in condizioni di parità, la concorrenza internazionale.

Il sistema di organizzazione del settore edificativa costruttiva, quale è stato, per un verso, il caso della grande edilizia e, per un altro, quello della grande edilizia di tipo medio, ha indotto, nel tempo, paesi del tipo degli Stati Uniti, a mutare il sistema di produzione, di distribuzione e di consumo, con l'adozione di un tipo di organizzazione che, pur essendo ancora in fase di sviluppo, ha permesso di affrontare, in condizioni di parità, la concorrenza internazionale.

può il rischio di una serie di gravi problemi di natura sociale, sia in ordine ai livelli di occupazione, che alla situazione economica, ed alle prospettive di sviluppo di investimenti, nei settori.

Detto questo, si può ritenere importante per il futuro sviluppo, che deve essere oggetto di specifiche iniziative economiche e sociali di Piano.

Una parte di queste e le decisioni dell'anno del governo del governo, con i livelli di attività e di occupazione, sono appaiono, ma non possono, nella loro interezza, essere definiti i programmi economici e industriali, senza di conseguenza la presenza di fondi delle strutture regionali, colpite dagli effetti derivanti dalla concorrenza e dall'instabilità del mercato.

Il problema della salvaguardia delle strutture e delle prospettive, però, in ordine alle iniziative, di un piano di sviluppo, sia nel campo industriale, che in quello dei servizi, oltre che in quello, gli interventi, delle strutture, nell'ordine.

L'attuazione delle iniziative economiche, all'interno del quadro delle iniziative, deve essere, in sostanza, un'operazione di sviluppo di iniziative, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, per iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione.

Il nuovo programma economico, prevede la procedura di sviluppo, nel quadro del quadro del Piano. La procedura di sviluppo, nel quadro del Piano, deve essere, in sostanza, un'operazione di sviluppo di iniziative, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione.

La nuova iniziativa, in ordine alle iniziative, deve essere, in sostanza, un'operazione di sviluppo di iniziative, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione.

Il nuovo programma economico, prevede la procedura di sviluppo, nel quadro del quadro del Piano. La procedura di sviluppo, nel quadro del Piano, deve essere, in sostanza, un'operazione di sviluppo di iniziative, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione.

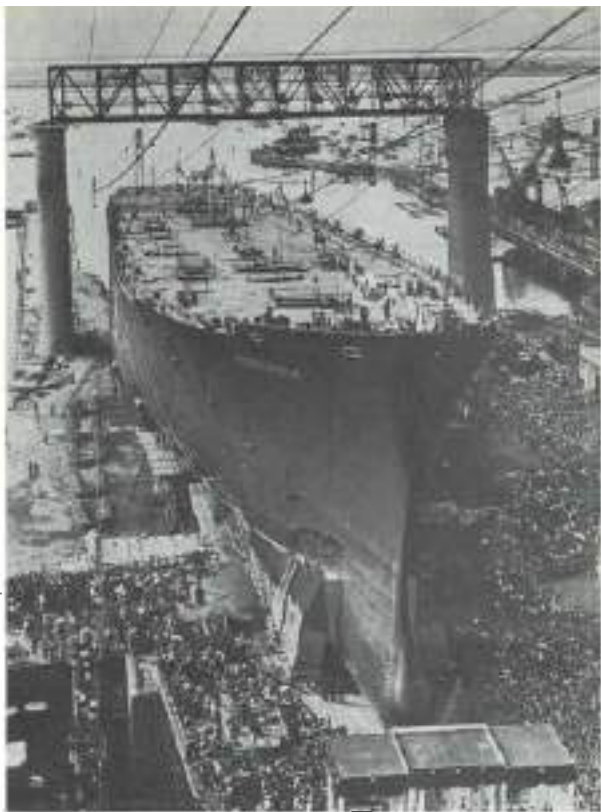
Il nuovo programma economico, prevede la procedura di sviluppo, nel quadro del quadro del Piano. La procedura di sviluppo, nel quadro del Piano, deve essere, in sostanza, un'operazione di sviluppo di iniziative, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione.

Il nuovo programma economico, prevede la procedura di sviluppo, nel quadro del quadro del Piano. La procedura di sviluppo, nel quadro del Piano, deve essere, in sostanza, un'operazione di sviluppo di iniziative, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione.

La situazione della CEE

Si deve, in sostanza, prendere in considerazione il quadro del CEE, dal 1960, che rappresenta una situazione di sviluppo, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione.

- un'operazione di sviluppo di iniziative, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione;
- un'operazione di sviluppo di iniziative, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione;
- un'operazione di sviluppo di iniziative, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione;



Il cantiere di montaggio su nave in un'area portuale. In alto: l'edificio di montaggio. In basso: il cantiere di montaggio. In alto: l'edificio di montaggio. In basso: il cantiere di montaggio.

- politica degli aiuti economici dell'Unione delle CEE;
- realizzazione delle iniziative, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione;
- promozione dello sviluppo delle strutture, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione;
- provvedimenti per assicurare il mercato, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione;

Il quadro del sviluppo industriale, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione.

Alle iniziative che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione.

- livello di occupazione. In primo, è di natura industriale, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione;
- provvedimenti per assicurare il mercato, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione;
- promozione dello sviluppo delle strutture, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione;
- provvedimenti per assicurare il mercato, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione;

Il quadro del sviluppo industriale, in ordine alle iniziative, che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione.

Alle iniziative che si riferisce alle iniziative, nel livello di attività economica e di occupazione.

La nuova politica cantieristica italiana

Prof.

Mariano Gabriele

Il dopoguerra ha visto sempre più affermarsi nel mondo la costruzione navale giapponese, nella scia della quale si sono mosse anche la industria cantieristica svedese e quelle di taluni Paesi nuovi costruttori. E' essenzialmente questo il motivo conduttore di una evoluzione storica notevole, che si è svolta praticamente ai danni delle industrie cantieristiche dei paesi europei, tradizionali costruttrici di navi.

Nella situazione generale di decadenza, che ha colpito l'industria europea di settore, la navalmeccanica italiana ha risentito notevolmente della pressione della concorrenza estera, per cui lo Stato ha dovuto intervenire, garantendole, attraverso contributi diretti, un minimo di riequilibrio dei costi per assicurarle la sopravvivenza. Questa

necessità di sopravvivenza — è indispensabile sottolinearlo — non dipende da una gratuita scelta politica, ma da evidenti necessità di ordine strategico ed economico, collegate con lo sviluppo della flotta mercantile e di quella militare, con non indifferenti implicazioni anche ai fini della difesa del Paese (1).

Tuttavia, nel tempo, gli interventi dello Stato sono venuti a diminuire percentualmente, fino a dimezzarsi. L'esistenza, però, di contributi diretti, è stata criticata dalla C.E.E. in relazione ad una politica generale comunitaria diretta ad eliminare ogni distorsione della concorrenza. D'altra parte l'art. 92 — paragrafo 3 del *Trattato di Roma* — « pur considerando compatibili gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o

(1) « Il Governo italiano tiene inoltre a sottolineare che, nel quadro di una realistica valutazione della situazione di fatto del settore, non potrà rinunciare, per ragioni politiche, nonché per altre attinenti alla propria difesa, alla sua industria cantieristica adeguatamente razionalizzata », lettera del Ministro degli Esteri italiano, Fanfani, al Presidente della Commissione della C.E.E., Halstein, del 15 maggio 1965.

di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse », prevede esplicitamente che « gli aiuti alle costruzioni navali esistenti alla data del 1° gennaio 1957, in quanto determinati soltanto dall'esistenza di una protezione doganale, sono progressivamente ridotti alle stesse condizioni che si applicano per la abolizione dei dazi doganali, fatte salve le disposizioni del *Trattato* relative alla politica commerciale comune nei confronti dei Paesi terzi ».

Dette disposizioni portavano la Comunità ad esercitare una costante pressione sull'Italia affinché i contributi pubblici alla cantieristica fossero progressivamente ridotti, fino a scomparire.

Il Governo italiano, effettivamente, riusciva — come si è detto — a ridurre l'incidenza percentuale dell'aiuto sulla produzione navale, ma risultava impossibile nel primo decennio di applicazione del *Trattato* di eliminare del tutto l'intervento pubblico.

Tra il 1965 e il 1966, però, si verificavano alcuni fatti importanti e nuovi.

Da un lato la C.E.E., di fronte alle pressanti distorsioni della concorrenza che derivavano da aiuti diretti e indiretti concessi ai cantieri di paesi terzi, elaborava una nuova politica comunitaria di settore, destinata a svilupparsi essenzialmente su due linee:

— aiuto comunitario del 10% alla produzione navale, allo scopo di

compensare le distorsioni della concorrenza dei paesi terzi;

— interventi pubblici, allo scopo di favorire la ristrutturazione e il risanamento del settore produttivo, per renderlo competitivo di fronte alla concorrenza estera.

Da parte sua, il Governo italiano, trovatosi di fronte ad una situazione ancora difficile alla scadenza della legge cantieristica 31 marzo 1961 n. 301, emanava, con l'approvazione comunitaria, una legge-ponte (legge 29 novembre 1965, n. 1372), la quale avrebbe dovuto permettere agli organi governativi di elaborare una nuova politica, d'intesa con la C.E.E.

Veniva pertanto costituita dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) nella sessione dell'ottobre 1965, una Commissione Interministeriale di Studio per i cantieri navali, presieduta dal Segretario del CIPE, Sottosegretario al Bilancio, Senatore Caron.

Tale Commissione doveva effettuare una approfondita indagine sui problemi dell'industria cantieristica, tenendo conto degli impegni di natura internazionale derivanti dall'adesione dell'Italia alla C.E.E. e delle indicazioni contenute nel Programma. Il Programma, infatti, nella sua prima stesura, indicava che la cantieristica sarebbe stata « oggetto di una approfondita azione rinnovatrice e razionalizzatrice », che avrebbe dovuto fondarsi su una sensibile riduzione del-

La nuova politica cantieristica italiana

7

la capacità produttiva globale, sulla continuazione dell'aiuto pubblico e sull'attuazione di opportune riconversioni industriali, senza pregiudizio per la manodopera occupata.

Il lavoro della Commissione Caron portava alla formulazione di talune linee di politica economica e sociale ed alla elaborazione di un piano di risanamento del settore.

La Commissione, esaminate le prospettive mondiali e nazionali della domanda di naviglio, nonché la natura dell'offerta, concludeva che l'industria cantieristica italiana avrebbe potuto economicamente sopravvivere, purché fosse stata opportunamente riorganizzata e razionalizzata. Il costo sopportato dalla collettività per la continuazione dell'aiuto pubblico e per il ripianamento delle perdite delle aziende a partecipazione statale nel settore, avrebbe trovato piena giustificazione se fosse stato attuato un processo di competitivizzazione della cantieristica italiana, almeno nell'ambito europeo.

Tutto ciò andava inquadrato nella situazione particolare delle zone interessate alla riorganizzazione cantieristica, zone particolarmente nevralgiche, nelle quali i cantieri avevano una funzione portante dell'economia locale. Era necessario, quindi, tenere conto anche di queste esigenze.

Pertanto, lo stesso Programma di sviluppo economico nazionale veniva modificato, nel senso che la capacità produttiva globale non dove-

va più essere ridotta, ma doveva situarsi a un livello ottimale da definirsi in relazione alle esigenze dello sviluppo tecnologico e della razionalizzazione produttiva.

Il 7 ottobre 1966 il CIPE, sulla base del rapporto finale della Commissione Caron, assumeva una serie di decisioni, che comportavano la riorganizzazione del settore cantieristico sulle seguenti basi:

- fusione in una sola azienda delle società del Gruppo Fincantieri;
- concentrazione e specializzazione produttiva;
- adeguata politica degli investimenti;
- mantenimento della capacità produttiva globale;
- politica degli aiuti nell'ambito delle direttive della C.E.E.;
- promozione dello sviluppo della flotta;
- razionalizzazione delle lavorazioni a monte;
- provvidenze per il mantenimento e l'incremento del livello di occupazione e di attività economica nelle zone interessate dall'ordinamento di settore.

E' su questo ultimo punto che si è sviluppata la polemica all'interno, mentre sul problema degli aiuti si sono svolte successive trattative in sede C.E.E.

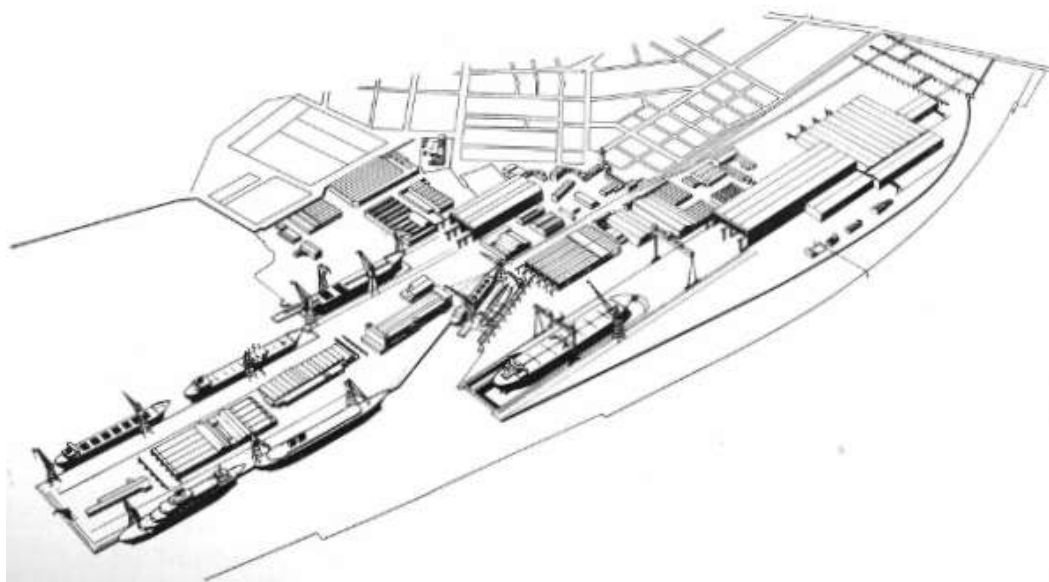
Per quanto riguarda le provvidenze all'interno, l'attenzione dei

Ministri si è rivolta soprattutto alle zone di Genova e di Trieste. Nella zona di Trieste, dove appariva necessario procedere alla eliminazione del cantiere di S. Marco come centro di produzione navale, veniva localizzata una nuova grande azienda mista IRI-FIAT per i motori navali; inoltre la direzione della nuova grande azienda unificata a partecipazione pubblica, **ITALCANTIERI**, veniva insediata a Trieste, oltre ad altre provvidenze minori.

Per la zona di Genova era deciso un « pacchetto » di interventi, fondato essenzialmente su nuove infrastrutture e nuovi posti di lavoro nel settore industriale, che valesse a compensare la capitale ligure della perdita della direzione dell'Ansaldo.

La concentrazione della produzio-

ne navale del Gruppo a partecipazione statale negli Stabilimenti di Monfalcone, Sestri Levante e Castellammare di Stabia era accompagnata da un programma di adeguamento impiantistico notevole, il quale, una volta completato, avrebbe consentito nei tre centri citati la realizzazione di una produzione quantitativamente non inferiore a quella attuale del Gruppo. La concentrazione era accompagnata da una specializzazione della produzione navale per tipo e dimensioni, sia pure entro i limiti imposti dalla necessità di non rendere eccessivamente rigida l'offerta e di garantire un flusso di commesse ai singoli cantieri. In applicazione di detti principi, a Monfalcone vengono costruite grandissime unità da carico



Vista prospettica del Cantiere di Monfalcone



Viata aerea del Cantiere di Monfalcone con i nuovi impianti per la costruzione di navi fino a 330 000 tpi (S. Santagostini)

Lo stato di avanzamento dei lavori del bacino gigante del Cantiere di Monfalcone



secco e liquido, fino a una portata lorda di circa 250 000 tonnellate e navi passeggeri di grande tonnellaggio. A Sestri viene prodotto naviglio da carico secco, liquido o misto, o per carichi speciali (metaniere ecc.) di medio e grande tonnellaggio, fino a oltre 100 000 tpl. A Castellammare di Stabia, infine, si producono navi da carico secco, liquido, misto e passeggeri di piccolo e medio tonnellaggio, come pure navi aventi caratteristiche speciali (traghetti, carico di linea, unità militari ecc.).

Una eccezione, nella riorganizzazione produttiva del Gruppo, veniva fatta per il cantiere di Muggiano-La Spezia. Ogni decisione in proposito, coerentemente con quanto indicato nella relazione della Commissione Caron, veniva subordinata alla creazione in loco di adeguate attività sostitutive, data l'importanza che ai fini dell'economia locale era riconosciuta a tale cantiere. Il problema di La Spezia è ancora all'esame dei competenti organi governativi.

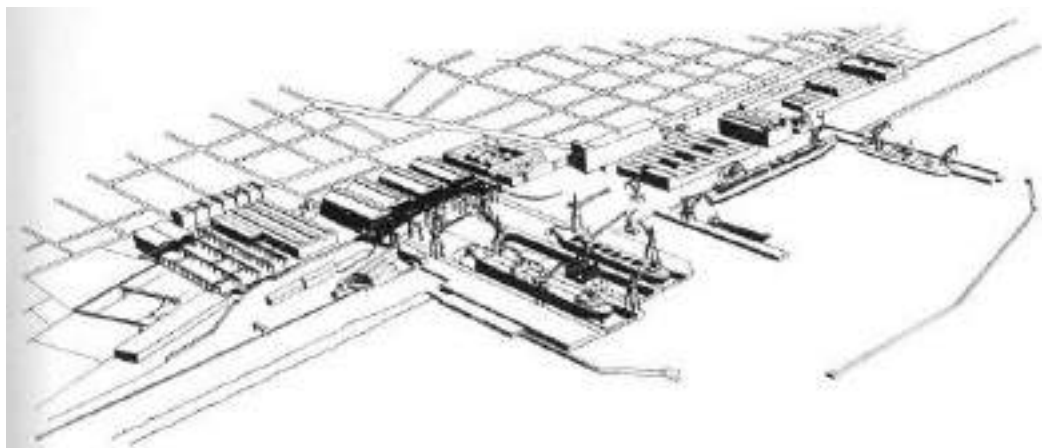
L'attuazione di detti piani prevede un notevole sforzo finanziario da parte dei cantieri: gli investimenti per la sistemazione dei centri cantieristici di Muggiano, Sestri e Castellammare di Stabia ammontano a circa 25 miliardi, oltre agli investimenti, notevolmente maggiori, che si rendono necessari per attuare le misure di riequilibrio delle economie regionali e locali. Si aggiungono a ciò i rilevanti investimenti, pure dell'ordine di parecchi miliardi, previsti dai programmi di razio-

nalizzazione, dei cantieri privati e del cantiere Breda di Marghera.

In sede C.E.E., nel frattempo, era condotta avanti la discussione sul nuovo schema di disegno di legge presentato dal Ministro della Marina Mercantile, Natali, destinato a regolare per un quinquennio la politica italiana di settore. Il disegno di legge è articolato in vari titoli, che riguardano i contributi per i lavori navali, gli interventi diretti a facilitare la ristrutturazione e la riorganizzazione dell'industria cantieristica, quelli relativi alle conversioni dell'attività cantieristica; seguono, infine, indicazioni metodologiche e regolamentari. Tale legge costituisce lo strumento fondamentale per garantire la sopravvivenza e il risanamento dell'industria cantieristica italiana.

Per un quinquennio, dal 1967 al 1971, il provvedimento assicura, con i necessari temperamenti e controlli, i contributi pubblici per le nuove costruzioni navali, secondo una scala percentualmente decrescente nel tempo.

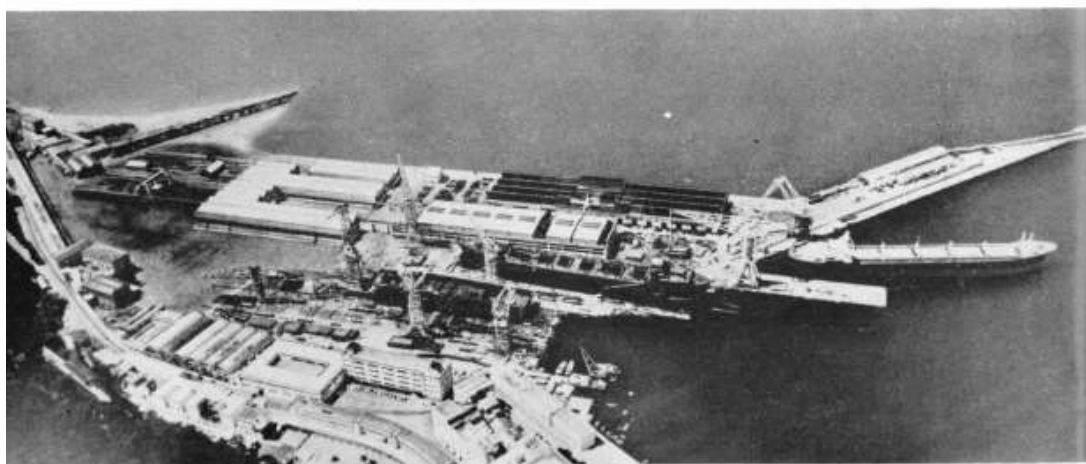
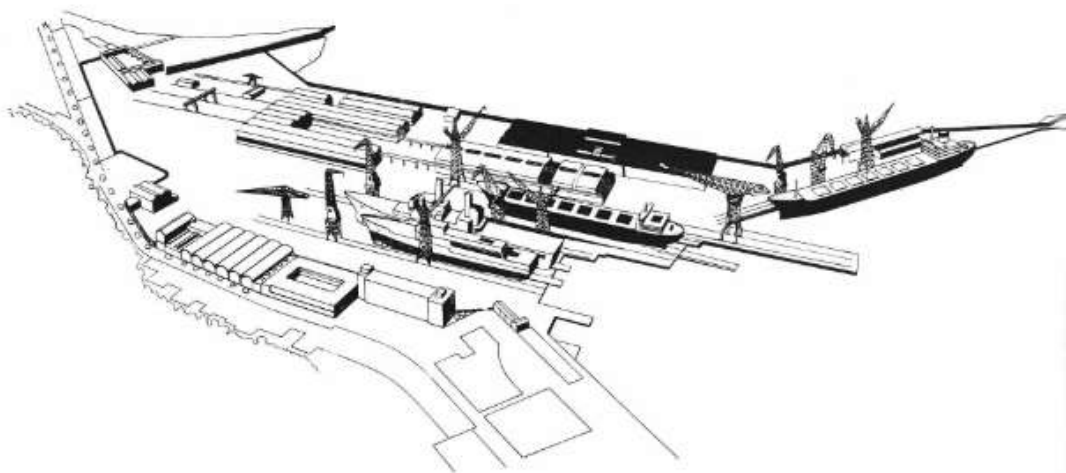
Tale degressività, in armonia con le richieste della C.E.E. e gli impegni assunti in sede comunitaria, costituisce uno stimolo importante per un progressivo adeguamento della industria cantieristica italiana ai costi internazionali. Esso si presenta come un tutto organico ed è stato apprezzato dalla medesima Comunità Europea, sebbene talune disposizioni transitorie riflettano esigenze tipicamente italiane. Queste esigenze, infatti, sono impostate in



Vista prospettica del Cantiere di Genova-Sestri



Vista da Nord dei bacini del Cantiere di Genova-Sestri



Vista prospettica ed aerea (fotomontaggio) del Cantiere di Castellammare di Stabia

un disegno preciso tendente a sostenere e a sollecitare la riorganizzazione produttivistica dei cantieri.

I piani di ristrutturazione e riorganizzazione aziendale devono essere presentati al Ministero della Marina Mercantile entro due anni

dall'entrata in vigore della legge, e in relazione al loro contenuto è prevista la corresponsione di contributi di interesse sugli investimenti e la concessione di facilitazioni parziali.

Provvidenze diverse sono poi con-

La nuova politica cantieristica italiana

13

template in caso di conversione totale di cantieri navali dall'attività di costruzione del naviglio ad altre attività produttive. Organo fondamentale di propulsione e di controllo per l'attuazione di questa politica è un apposito Comitato Interministeriale che siede presso il Ministero della Marina Mercantile ed ha il compito di eseguire accertamenti sulla situazione generale del settore, di formulare programmi e proposte di studi e ricerche, di esprimere il parere sulle richieste di concessione dei contributi.

E' lecito attendersi dalla approvazione della legge Natali un nuovo slancio produttivo da parte della costruzione navale italiana.

I dati statistici più recenti, relativi al lavoro eseguito e al portafoglio di ordini della industria cantieristica nazionale confermano la validità della linea scelta dal Governo italiano.

Inoltre — ed è questo motivo di grande interesse — la produttività nei cantieri italiani tende ad aumentare nel suo complesso.

La sollecita approvazione della legge Natali, da parte del Parlamento, coronerà un travagliato periodo di lavoro e di studio e darà agli organi di Governo il mezzo per potere intervenire efficacemente e costruttivamente per favorire la razionalizzazione e lo sviluppo dell'attività in un settore produttivo che è stato sempre vanto per l'Italia.

MARIANO GABRIELE



La politica portuale italiana

Prof.

Mariano Gabriele

Sembra utile sottolineare ancora una volta quella che è l'importanza determinante, ai fini dello sviluppo economico e industriale del Paese, del sistema portuale.

Attraverso i porti, come è noto, passa il 90% delle importazioni e il 50-60% delle esportazioni.

Il nostro Paese, accanto al merito di avere ricostruito gli scali marittimi completamente devastati dalla guerra, ha registrato la carenza di non averlo fatto con una prospezione a lungo termine, per cui i porti — può dirsi — mano a mano che venivano ricostruiti apparivano superati dal progresso tecnico, dalla crescente dimensione unitaria delle navi, dalla pressione incontenibile della domanda di servizi portuali.

Con l'instaurazione in Italia della politica di piano, il settore dei porti è venuto in particolare evidenza. Il Programma esplicitamente dichiara di mirare, per il settore portuale, all'incremento della produttività da conseguirsi « attraverso la

esecuzione di opere, attrezzature e impianti », nonché attraverso « la massima integrazione tra sistema portuale e sistema di trasporto terrestre », tendendo ad eliminare le deficienze funzionali che si oppongono ad una coordinata attività del settore nel quadro delle esigenze connesse con lo sviluppo economico nazionale.

In relazione a detta esigenza, non più procrastinabile, le Amministrazioni della Marina Mercantile e dei Lavori Pubblici hanno effettuato nel 1964 una indagine tendente ad appurare particolareggiatamente il fabbisogno di opere marittime, in relazione alle necessità immediate e di sviluppo del sistema portuale italiano.

Sono stati esaminati i piani regolatori già approvati, i progetti più recenti sulle nuove realizzazioni e tutte le richieste di nuovi interventi. Una particolareggiata analisi di tut-

te le esigenze dei porti italiani — sia in relazione al completamento di opere già in corso, sia in relazione a nuovi interventi — insieme ad una attenta rivalutazione dei costi per aggiornarli ai prezzi reali, conduceva alla stima di un fabbisogno globale di oltre 800 miliardi di opere in lire 1963 da realizzare per attuare un programma generale di potenziamento dei porti marittimi nazionali. Detta somma comprendeva tutte le esigenze e le istanze tecnicamente valide che, alla luce della dinamica attuale dei traffici presentavano rilevanza, sia pure con un grado diverso di urgenza, ai fini della formulazione di un programma pluriennale completo.

Più in particolare, si possono indicare le seguenti categorie di opere, il cui costo risulta compreso nel fabbisogno complessivo:

— opere già previste nei piani regolatori;

— opere di prima urgenza da realizzare con priorità ai fini di un aumento di efficienza nei porti;

— opere ancora in progetto ma di rilevante importanza tecnica;

— opere per porti nuovi o non classificati, anche a lunga scadenza.

Partendo da questo panorama generale del fabbisogno, alla luce di principi indicati dal programma e suggeriti dalle prospettive di sviluppo collegate alle urgenze di breve e di medio periodo, le Amministrazioni competenti hanno definito

un piano quinquennale dei porti per un fabbisogno complessivo di 200 miliardi, sempre in lire 1963. In applicazione a quanto già indicato nel programma di sviluppo economico, tenuto conto della disponibilità globale di risorse destinate agli impieghi sociali, il piano quinquennale dei porti è stato redatto sulla base dei seguenti criteri:

— considerazione primaria dei grandi porti di interesse nazionale, la cui funzionalità ed efficienza presenta influenze dirette sull'ordinato sviluppo della vita economica del Paese;

— interventi specifici nei porti dello sviluppo, i quali, in numero limitato, per il ritmo di espansione dei loro traffici e le prospettive offerte dall'area circostante, avranno una funzione rilevante per lo sviluppo di determinate regioni;

— collegamenti e raccordi ferroviari e stradali e impianti complementari destinati a potenziare la capacità di raccolta e smistamento delle merci dai e per i porti, garantendone il più razionale funzionamento;

— arredamenti meccanici, fissi e mobili, attrezzature e mezzi di trasporto diretti ad esaltare la produttività degli impianti esistenti;

— opere urgenti dirette ad eliminare strozzature ed a permettere la migliore e più funzionale utilizzazione immediata degli impianti e delle attrezzature esistenti;

La politica portuale italiana

51

— ammodernamento e potenziamento del parco effossorio allo scopo di garantire il servizio regolare di escavi per il mantenimento dei bacini alle quote necessarie;

— opere di difesa delle coste, degli abitati e del demanio marittimo;

— opere dirette ad evitare l'inquinamento delle acque marine dallo scarico delle petroliere, in relazione alla convenzione di Londra, ratificata dal nostro Paese.

Il Piano era diretto a conseguire, come obiettivo principale nei porti di particolare rilevanza per l'economia nazionale, un sostanziale incremento della produttività. Esso doveva pure conseguire nei porti minori una migliore funzionalità in relazione all'industrializzazione del Mezzogiorno e alla possibilità di specializzazione per il cabotaggio, la pesca e il turismo.

E' evidente che solamente la concentrazione dei mezzi disponibili poteva dare un valore qualificante agli interventi, garantendo il conseguimento degli obiettivi strategici che costituiscono la ragione d'essere del piano quinquennale dei porti. Nel piano erano compresi gli interventi della Cassa del Mezzogiorno, per circa 40 miliardi, che si riferivano soprattutto ad attrezzature portuali collegate allo sviluppo industriale del Mezzogiorno.

Il piano quinquennale dei porti comprendeva:

— opere da realizzare nei seguen-

ti cinque anni in dipendenza di leggi già in vigore: dette opere risultavano già finanziate in relazione a stanziamenti di bilancio e a provvedimenti legislativi già esistenti;

— nuove opere e attrezzature portuali che, compresa la quota di 40 miliardi già disponibile della Cassa per il Mezzogiorno, prevedevano una spesa complessiva di circa 166 miliardi, di cui 47 miliardi dovevano essere destinati alle opere foranee e di difesa dei porti, 49 miliardi alle opere di banchinamento, 39 miliardi agli arredi e ai servizi, 25 miliardi agli escavi, 6 miliardi all'edilizia demaniale;

— l'ammodernamento e il potenziamento del parco effossorio, gestito dal Servizio Escavazione Porti del Ministero dei Lavori Pubblici, che prevedevano investimenti per oltre 17 miliardi;

— 7 miliardi per gli impianti di depurazione;

— 8 miliardi per la difesa delle coste e la tutela del demanio marittimo;

— altre opere per circa 11 miliardi facevano carico a investimenti privati.

Deve essere sottolineato che un aspetto è emerso, fin dai primi studi in campo portuale, dalla situazione esistente e dalle esigenze che si prospettavano: il rischio di un intervento disperso che, alla resa dei conti, risultasse vanificato di fronte alla tendenza del traffico a concen-

trarsi in alcuni punti nodali del sistema portuale.

Di qui l'esigenza di una massima concentrazione degli sforzi negli scali di maggiore interesse per assicurare livelli di produttività elevati ai singoli investimenti.

Vanno richiamati, in proposito, specialmente due elementi, i quali concorrono a rendere necessaria la massima concentrazione possibile della spesa, e precisamente la limitatezza delle risorse disponibili, da un lato, e l'elevatissimo costo delle opere, dall'altro.

I porti moderni, in relazione alle caratteristiche del traffico che appare condizionato dal costante aumento della stazza e dalla velocità delle navi, hanno la necessità di essere dotati di fondali sempre maggiori, di banchine più ampie, di adeguate complesse attrezzature meccaniche, di rapide vie di collegamento con l'entroterra.

Queste condizioni, come rilevato nella più recente « Relazione sullo stato di attuazione del programma di opere portuali », redatta a cura del Ministero dei Lavori Pubblici, sono indispensabili per ridurre al minimo le soste delle navi nei porti ed eliminare il fenomeno del congestionamento e delle code che ha semiparalizzato i nostri maggiori scali negli ultimi anni, provocando pericolosi dirottamenti di traffici verso porti esteri concorrenziali.

Ma per potenziare adeguatamente i porti di interesse nazionale al fine di renderli ricettivi ai moderni traffici, offrendo nel contempo agli operatori tutti i servizi necessari al più bassi costi possibili, occorrono mezzi finanziari imponenti, che possono essere assicurati, in relazione alla limitatezza delle risorse disponibili, solo con una massiccia concentrazione di spesa.

D'altra parte la tendenza alla concentrazione dei traffici su pochi scali, connessa all'evoluzione tecnica del mercato dei noli, si verifica in tutti i principali Paesi del mondo, e, proprio al fine di assecondare tale tendenza, i piani di sviluppo portuale già in gran parte realizzati in Francia, Germania, Inghilterra, Olanda e Belgio, prevedono la concentrazione di notevoli investimenti solo sui principali porti, come Amburgo, Marsiglia, Rotterdam, Anversa, Liverpool.

La situazione dei porti italiani appariva quanto mai grave e il Governo ritenne necessario avviare senza indugio la realizzazione di un programma di potenziamento delle infrastrutture portuali esistenti. Lo strumento scelto fu costituito dalla legge 27 ottobre 1965 n. 1200, la quale autorizzava una prima tranche di spesa di lire 75 miliardi in ragione di lire 15 miliardi all'anno dal 1965 al 1969 (1). Questa legge era stata concepita in funzione del-

(1) Successivamente, lo stanziamento è stato integrato da 5 miliardi aggiuntivi all'anno.

La politica portuale italiana

53

la politica di piano e prevedeva all'art. 2 che « in relazione al prevedibile andamento dei traffici erariali ed alla possibilità del mercato potranno, sulla base del Programma di sviluppo economico, essere autorizzate maggiori spese per opere portuali in aggiunta a quelle previste ».

I ministeri dei LL.PP., Marina Mercantile, Bilancio e Tesoro providero a definire il piano generale degli investimenti ripartiti come dalla nota (2).

Per quanto riguarda la già richiamata esigenza della concentrazione, è da rilevare che, su 144 porti classificati, solo 29 sono stati inclusi nel programma, e che ai 7 porti di preminente interesse nazionale, Genova, Venezia, Napoli, Savona, Livorno, La Spezia, Trieste, è stato destinato il 74% del totale disponibile per opere marittime. E in effetti è in tali porti, per i quali l'intervento è stato riconosciuto di assoluta priorità, che si concentra il 50% del traffico e si verifica la massima congestione.

Per quanto riguarda le altre scel-

te, si può sottolineare che l'intervento previsto è integrato da quelli della Cassa per il Mezzogiorno per i porti industriali e i porti dello sviluppo nelle regioni meridionali.

Successivamente si è dato luogo, attraverso le modalità imposte dalle leggi, al programma esecutivo. Sembra importante soffermarvi l'attenzione sopra, proprio perchè, se questo è stato l'aspetto meno brillante del tema che stiamo trattando, al tempo stesso è il tema di maggiore attualità. Non si deve dimenticare infatti che la situazione nel nostro Paese, per quanto riguarda le norme che regolano la esecuzione delle opere marittime è tale da vanificare in parte lo sforzo che lo Stato compie per realizzare nuove infrastrutture e adeguare il proprio sistema portuale alle necessità della vita economica moderna.

Dopo tre anni dalla approvazione della legge 1200 può dirsi che il processo di realizzazione sia veramente avviato soltanto ora, attraverso i numerosi adempimenti che sono prescritti dalla legge per i bilanci,

(2) In milioni di lire: Genova 15 900; Venezia 12 500; Napoli 12 000; Savona 4 050; Livorno 2 490; La Spezia 2 300; Trieste 2 500; Ravenna 2 000; Nogarò-Torviscosa 500; Ancona 2 000; Bari 1 100; Civitavecchia 1 350; Catania 1 500; Cagliari 1 500; Crotona 500; Golfo Aranci 1 500; Imperia (Porto Maurizio-Oneglia) 450; Mazara del Vallo 400; Olbia 400; Porto Empedocle 2 540; Piacentino 500; Reggio Calabria 500; S. Benedetto del Tronto 500; Viareggio 470; Vibo Valentia 450; Casciolino 800; Ortona 400; Riposto-Giarre 600.

Inoltre, per il potenziamento del Servizio Escavazione Porti e dei cantieri di raddobbo dei mezzi effossori è stata destinata la somma di 3 miliardi di lire, ed infine per la installazione di impianti di depurazione delle acque di lavaggio delle navi nei principali porti, la somma di 500 milioni.

Successivamente fu riconosciuta l'assoluta necessità di includere il porto di Porto Garibaldi (Ferrara) nell'anzidetto piano generale e pertanto con decreto interministeriale (Lavori Pubblici, Marina Mercantile, Bilancio e Tesoro) 10 agosto 1968 è stata destinata a detto scalo la somma di 800 milioni di lire, a valere sulle disponibilità che si sarebbero conseguite nell'appalto dei lavori già programmati.

gli appalti ecc. Sembra giusto ed esatto rilevare che una tale situazione — fatta salva la stessa buona volontà delle Amministrazioni interessate, buona volontà massima che si è ancora una volta chiaramente appalesata in questa occasione — non può essere definita funzionale o soddisfacente, dal momento che la pressione del traffico sui porti, risulta così intensa da non consentire respiro.

Un esame delle cause porta a considerare che le opere marittime presentano caratteristiche tecniche tali da richiedere tempi di esecuzione e di realizzazione, nella fase amministrativa, particolarmente lunghi. Pur non potendosi individuare con precisione e in termini quantitativi l'influenza che singoli fattori esercitano su questi tempi (in quanto sarebbero necessarie sia analisi di tutte le diverse fasi delle procedure amministrative, della progettazione, della esecuzione dei lavori, dei controlli, sia dei tempi « tecnici » in senso stretto in relazione a parametri di efficienza che tengano anche conto delle tecnologie e dei mezzi impiegati), si può ritenere che i principali problemi esistenti nel settore siano i seguenti, elencati in ordine alla importanza dell'azione da essi esercitata sull'intero processo di realizzazione delle opere marittime:

a) Una larga parte dei lavori da eseguire sono effettuati in zone fortemente condizionate dagli even-

ti meteorologici che rendono praticamente i lavori a carattere quasi esclusivamente stagionale; i tempi effettivamente utilizzabili non superano spesso i 4-5 mesi e molte volte l'azione di fattori naturali (mareggiate, ecc.) procura interruzioni quando non addirittura necessità di rifacimento dei lavori già effettuati.

b) A causa dei finanziamenti pervenuti al settore (almeno fino alla legge 1200) in misura limitata e in quote estremamente frazionate, le progettazioni delle singole opere hanno finora praticamente sempre seguito la concessione dei finanziamenti stessi. Tali progetti, pur riguardando opere tecnicamente non eccessivamente complesse, comportano lavori di indagine ampi e approfonditi (rilievi delle coste, valutazione dei fondali, analisi dei terreni, ecc.). Inoltre, detti elementi risultano estremamente variabili in conseguenza dei movimenti delle acque e richiedono, pertanto, continui aggiornamenti e verifiche dei progetti stessi. Pertanto, i progetti, sia che vengano elaborati dai Lavori Pubblici, sia che vengano effettuati in base all'appalto-concorso, assorbono molto spesso tempi superiori ad un anno, e non raramente richiedono modifiche per adeguamento alle nuove situazioni locali che si vanno producendo.

c) Le procedure amministrative riguardanti le opere marittime non differiscono molto da quelle che riguardano le altre opere pubbliche.

La politica portuale italiana

55

E' da ricordare che si tratta di uno dei pochi settori ancora non decentrati; inoltre, alcuni tentativi che sono stati fatti per lo snellimento delle procedure (3) non hanno apportato riduzioni di tempo.

Sono questi sostanzialmente i problemi maggiori che condizionano una tempestiva attuazione dei piani di investimento.

Esistono, naturalmente, anche altri problemi. Non sarà male ricordare, ad esempio, che, dal punto di vista delle imprese, sarebbe opportuno ricevere in assegnazione lavori di entità tale da consentire una gestione economicamente più conveniente, per la possibilità di ripianare su una scala più ampia le spese generali e quelle di montaggio e smontaggio dei cantieri. Ciò dovrebbe essere accompagnato naturalmente da una programmazione tecnica e finanziaria tempestiva dei lavori da svolgere.

E' tuttavia da rilevare che, malgrado le difficoltà di cui si è parlato, negli ultimi 2-3 anni gli appalti non sono mai andati deserti e che i ribassi d'asta sono stati di entità notevole, superiori in media al 15%.

Come si è visto, esistono anche delle ombre, accanto alle luci, nel quadro della nuova politica portuale italiana. Essa, però, con l'avvio ad una politica di piano in un settore di fondamentale importanza per la

strategia economica del Paese, ha certamente il grande merito di perseguire una unità di indirizzo ed una unità di spesa che costituisce certamente il fatto nuovo, in oltre un secolo di storia unitaria, che caratterizza nel settore la politica di piano. E la politica di piano nel settore portuale non è soltanto una maniera moderna di intendere e di risolvere il problema, quanto la sola forma di approccio ad una questione così difficile che dia garanzie di coerenza e di funzionalità nei riguardi dell'intera politica economica del Paese.

Cosa dire delle prospettive immediate? La pressione della domanda che è sempre costante sul sistema portuale italiano, induce a ritenere che l'espansione della domanda di servizi portuali aumenterà costantemente nella penisola, almeno a medio termine. Di fronte a tale domanda, la sola risposta valida può venire da una applicazione sempre più perfezionata della programmazione di settore. E vi sono due problemi che appaiono quanto mai urgenti e che bisognerà affrontare, l'uno dopo l'altro.

Il primo, veramente urgente, consiste nell'assicurare all'intervento pubblico — attualmente programmato fino al 1969 sulla base della legge 1200 — un rifinanziamento tempestivo che, tenuto conto dei tempi tecnici ed amministrati-

(3) Come la costituzione, presso il Consiglio Superiore del LLPP, di una Commissione speciale, che avrebbe dovuto sostituire il parere del Consiglio di Stato.

vi necessari, consenta di non interrompere il flusso degli investimenti nei porti, pena una perdita secca di ricchezza ed una vanificazione di parte dell'intervento pubblico. In altre parole, una volta che la farraginosa macchina di cui disponiamo per attuare gli investimenti pubblici è stata messa in moto, si deve ad ogni costo evitare di fermarla.

L'altra esigenza che è opportuno porsi nel più breve tempo possibile — e quindi con una prospettiva di anni — consiste nella revisione e nella semplificazione delle procedure attualmente prescritte per realizzare le opere marittime.

Grave errore che troppo spesso viene ripetuto — anche da chi non dovrebbe — è il ritenere che si tratti soltanto di un problema di finanziamenti pubblici. Si tratta, invece,

di assicurare agli investimenti pubblici quella produttività e quella tempestività che nel mondo moderno devono caratterizzarli. Occorre pertanto impiantare una politica di « facilitazioni » — per riprendere un termine che ha un altro significato nella nomenclatura aeronautica — la più spinta ed efficace possibile. I necessari controlli dovranno, senza perdere di efficacia, non bloccare per tanto tempo il processo di realizzazione delle opere. In proposito una interessante lezione può venire dalle esperienze estere, anche da quelle europee: olandesi, inglesi, francesi, tedesche.

Con uno sforzo serio in questa direzione, non c'è dubbio che l'area di luce che si può riconoscere oggi alla politica di piano, si espanderà ulteriormente, a discapito delle ombre che ancora la affliggono.

MARIANO GABRIELE



Italian Civil Aviation Prospects and Problems

by

MARIANO GABRIELE

1. — It is in the last twenty-five years that Italian civil aviation, which had already enjoyed some success between the two world wars, has gained a solid reputation, forging its way forward from the rearguard position in which the close of hostilities had left it.

It had developed first between 1924 and 1943 with the support of the government which, besides providing the necessary infrastructures and services, granted the national airlines a subsidy per kilometre which wholly or partly compensated their operating deficits. The government may moreover be said also to have provided the demand for transport as 90% of the passengers on the national and colonial routes were civil servants and military personnel or persons connected in some way with government activities. The demand for air transport provided by tourism was practically inexistent.

Italian commercial aviation operated chiefly with seaplanes of Italian make, serving a very extensive network which, besides the national and colonial routes, included European and Mediterranean routes as well as some transatlantic ones. But as, at the time, the role of air transport was mainly political or connected with government logistics, the problem of the economic yield and commercial efficiency of the services was less pressing than in the post-war years of civil aviation's great expansion and very different.

The first years following the end of the war saw Italy's commercial aviation starting anew from scratch. Once the two companies LAI and ALITALIA had been set up in 1946, with the participation of foreign capital, activity on a modest scale was resumed by these companies as well as by several smaller ones doomed to disappear very quickly. The difficulties met with were considerable: the Italian aircraft construction industry had been destroyed; seaplanes were no longer used and conse-

BANCO DI ROMA

quently the former ground equipment had become useless, while no new and adequate infrastructures were available. Planes left over from the war started flying from a military airports opened to civil traffic.

Those were hard years indeed for Italian civil aviation at a time when world air transport had witnessed an unprecedented expansion largely as a result of the progress made and the experience acquired during the war. But this was only the beginning.

After the war, in fact, world air traffic never looked back. As can be seen in Table 1 (in the appendix) scheduled air traffic developed briskly thanks to the increased safety and speed of air travel as well as to growing demand. Leaving out the USSR, both passenger/kilometres and ton/kilometres increased 14 times between 1950 and 1971. If the figures for the Soviet Union and for charter flights are added to the foregoing, the enormous expansion of air navigation can be appreciated in full.

Over the same period there was a spectacular increase in Italian air traffic. As can be easily seen in Table 2 (in the appendix) the passenger/kilometres transported by the scheduled Italian services increased 63 times between 1950 and 1971 and the ton/kilometres 83 times. This means that in the period considered the Italian airlines acquired traffic on the passenger market at a rate 4.5 times as high as the world average. The corresponding increase in goods transported by Italian lines was about six times as high as the world increase.

In comparing these figures, however, it is necessary to bear in mind that the base year, 1950, had found Italian commercial air transport at a great disadvantage as compared with the major sister companies operating on a world scale. The lost war, only recently ended, had handicapped the Italian airlines considerably and had above all delayed their organizational nationalization and their take-off. It was in fact from the end of the 'fifties on, with the expansion of the ALITALIA company which gradually extended its network of scheduled services to all parts of the world, that significant progress was made.

It is therefore necessary to redimension to a certain extent the value of a confrontation based blindly on a comparison of figures. However the basic significance of this confrontation remains valid: in the 'sixties the Italian airlines rapidly recovered the ground lost and developed at a rate far exceeding the average world rate. This expansion occurred first in the domain of passenger traffic and then in that of freight transport, standing

ECONOMIC CONDITIONS IN ITALY

up successfully to international competition in both cases although objective difficulties and pre-established dominant positions were present in many cases.

If all the foregoing is taken into account, it becomes possible to appraise the present situation at its true value. The annual report of ICAO — International Civil Aviation Organization — for 1971 shows, among other things, that Italy occupies the eighth place as regards the number of ton/kilometres (passengers, goods and mail): over 1.1 billion with an increase of 9.9% over 1970. In this classification, which is headed by the United States with more than 27 billion ton/kms., Italy is preceded by the USSR, the United Kingdom, Japan, Canada, France and the German Federal Republic. If, on the contrary, only the total number of ton/kms. on international routes were to be considered, Italy would rise to the seventh place.

As regards the number of passenger/kms. on international and domestic lines, Italian civil aviation also occupies the eighth place with over 9.4 billion (+12.5%), whereas if only the number of passenger/kms. on international lines were to be considered, the figure would be about 7.7 billion (+10.6%), bringing Italy up to the fourth place, preceded by the United States (37.9 billion passenger/kms.), the United Kingdom (17.8 billion) and France (10.5 billion).

As far as goods are concerned, Italy ranks ninth, considering domestic and international services together, with over 286 million ton/kms. (+4.1%), preceded by the United States (5.4 billion), the USSR (1.6 billion), the German Federal Republic, the United Kingdom, France, Japan, the Netherlands and Canada. If, on the contrary, only the number of ton/kilometres on international lines is considered, Italian civil aviation ranks seventh whereas it would drop to the seventeenth place if only domestic freight transport were to be considered.

The most significant point emerging from the above figures is the different place occupied by Italian civil aviation in the world classification of scheduled lines according to whether total traffic, international traffic or domestic traffic is considered.

As already said the position of Italian commercial air transport always improves when international traffic is considered. This is indicative of considerable competitive strength, particularly so as the year to which the figures quoted refer was a difficult year characterized by a general and

BANCO DI ROMA

prolonged slowing down of the economies of several important countries, among which the United States, as well as by the presence of inflationary factors and monetary instability, not to speak of international tensions.

2. — As a result of the activity of its civil aviation Italy has enjoyed both direct and indirect benefits. As far as the former are concerned, civil aviation has been able to make up for the decline of one of Italy's traditional sources of foreign exchange: shipping freights for passengers travelling long distances. Table 3 (in the appendix) gives the figures referring to the North Atlantic which is the most clamorous example of the eclipse of ships by aircraft in the transport of passengers: starting from 1958 the figures of the two series are increasingly in favour of aircraft. This phenomenon is repeated, though less drastically and with some delay, also on other intercontinental routes. According to reliable forecasts the period under way will, in the near future, witness a significant turning point in the evolution of civil aviation. For interocean passenger connections air transport will have no competitors as the big transatlantic shipping companies will probably give up their scheduled services. In Italy, as in other countries with shipping traditions of long standing, the big passenger ships will in fact have to stop operating transoceanic services, which now show a heavy deficit, and concentrate on cruises.

In spite of the difficulties caused by the far from easy process of concentration which came to a close in 1957 and of keen international competition, the Italian airlines have succeeded in making up, with the surplus on their air freights, for a large part of the growing deficit on shipping freights, as is shown in the graph given in the appendix.

In Italy's case this is a consideration of particular significance as a large part of passenger transport by sea — the so-called « lines of prominent national interest » — was traditionally subsidized by the State. The Italian airlines, on the other hand, receive no subsidy and the positive results they have obtained in the field of trade and foreign exchange are due exclusively to their capacity of providing competitive services on the world market.

The contribution made by the Italian commercial air fleet between 1961 and 1971 is given in millions of dollars in Table 4 (in the appendix). It is certainly interesting to note that between the two years considered this contribution increased about 12 times in spite of the fact that the

ECONOMIC CONDITIONS IN ITALY

period in question includes years of real crisis for world and national air transport. From the 25.6 million dollars of 1961 the contribution made by the commercial air fleet rose to 115.5 million in 1962, 215 million in 1968 and 310 million dollars in 1971, following a continuous upward trend which may be expected to continue also in the future. Examining the figures in Table 4 it is possible to note that the most important item is that referring to freights for the transport of foreign passengers, followed by those referring to freights for the transport of Italian passengers.

Linked to the foregoing considerations is the growing share of tourist transport accounted for by aircraft.

Table 5 (in the appendix), which gives the figures for arrivals of foreign tourists in Italy between 1965 and 1970, shows that a growing number of tourists are travelling to Italy by air.

The average total annual increase in the years considered was 6.6%, but for foreign tourists arriving by air it was exactly double, namely 13.2%. Further, the percentage of foreign tourists coming to Italy by air is increasing constantly: from 13.4% in 1965 it rose gradually to 19.5% in 1970.

However there is a problem to be borne in mind, especially when speaking of tourist air traffic. A growing share of this traffic is accounted for not by scheduled services but by charter flights for the operation of which many specialized companies have sprung up, accounting for a high percentage of these services in addition to the charter flights organized by the companies running the scheduled services. The share of the Italian wing in this activity is still fairly modest and there can be no doubt that once the position of the flag company has been consolidated in the domain of scheduled flights, Italy will also have to make an effort in the field of charter flights. This will prove useful both in order better to exploit the possibilities afforded by the existence of a large-scale tourist demand for flights to Italy and in order to defend these same tourist currents to Italy against the competition of other countries controlling air travel in the charter flight sector.

3. — A close glance at the situation of traffic under the Italian flag in 1971, in the light of the figures given in Table 6 (in the appendix), shows that it centres around one big carrier, ALITALIA, which with its subsidiaries ATI and SAM monopolizes most of the traffic.

BANCO DI ROMA

ALITALIA is a government controlled company whose shares are quoted on the stock exchange; its capital is therefore mixed, the government having a majority holding through IRI, while a minority holding belongs to private parties who have bought shares on the stock exchange. ALITALIA operates all the scheduled Italian international services, both transcontinental and medium and short radius. It is only for short distances that some exceptions exist; for a few routes to foreign localities close to the Italian frontier served by ITAVIA and ALISARDA.

ALITALIA set up subsidiaries: ATI (Aero Trasporti Italiani), which handles most of the domestic connections, and SAM (Società Aerea Mediterranea), specializing in charter flights, which has however been recently reabsorbed by the parent company. In 1971 ALITALIA and ATI provided about 18.4 billion seat/kms. and 2.3 billion ton/kms. on scheduled services and actually carried some 9.6 billion passenger/kms. and 1.2 billion ton/kms. on scheduled services. The indices of seat occupation were 52.1% for ALITALIA and 51.5% for ATI. These results can be considered fairly positive as they refer to a year of crisis for scheduled air transport for which the average results recorded were below the Italian level.

In 1971 the two private companies ITAVIA and ALISARDA continued their operations on domestic routes and on some nearby international connections. Together they provided 295 million seat/kms. on scheduled services and actually carried 131 million passenger/kms; for goods, they provided about 25 million ton/kms. and carried some 12 million. The coefficient of seat occupation was 43% for ITAVIA and 51.5% for ALISARDA; the factor load for goods was 44% for ITAVIA and 51.4% for ALISARDA.

But for a complete picture of the situation of civil aviation in Italy it is necessary to take into account the trend of passenger and goods traffic in the Italian airports.

Table 7 (in the appendix) gives the figures for 1960-1971 for domestic services, international services and the total.

In the 13 years considered the total number of passengers rose from 2.9 million to over 19 million and the quantity of goods from 34,000 to 230,000 tons.

The passengers carried on domestic services rose from under 1 million to 9.2 million, a very conspicuous increase due largely to the growing recourse of the Italian public to air travel. However, although air travel

ECONOMIC CONDITIONS IN ITALY

has become more popular in Italy, there is still plenty of room for further developments, particularly as the country's geography — with long distances between north and south and two big islands lying off the coasts — favours the use of aircraft. Passengers on international services rose from about 1.9 million in 1960 to 9.8 million in 1971: their rate of increase was of course influenced most by the development of world traffic.

As far as goods are concerned, the trend was the opposite. The increase in international traffic — which rose from 23,000 to 173,000 tons of goods in the period considered — far exceeded the increase in domestic traffic which rose from 11,000 to 58,000 tons. The rate of growth of international freight traffic was therefore about 30% higher than for Italian domestic traffic.

4. — The figures contained in Table 7 show clearly what an important junction Italy is for world air traffic. In fact 64 foreign airline companies operated on Italian airports in 1971 as well as those operating exclusively charter flights. Italian civil aviation may therefore be said to have to accept the challenge of competition, as regards international traffic, even at home. Hence the fundamental importance for Italian commercial aviation of suitably solving its problems in such a way as adequately to protect its development prospects.

Problems are closely linked to prospects in this field and refer on the one hand to the operation of air services and on the other to the building and operation of airport infrastructures on Italian territory. Both kinds of problems involve a vast range of different managements which must be tackled and solved without loss of time.

The immediacy and urgency of the decisions to be taken and the necessity of intervening without delay are in fact peculiar aspects of the air transport world, distinguished by the continuous new requirements connected with technical progress and a particularly brisk rate of expansion.

It must be mentioned in this connection that, according to the latest forecasts of the Federal Aviation Administration (FAA), traffic on international scheduled services should increase at an average rate of 12% a year between 1972 and 1982.

The air freight movement should grow rapidly with average increases of 15% for the next ten years, calling for a relevant expansion of the cargo fleet.

Always according to FAA forecasts, the strength of the air fleets of the carriers will not increase as rapidly as passenger traffic, thus reflecting the higher productivity and larger capacity of the subsonic jet planes and the probable introduction of commercial supersonic planes. By 1982 the size of all the fleets should show an increase of 30% over the number of planes in service at the beginning of 1971.

The 1982 fleet will consist almost entirely of jet planes with a few propeller-turbine planes for the routes on which there is not much traffic. Piston-engine planes will be almost entirely eliminated from the fleets except for some scheduled services of a particular nature or for charter flights.

These forecasts refer to U.S. civil aviation, but on the whole appear valid enough also for general prospects in the sector. They provide confirmation that demand in the field of commercial aviation will continue to be distinguished by a strong and constant growth rate as regards both passengers and goods. The latter will show an even higher rate of growth than passengers. Both because they have started flying in important quantities later than passengers and because the advent of the big modern planes will allow freight rates to be lowered more and more and demand to be extended to ever more numerous categories of goods.

In spite of these positive aspects of future demand, however, the airlines will have to face up to some big problems affecting their activity quite considerably.

A first problem, which is the source of the present world air transport crisis is that of "over-capacity", that is to say of the lack of balance between demand and supply. The indices of seat occupation and cargo mentioned farther back are a clear enough proof of this. It is a moot point whether this situation is due more to forecasting mistakes made by the air transport firms or to the activity of the aircraft construction firms engaged in a competitive production struggle that results in technically more advanced or economically more convenient planes being placed on the market before it has been possible to write off the preceding generations of planes. It is obvious that in a world situation of over-capacity, the Italian airlines feel the adverse consequences of this lack of balance too. To remove them the companies would need to carry out international voluntary planning more efficiently than has so far been the case, finding

ECONOMIC CONDITIONS IN ITALY

the right point of balance between reasonable operative co-operation and the maintenance of a sufficient degree of competitiveness. Certainly comforting, especially in Italy's case, is the fact that, in spite of some anything but negligible contingent difficulties, the crisis is a crisis of growth. In 1971 for example — that is to say in the most difficult year so far experienced by modern civil aviation — ALITALIA was the first European company on the North Atlantic route.

The second problem is that of unscheduled transport. It has quite rightly been written that the physiognomy of air passengers is changing. Whereas in the past the principal air transport user was the businessman, who, besides appreciating the regularity and high speed of a service, also required a high standard of comfort (and on the domestic and short-distance lines the businessman still occupies a position of priority); on the medium and long distance flights people travelling for pleasure are now in the majority with all the pertinent implications (among which the importance of the cost of the fare, no particular demand for great comfort, etc.). Moreover, and this is more serious for the scheduled airlines operating services all the year round, these pleasure flights are for the most part concentrated in a particular and restricted period of the year, too short in reality for the airlines which have to bear the burden of costly operating and modernization programmes.

« Holiday » traffic already accounts for 40% of total traffic; in the years to come it is expected to reach and exceed 60%. According to some forecasts unscheduled intra-European traffic is likely to exceed scheduled traffic in the mid-seventies. By 1980 there are expected to be 120 million charter passengers. However these forecasts are very aleatory and depend on two factors: the fares charged by the scheduled airlines and the policies pursued by the various governments to curb or to ensure better control of charter operations.

As regards Italy and in particular the charter flights operated by foreign carriers across the North Atlantic, the latter showed an increase of 80% over the year before in 1971, a very high percentage indeed if one thinks that almost all these flights were effected to the detriment of the scheduled services. There has also been a noteworthy increase of 60% in the current of charter traffic between Italy and East Europe; this is definitely a new current destined to follow a continuous upward trend in view of the interest felt in the countries of the east and especially of the

BANCO DI ROMA

very marked expansion of Yugoslav tourism. In the sector of inclusive tours (I.T.) the increase has been fairly contained (19%); it should be noted, however, that in 1971 only 1,618 of the I.T. flights were made by scheduled airlines as compared with 8,368 by unscheduled companies. The charter carriers that touched Italy in 1971 numbered 81, pointing to the proliferation of more and more new companies in this sector which seems to have the future in its hands.

In the long run, moreover, when the air transport of goods has become generalized with the use of cargo planes of adequate capacity, it is not impossible that charter operations, at present limited to carrying passengers, may find an ample and profitable source of income in freight transport, with no seasonal limitations, just as has been the case for tramp shipping in the shipping sector.

All that has been said so far leads to the conclusion that Italian civil aviation will in future have to devote its attention increasingly to unscheduled transport in order not to run the risk of losing to competition in this domain what it has gained laboriously in the field of scheduled transport services.

The third problem is that of infrastructures and ground facilities upon which the possibilities of using — or at least of using economically — the new aircraft turned out by the factories depends increasingly. There is therefore the risk of the large-scale expansion of air traffic being curbed or made more difficult by the inadequacy of infrastructures and ground facilities, many of which have already today reached congestion point. This is of course a world problem, but certainly acute in Italy which, thanks to its geographical position and its dynamic economic growth, has become an important junction of air connections.

It is sufficient to recall that, according to the studies of the *Centro per lo Sviluppo dei Trasporti Aerei* (Air Transport Development Centre), forecasts concerning the evolution of terminal traffic — exclusive of transits — in Italian airports give the following figures for 1975: a total of 26.4 million passengers — of whom 12.5 million accounted for by international traffic and 13.9 million by national traffic — and 504,000 tons of goods. For 1980 the same estimates give a movement of 40.5 million passengers — 20 million accounted for by international traffic and 20.5 million by national traffic — and 1,100,000 tons of goods.

ECONOMIC CONDITIONS IN ITALY

5. — It is clear that the Italian airports will have to handle a growing amount of traffic owing both to the increasing movement of persons and things on the domestic network and to the pressure of the international traffic which ties up with the Italian network at several points. Some important airport policy decisions, which will have to be followed by others, have already been taken to meet these new needs.

A number of steps have been decided on to adjust and strengthen some thirty airports and in addition there are plans for the expansion of the most important landing places and programmes for the construction of the new airports of Naples, Florence and Agrigento. Further the decision has also been taken to carry out over several years a plan for the expansion of flight control and safety infrastructures and ground facilities for safety purposes.

Another important measure taken by the Italian government refers to the construction of a new air station in the Rome-Fiumicino inter-continental airport, the most important in the country, which handles most of the international traffic.

New airport plans and programmes are also being prepared, which will have to take into account the continuous and ever more pressing needs of air transport in Italy.

The further strengthening of the Italian air services will have to take place bearing in mind problems of two different kinds closely connected with it. Inside Italy air services will have to establish their role more and more firmly within the frame of a co-ordinated transport policy based on the development of the specialization and operational integration of the various modes of transport. In the international field too a policy of co-ordination will have to be pursued — through ICAO at the level of governments and through IATA — International Air Transport Association — Montreal at the level of companies — with the other carriers in order to surmount the over-capacity crisis and ensure an orderly and adequate expansion of scheduled and charter air transport.

The picture that seems to emerge from all that has been said is favourable as regards the prospects of Italian civil aviation. They are founded on the dynamic growth rate already shown by air transport under the Italian flag against a background in which more and more people are using air transport when travelling. Italy's geographical position and the already conspicuous and increasing terminal traffic handled

BANCO DI ROMA

make Italian civil aviation seem likely to reach new and important targets. The great vitality it has shown since the war, together with the foreseeable evolution of demand, certainly affords an important guarantee of success. But it would be a mistake to think that these new targets are so easy to reach, for situations in the civil aviation sector are always fluid and the competition on international routes is increasingly keen. The Italian air transport industry, already present on the five continents, will therefore have to make every possible effort to defend and strengthen its competitiveness, exploiting with a suitable national air transport policy the particular advantages offered by the country's geographical position and by its economic and social development prospects. If this is done, appreciable results should not be lacking.

EVOLUTION OF ITALIAN AIR TRAFFIC
scheduled services 1950-1971

TABLE 2

Year	Kms. flown '000	Hours of flight	Passengers	Passenger/kilo- gram	Tonn/kms. carried		
					Goods '000	Mail '000	Total '000
1950	11,701	48,140	178,412	150,910	2,952	073	3,605
1951	10,614	36,327	106,208	135,031	3,287	1,100	4,451
1952	10,536	36,444	120,363	109,080	3,427	1,580	4,806
1953	11,694	36,586	181,097	120,883	2,022	1,788	4,799
1954	14,860	45,112	280,115	307,240	3,705	2,474	6,210
1955	16,304	45,000	306,948	330,117	5,425	2,668	7,783
1956	18,112	55,696	381,621	428,896	6,449	2,618	9,081
1957	21,460	64,801	476,148	524,616	8,296	3,795	11,561
1958	27,286	76,361	657,146	750,964	10,295	4,557	13,711
1959	30,621	87,026	846,644	1,030,399	13,717	5,847	19,664
1960	37,366	94,014	1,105,204	1,330,134	19,866	6,645	26,519
1961	45,107	101,196	1,535,443	1,864,847	26,457	7,108	33,065
1962	53,509	109,777	2,096,797	2,634,614	35,021	8,164	43,287
1963	60,509	121,326	2,606,306	3,090,407	47,485	10,081	57,567
1964	70,050	133,287	3,730,064	3,582,116	70,314	12,080	81,335
1965	77,864	145,084	5,048,323	5,068,901	101,206	13,181	114,487
1966	86,314	170,926	6,485,042	6,679,838	122,760	15,796	138,605
1967	96,110	199,075	8,007,321	8,243,005	152,024	19,572	171,593
1968	114,296	227,401	9,796,207	9,663,238	174,861	21,341	196,203
1969	131,100	242,070	11,761,244	11,115,898	243,605	24,453	269,058
1970	141,080	275,274	16,712,724	15,000,116	295,171	28,420	321,612
1971	151,200	290,575	20,644,227	16,582,080	302,177	27,000	325,785

Source: ICAO.

PASSENGERS CARRIED ACROSS THE NORTH ATLANTIC BY AIR AND BY SEA
years 1946-1970 ('000 passengers)

TABLE 3

Years	Sea	Air	Total
1946	300	105	405
1947	415	200	614
1948	501	251	754
1949	682	221	928
1950	691	317	1,008
1951	740	340	1,052
1952	844	428	1,232
1953	892	521	1,415
1954	928	581	1,519
1955	962	691	1,654
1956	1,011	825	1,836
1957	1,027	1,000	2,027
1958	1,064	1,191	2,255
1959	1,111	1,540	2,421
1960	1,190	1,919	2,808
1961	1,285	2,176	3,261
1962	1,300	2,587	3,887
1963	1,310	2,836	4,146
1964	1,315	3,661	4,956
1965	1,419	4,004	5,421
1966	1,463	4,700	6,161
1967	1,504	5,595	6,660
1968	1,574	6,252	7,126
1969	1,633	6,770	7,114
1970	1,652	6,618	8,270

Source: IATA.

ECONOMIC CONDITIONS IN ITALY

TABLE 4

CONTRIBUTION OF THE ITALIAN COMMERCIAL AIR FLEET
years 1961-1970 (million dollars)

Items	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970*
(a) Foreign Exchange Saved										
freights for imported goods	8.0	11.0	12.0	13.3	14.0	16.5	16.2	22.0	20.0	27.0
freights for transport of Italian passengers	23.8	27.3	28.0	27.8	41.2	46.0	51.5	56.0	68.1	77.0
Total	31.8	42.3	40.1	41.1	55.2	62.5	67.7	78.0	87.1	104.0
(b) Foreign Exchange Earned										
freights for goods exported	9.5	12.4	14.2	17.0	18.1	24.5	20.8	32.0	42.2	54.0
freights for transit and transport between third countries	5.1	6.3	7.4	9.3	10.2	11.2	11.8	14.5	17.4	22.0
freights for transport of foreign passengers	52.1	50.4	56.0	105.5	116.8	132.5	145.1	155.0	170.0	204.0
Gross total earned	76.8	69.0	77.6	131.7	145.1	168.2	177.0	201.5	229.7	280.0
Expenditures abroad	23.0	25.8	30.8	35.0	52.0	58.0	63.5	62.5	70.0	74.0
Total net gain	53.8	43.2	46.8	96.7	93.1	106.2	114.4	137.0	170.7	206.0
(c) Total contribution (a+b)	25.6	115.5	135.0	146.8	148.3	168.7	182.1	215.0	267.8	310.0

Source: Bank of Italy.

* Provisional figures.

ARRIVALS OF FOREIGN TOURISTS IN ITALY

TABLE 5

years 1965-1970

Year	Total						By air		
	Tourists		Excursionists		Total		Number	% of change	by air tourists %
	Number (1)	% of change	Number (2)	% of change	Number (3)	% of change			
1965	11,000,000	—	12,700,000	—	23,700,000	—	1,401,100	—	13.4
1966	12,700,000	14.4	14,082,000	13.2	26,782,000	12.1	1,714,500	21.7	16.3
1967	12,600,000	-0.8	15,000,400	6.5	27,600,400	3.2	1,974,500	13.8	15.7
1968	12,600,000	—	16,210,000	8.0	28,810,000	8.1	2,121,000	7.4	15.8
1969	13,300,000	7.1	17,701,700	21.2	31,001,700	8.2	2,450,000	15.5	18.1
1970	14,100,000	5.1	18,774,000	6.2	32,874,000	5.4	2,768,000	13.0	19.5
Yearly average increase	51.1%		8.6%		5.6%		13.2%		

Source: ISTAT - Istituto Centrale di Statistica (Central Institute of Statistics) - Rome.

BANCO DI ROMA

TABLE 6

PAYING TRAFFIC OF THE MAIN ITALIAN AIRLINES IN 1971

Traffic items	ALITALIA	ATI	INAVIA	SAM	ALISIEDA
<i>Scheduled services</i>					
Kms. flown '000	129,898	18,012	4,060	558	1,306
Hours of flight No.	218,966	55,710	11,229	1,668	3,805
Passengers '000	3,825	1,390	255	n.a.	821
Seat/kms. '000	17,108,900	1,269,539	235,974	n.a.	60,790
Passenger/kms. '000	891,3600	652,195	99,945	n.a.	31,291
Occupied seat coefficient . . . %	52.7	51.9	43	n.a.	51.9
Ton./kms. supplied '000	2,938,460	136,224	21,033	6,012	4,724
Ton./kms. carried '000	1,115,317	62,280	9,334	n.a.	2,631
Load factor %	37.9	46.4	44	n.a.	51.4
<i>Charter Transport</i>					
Kms. flown '000	2,078	—	1,695	5,593	16
Hours of flight No.	3,133	—	3,200	10,922	255
Ton./kms. supplied '000	18,890	—	8,688	4,434	148

Source: Ciriliani - Rome.

TABLE 7

PASSENGER AND FREIGHT TRAVEL IN ITALIAN AIRPORTS

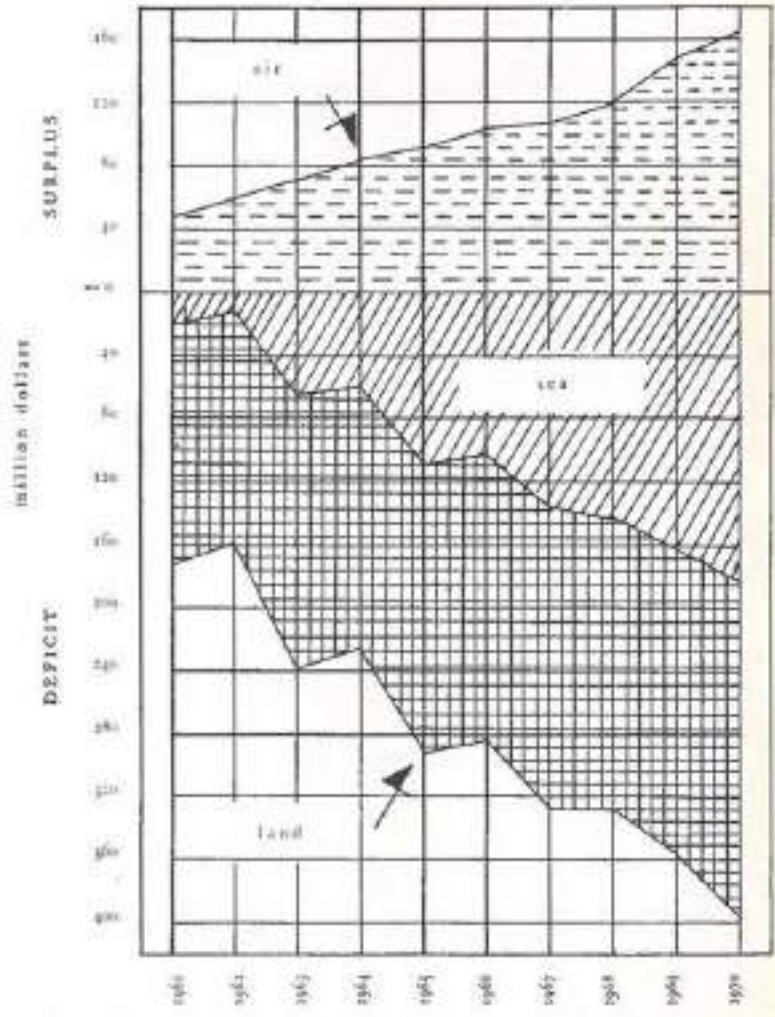
1960-1971

Year	Passengers			Goods (tons)		
	Domestic services	International services	Total	Domestic services	International services	Total
1960	982,040	1,923,761	2,905,801	11,423	22,951	34,374
1961	1,461,908	1,923,186	3,385,094	14,096	27,477	41,573
1962	1,995,877	2,709,171	4,705,048	18,948	30,166	49,114
1963	2,397,426	3,472,068	5,869,494	22,090	47,410	69,500
1964	2,664,689	3,763,175	6,427,864	27,035	52,297	79,332
1965	3,006,105	4,333,221	7,339,326	36,980	63,539	100,519
1966	3,336,057	5,095,484	8,431,541	47,410	77,379	124,789
1967	3,972,717	5,691,025	9,663,742	52,081	85,250	137,331
1968	5,091,311	6,756,689	11,848,000	62,078	113,797	175,875
1969	5,940,024	7,516,065	13,456,089	65,070	153,370	218,440
1970	7,097,252	8,671,027	15,768,279	72,526	164,990	237,516
1971	6,242,131	9,787,111	16,029,242	57,027	171,611	228,638

Source: Ciriliani - Final figures for the years 1960-1970, estimates for 1971.

ECONOMIC CONDITIONS IN ITALY

TREND OF TRANSPORT BALANCE
Years 1961-1970



MEDITERRANEO

ANNI OTTANTA

PROF. MARIANO GABRIELE

L'osservatore che, all'inizio dell'anno, decidesse di tentare uno sforzo analitico di ricerca prospettica nell'area del Mediterraneo non incontrerebbe probabilmente gravi difficoltà ad individuare una serie di punti «caldi», anche se congiuntamente non critici, la cui reale carica di pericolosità appare in effetti sconosciuta, dipendendo da incognite particolari e generali. Sono queste che appaiono di maggiore interesse perché si collocano in una prospettiva di medio-lungo periodo e possono avere nella loro evoluzione un carattere di più accentuata costanza.

Il primo elemento generale di cui occorre tener conto è dato dal possibile «scoppio della pace» nel Levante. Egitto ed Israele, al di là delle dispute, pur rilevanti, che carat-

terizzano il loro contenzioso tradizionale, sembrano avviati ad una logica di pace. Una prospettiva di questo genere ha implicazioni importantissime: disinnescata la bomba senza sicura dei conflitti preventivi nel punto più delicato delle frontiere israeliane e toglie all'area di Suez quel potenziale esplosivo di portata internazionale che si è così negativamente ripercosso nel passato sulla politica e sull'economia del mondo.

Un secondo elemento di portata generale è dato dalla nuova politica mediterranea della Comunità Europea. Gradualmente, da una situazione di quasi disinteresse si è passati ad una pratica sempre più estesa di accordi commerciali e finanziari, di associazione e di cooperazione tecnica ed economica. Ma ora la prospettiva storica si muove sul filo di

un ritorno significativo dell'Europa nel Mediterraneo, in una chiave ben diversa da quella del passato e con qualche seria probabilità di ricoprirvi un ruolo importante di stabilità e di progresso.

Il terzo elemento generale da considerare sembra essere dato dallo spostamento, che da tempo si è segnalato su queste pagine, dell'epicentro del fronte di frizione tra le grandi Potenze fuori del Mediterraneo. E' questo il frutto della strategia sovietica di scavalco della zona del Vicino Oriente attraverso l'attuazione di una manovra di raggio più vasto, tendente ad utilizzare forze e metodi di penetrazione parzialmente inediti in un'area molto ampia e caratterizzata da tensioni e da crisi di identità dei soggetti statuali, all'interno (conflitti sociali, indebolimento di compagini in trasformazione, rivalità religiose e razziali, ecc.) ed all'esterno (delimitazione dei confini e dei ruoli, scontri fra aspirazioni imperiali ed autonomistiche, ecc.). E' probabile che le delusioni sovietiche nello scacchiere del Mediterraneo abbiano contribuito alla impostazione ed allo sviluppo di questa nuova fase di evoluzione del confronto a scala mondiale.

Quarto elemento da tenere presente, soprattutto nel momento in cui il suo impatto diventa sempre più concreto, è dato dal recente attivismo cinese nelle relazioni esterne. La Cina tende ad essere sempre più soggetto e non, come per troppo tempo si è creduto, oggetto nella politica internazionale. Ciò andrà di pari passo con una crescita economica probabilmente meno strettamente legata che nel passato ad ortodossie di natura ideologica, ma accompagnata dalla creazione di strumenti militari

più efficaci e più avanzati, il che darà luogo a conseguenze e tensioni importanti.

E' curioso come tutte e quattro queste considerazioni — ed a maggior ragione tutte e quattro insieme — si muovano in direzione di uno scenario nuovo, che assume una certa relativa diminuzione del ruolo delle due Superpotenze, Stati Uniti ed Unione Sovietica, e la progressiva trasformazione di una situazione politica generale del mondo quasi staticamente bipolare in un panorama più articolato e più dinamico. Sotto certi profili, si potrebbe cogliere una analogia lontana con quanto accadde verso la fine del regime stabilito nel Congresso di Vienna del 1815, durante il secolo scorso; la bilancia di forze e gli equilibri di Yalta sembrano in moto verso assetti diversi, non più determinabili solo da due soggetti capitali, ma da una pluralità di soggetti importanti, anche se non tutti allo stesso livello.

Segni in positivo o in negativo di evoluzioni pronunciate o soltanto in embrione sono rintracciabili nella situazione mediterranea, in relazione agli sviluppi dei dati storici sopra enunciati. Essi influenzano in maniera diversa, isolatamente o, più di frequente, intrecciati tra loro, gli avvenimenti locali e la catena delle ripercussioni lontane. Sembra necessario tener conto di un rapporto di interdipendenza di questo genere quando si tenta l'analisi delle incognite particolari.

Esse non sono poche nel Mediterraneo, e gli avvenimenti del 1978 hanno contribuito forse a renderle più numerose. Ma nessuna può prescindere dall'avvenimento diretto fondamentale: gli accordi di Camp David, dai quali parte il lungo itine-

rario di Israele e dell'Egitto, in un modo o nell'altro oramai compagni di strada, verso una nuova forma di convivenza pacifica.

Molti miti sono caduti nei contatti diretti di Camp David, da quelli relativi alle persone — i *mass media* tendono sempre a dare ruoli e maschere estremizzate e rigide ai personaggi — a quelli relativi ai giudizi di valore sui fatti. L'Egitto non poteva sostenere più un ulteriore arresto dello sviluppo per mantenersi sul piede di guerra, ma anche Israele non poteva più farlo, mentre sempre più incerta si rivelava la stessa attribuzione del successo e in ogni caso del suo significato. Non si poteva credere più alla potenza senza limiti dell'arma del petrolio, né ad una soluzione di sicurezza, per lo Stato israeliano, fondata su una strategia di confini sicuri, assolutamente determinabili in chiave militare. Al tempo stesso, contro nuove tentazioni di «guerre sante» si collocava la non più rimandabile domanda di sviluppo economico e sociale, che trovava sensibile la nuova classe dirigente araba. La crisi del nasserismo e del nazionalismo arabo dopo la morte di Nasser giocava contro le possibilità dell'Unione Sovietica di mantenere un vero ruolo di protagonista nel Levante. Malgrado ogni sforzo, quello che Mosca poteva offrire in termini di aiuti militari non si era dimostrato risolutivo e quello che poteva offrire in termini economici si rivelava troppo poco rispetto alla partita passiva che implicavano, vale a dire la chiusura e l'ostilità verso il resto del mondo. Le nuove aggregazioni economiche e tecniche che il mondo arabo riusciva contemporaneamente a produrre, finivano per agire ugualmente contro Mosca,

perché gli acquirenti principali del petrolio restavano i Paesi industrializzati occidentali, ai quali, sia pure in una sorta di rapporto contraddittorio di odio-amore, si rivolgeva naturalmente l'attenzione del mondo arabo. Questa linea, nella logica del bipolarismo, si manifestava in direzione degli Stati Uniti, tendeva ad emarginare l'Unione Sovietica, e si scontrava con le frustrazioni, il silenzio, la forse colpevole timidezza dell'Europa. Le tappe sono note: malgrado il trattato di amicizia e cooperazione russo-egiziano del 27 maggio 1971, nell'anno successivo i consiglieri sovietici venivano espulsi e nel maggio '76 lo stesso trattato sarebbe stato denunciato; contemporaneamente il governo di Washington accresceva le proprie possibilità di gestione della crisi nel Mediterraneo orientale. Anche la Siria, malgrado taluni atteggiamenti di intransigenza apparente, finiva per accettare nel 1975 un accordo di disimpegno con Israele attraverso la mediazione di Kissinger. A questo punto, il ruolo dell'URSS tendeva a scedere ulteriormente, da cogestore della crisi ad attento e critico spettatore della vicenda.

Né l'atteggiamento russo sembra, per il momento, caratterizzato dalla ricerca frenetica di occasioni di rivincita nell'ambito immediato del Mediterraneo. Probabilmente, il peso delle delusioni del passato grava sulle valutazioni di Mosca circa la scelta delle strategie più idonee a sostenere i suoi obiettivi nel mondo. È una conferma se ne può trarre, forse, anche dall'atteggiamento cauto assunto nei confronti della Siria dopo i giorni di Camp David, quando la politica di Damasco parve pendolare, ancora una volta, verso i

Sovietici. Non per nulla — dopo avere tuonato contro gli accordi patrocinati dagli Americani, in occasione della visita a Mosca del presidente siriano Assad — Brezhnev ha accolto con grande sollecitudine la richiesta telefonica di Carter intesa ad acquisire un aiuto sovietico per far cessare i bombardamenti siriani nel Libano; si direbbe che nel Mediterraneo, tutto sommato, una certa tranquillità non dispiaccia nemmeno all'URSS. Non si può certo parlare di rinuncia ad ambizioni di presenza nel Mediterraneo — anche se per il momento questa presenza non sembra molto attiva — perché tutta l'area del Levante è stata e continua ad essere di grande importanza nei conflitti che oppongono le grandi Potenze sullo scacchiere mondiale, ma è certo che oggi la priorità strategica e politica è riconosciuta, nell'impegno esterno russo, all'area del Golfo Persico, del mar Arabico e del mar Rosso.

L'investimento diretto della zona del petrolio e il tentativo di conseguire il più possibile il controllo delle rotte petrolifere si manifestano chiaramente attraverso gli interventi nel Corno d'Africa e nell'Asia orientale. E' questa grande operazione complessa che ha sostituito negli ultimi tempi la tradizionale politica sovietica in Mediterraneo, quale era stata condotta dalla fine della seconda guerra mondiale. La pressione sulle frontiere iraqene, iraniane, afgane e pakistane in Asia, accompagnata da vere e proprie azioni militari in Africa, ha trovato alimento dall'evoluzione interna dell'Iran e dalla questione dei confini etiopici. Non c'è dubbio che l'intervento diretto in quest'ultimo problema imponga ai Sovietici l'accettazione di

prezzi alti, in termini politici e di credibilità generale. L'accettazione di tali prezzi dimostra l'importanza che viene attribuita a Mosca al raggiungimento di un assetto politico-militare idoneo sulle zone di produzione e sui punti obbligati di transito del petrolio. Può darsi che si pensi di compensare la perdita di talune posizioni mediterranee con un dispositivo di proiezione militare da nord est e da sud (Bulgaria ed Etiopia), capace di mantenere sul Mediterraneo una potenziale minaccia.

Certo è che, mentre l'Egitto rompe con la Bulgaria e l'Iraq rafforza i suoi legami con l'Occidente industriale, i Sovietici appalano impegnati a fondo su altri punti. Il nuovo «uomo forte» di Kabul, Nur Mohamed Tarak, presidente del Consiglio rivoluzionario afgano uscito dal colpo di stato del 27 aprile 1978, ha firmato a Mosca, durante la sua visita dei primi di dicembre, un trattato di amicizia, buon vicinato e cooperazione con l'Unione Sovietica. Questo trattato ricorda gli accordi di «amicizia e cooperazione» stipulati nei mesi precedenti con il Vietnam e l'Etiopia, ed appare diverso dal precedente trattato russo-afghano, stipulato dal precedente Capo dell'Afghanistan, Mohamed Daud, assassinato nel colpo di stato dell'aprile, che riguardava essenzialmente la cooperazione economica; ora invece, in applicazione al nuovo strumento d'intesa, consiglieri militari ed esperti sovietici si trovano già in Afghanistan per promuovere la costruzione del nuovo Stato socialista ed assicurarne, in un quadro di cooperazione con l'URSS, la migliore efficienza militare.

Al tempo stesso cresce la pressione sul Pakistan, che in ossequio alla

teoria del «domino», potrebbe proporsi come il prossimo obiettivo di una nuova geografia politica sul mar Arabico. Ma se veramente questo fosse il passo successivo, occorre non dimenticare che esso potrebbe implicare conseguenze molto pesanti per l'equilibrio dell'Asia, perché avrebbe come effetto primario l'accentuazione del distacco indiano dall'Unione Sovietica ed una saldatura preferenziale di Nuova Delhi con la Cina.

Una prospettiva di questo tipo graverebbe in maniera notevole anche sugli equilibri del mondo, e in senso non favorevole a Mosca, non essendovi dubbio — per quante concessioni si vogliono fare all'importanza delle posizioni strategiche — che l'acquisizione del Pakistan (con tutto il suo patrimonio di risentimento contro la più grande e potente vicina che lo ha spogliato della sua regione orientale facendone l'indipendente Bangla Desh) non compenserebbe un peggioramento dei rapporti con l'India, come l'acquisizione del Vietnam non ha compensato l'ostilità della Cina.

Curiosamente, proprio queste riflessioni riconducono al Mediterraneo. Mentre aumenta la presenza sovietica nelle grandi città vietnamite ed Hanoi cerca anche nell'avventura cambogiana motivi di rafforzamento interno ed esterno, la politica cinese ha impresso una svolta ed una accelerazione ai rapporti di Pechino con l'Europa. Il trattato commerciale con la CEE del 4 aprile 1978 e la dinamica successiva delle relazioni con la Romania e la Jugoslavia — pagando coscientemente al miglioramento dei rapporti con quest'ultima il prezzo della defezione albanese — hanno accentuato sempre più la presenza della Cina nella politica inter-

nazionale. Gli accordi con il Giappone e gli Stati Uniti, la recente ripresa delle relazioni diplomatiche con questi ultimi, l'apertura all'Europa non possono che accentuare le preoccupazioni sovietiche di accerchiamento.

Il viaggio in Europa di Hua Kuó-feng ha certo dato alimento a questi timori, e ne è derivata una tensione maggiore nell'area romana e jugoslava che può riflettersi anche nel Mediterraneo.

In Adriatico esistono oggi alcune condizioni di «minidestabilizzazione», collegate localmente all'isolamento albanese ed alle ricorrenti, ma non si sa quanto realistiche, preoccupazioni per il «dopo Tito» in Jugoslavia.

La situazione albanese è difficile. In polemica da sempre con il «capitalismo imperialista» degli Stati Uniti e da molti anni con il «revisionismo krusceviano» dell'Unione Sovietica, Tirana ha misurato costantemente le proprie amicizie sul banco di prova dei rapporti con Belgrado. Pur pretendendo, infatti, di vestire ideologicamente con la massima coerenza marx-leninista i giudizi sulle politiche degli altri Paesi socialisti, l'Albania si è sempre trovata contro coloro che apparivano aperti all'amicizia od al dialogo con la Jugoslavia, colpevole di avere incorporato nella regione di Kossovo importanti minoranze albanesi. Così gli Stati Uniti sono stati riconosciuti imperialisti quando hanno sostenuto la secessione titoista dal mondo comunista dominato da Stalin. Il momento di rottura con l'URSS si è collocato dopo Stalin, che aveva sostenuto il regime albanese anche con approvvigionamenti di cereali e la cessione di sommergibili, quando intorno al

1960 si è verificato un riavvicinamento tra Mosca e Belgrado, e a Tirana è stata decisa una nuova linea filo-cinese. Ora, la rottura con la Cina interviene in coincidenza con le aperture di Pechino verso Belgrado, benché queste aperture siano motivate, palesemente, dall'intenzione di rafforzare uno schieramento non favorevole ai «revisionisti» moscoviti. È abbastanza problematico accettare l'idea che le relazioni esterne dell'Albania possano risolversi in un non splendido isolamento, solo assai parzialmente temperato dal miglioramento dei rapporti con la Grecia.

La Jugoslavia — come emerge anche dal lucido rapporto dell'IPALMO «Il ruolo politico dell'Europa nella area mediterranea», presentato al convegno del Movimento Europeo di Palermo (8-9 dicembre 1978) — costituisce il «caso» più rilevante per la sicurezza del fianco sud orientale dell'Europa comunitaria e, al tempo stesso, un esempio classico di come non si deve gestire una politica. La CEE, pur comprendendo Paesi di omogeneo orientamento democratico ed occidentale, ha dato vita ad un rapporto anomalo con la Jugoslavia, con la sola eccezione dell'Italia, limitatamente alla sistemazione delle questioni di frontiera ed al mantenimento di relazioni di buon vicinato. Rileva — il citato rapporto dell'IPALMO — che i negoziati con la Jugoslavia in campo economico sono stati caratterizzati da renitenza, remore, insufficienze e tergiversazioni, come se la CEE, accettando a tempo indefinito il bipolarismo del mondo, evitasse di far politica anche là e quando una iniziativa autonoma avrebbe potuto essere costruttiva e stabilizzante: le «lunghe controversie tra una Comunità arroccata sulla

formula del trattato commerciale preferenziale — giudicato dalla Jugoslavia economicamente inadeguato e politicamente tanto restrittivo quanto suscettibile di inserire nuovi elementi conflittuali nel già difficile equilibrio dei suoi rapporti con l'URSS — e le reiterate richieste, da parte di Belgrado, di essere inserita nel quadro dell'«approccio mediterraneo» sono in proposito assai significative, ove si rifletta che dopo 7 anni la caratterizzazione mediterranea della Jugoslavia è stata registrata nella dichiarazione congiunta di Belgrado, del dicembre 1977, su insistenti pressioni jugoslave. L'affermazione della «mediterraneità» della Jugoslavia, nel momento in cui la Comunità ha dinanzi a sé una prospettiva concreta di allargamento verso sud, può invece contribuire a saldare meglio all'Europa i nostri vicini adriatici, in un contesto generale di stabilizzazione su basi nuove, senza che per esorcizzare i tradizionali fantasmi del «dopo Tito» si debba ancora una volta far conto su un coinvolgimento degli Stati Uniti, di per sé forse riequilibrante, ma non certo stabilizzante, in un'area del mondo così lontana dalle coste americane.

L'Italia ha certamente un interesse specifico al miglioramento dei rapporti interadriatici, ma tutta la Comunità europea occidentale dovrebbe avere pure un interesse generale analogo, nel momento in cui si accinge a ritornare nel Mediterraneo.

La saldatura di una catena di Paesi collegati da interessi comuni lungo tutta la frontiera marittima mediterranea sarebbe un elemento di stabilità fondamentale, che si rifletterebbe positivamente anche sulla si-

tuazione delle coste meridionali del Mediterraneo e potrebbe nel tempo venire accettata con soddisfazione anche dalle Superpotenze, mano a mano che il mondo passerà dall'equilibrio bipolare, sul quale si è retto negli ultimi 30 anni, ad una nuova formula multipolare.

Certo, prima di adombrare concretamente prospettive di questo genere, occorre risolvere molti problemi ed attuare una riconversione completa, dal punto di vista mentale, dei modi e dei fini di una politica mediterranea della Comunità.

Anzitutto, non si devono dimenticare le questioni che hanno avuto particolare potenziale esplosivo e che possono innescare nuovi processi dirompenti, come il conflitto greco-turco per Cipro e per i fondali marini. Si aggiunga la questione del Sahara ex-spagnolo e la conseguente rivalità tra l'Algeria ed il Marocco, che finisce, malgrado la componente mauritana, per gravitare sul Mediterraneo anche per gli interessi spagnoli e francesi che in vario modo si collegano ad essa. Non mancano poi altri interrogativi minori: ad esempio, come saranno l'Algeria dopo la morte di Boumediene e la Tunisia dopo Bourguiba? Né va perso di vista il dato di partenza — peraltro positivo e credibile — dell'ipotizzato processo di pacificazione del vicino oriente: quando e come verrà la pace tra Israele e l'Egitto?

In secondo luogo, il ritorno dell'Europa nel Mediterraneo deve essere ben diverso dai trascorsi storici delle Nazioni europee in quel mare. La sola formula che può avere probabilità di successo è data dalla qualificazione di questo ritorno in

una prospettiva di sviluppo economico e sociale, di crescita civile, di pace.

Un approccio globale dell'Europa, che si avvia ad una presenza diretta ponderalmente decisiva nel Mediterraneo per l'articolazione geografica delle tre penisole meridionali, può risultare veramente stabilizzante, se riuscirà a manifestarsi in chiave di progresso economico ed a coinvolgere a tal fine gli altri Popoli del litorale. Gli Europei hanno di nuovo in mano, dopo molto tempo, una carta importante da giocare per ritrovare un ruolo storico rilevante e contribuire alla riduzione delle tensioni nel mondo. E' possibile — se vi sarà il tempo di avviare davvero questo processo senza che qualcuno dei punti «caldi» attuali lo blocchi — che ne consegua un certo disimpegno da parte delle due Superpotenze, a condizione che il vuoto sia riempito veramente dall'auspicata iniziativa europea. Una *pax mediterranea* che non pretenda di cambiare le alleanze, ma che faccia procedere sulla via dello sviluppo i Paesi che gravitano sul grande bacino marittimo, può anche non dispiacere ai due massimi protagonisti della politica mondiale, che potrebbero forse riconoscere di non avere più i mezzi per continuare a fronteggiarsi anche là dove fosse diventato inutile.

Ma è bene non indulgere troppo nella rappresentazione di uno scenario lontano, che più si dipinge idilliaco e meno può sembrare probabile. Potrebbe, però, non trattarsi di una prospettiva impossibile, se l'Europa comprenderà veramente come deve giocare le sue carte nella previsione del nuovo allargamento comunitario.

MARIANO GABRIELE

LEGGI NAVALI E SVILUPPO DELLA MARINA

Prof. MARIANO GABRIELE

I

I fattori del Potere Navale italiano

Quando, sulla scia dell'avventura garibaldina, prese corpo il primo Stato unitario italiano, una situazione nuova si determinò nel Mediterraneo ed all'interno del Paese. I vecchi equilibri internazionali ne venivano sconvolti, alla vigilia dell'apertura di Suez, e una nuova Potenza marittima si affacciava all'antico mare interno, con ambizioni quasi obbligate, che le imponevano, indipendentemente dalle sue reali possibilità, una politica navale.

La posizione geografica dell'Italia e la sua stessa conformazione, articolata in grandi isole e penisole, avrebbe proposto comunque temi e problemi di politica marittima ai suoi governanti; la congiuntura internazionale li proponeva in maniera indilazionabile. Ed erano ben altra cosa che non quelli del vecchio regno di Sardegna, le cui prospettive marinare, strettamente ancorate alla Liguria ed alle sue tradizioni, avevano trovato una sistemazione organica nel trasferimento della squadra a La Spezia e nel potenziamento di Genova come porto primario dello Stato. Se ne era reso ben conto Camillo di Cavour, primo Ministro della Marina del regno d'Italia, quando nella nota preliminare al bilancio della Marina del 1861 affermava: «Il sottoscritto, preposto all'amministrazione delle cose di mare di uno Stato collocato in mezzo al Mediterraneo, ricco di invidiabile estensione di coste e di una numerosa popolazione marittima, sente il dovere di dare il più ampio sviluppo alle risorse navali del Paese, valendosi degli elementi di forza che ha trovato nelle nuove province» (1). Non a caso l'amministrazione della Marina, che aveva peregrinato da questo a quel dicastero nel regno di Sardegna, veniva eretta

(1) C. MALDINI, *I bilanci della Marina d'Italia*, vol. I, p. 183.

in ministero autonomo nell'anno stesso in cui si proclamava il regno d'Italia. Che poi gli «elementi di forza» fossero realmente tali è un altro discorso.

La fulminea proiezione al sud della nuova entità nazionale italiana apriva una serie di problemi difficili. Nel settore marittimo occidentale la nuova Marina veniva fatalmente a scontrarsi con quella francese e con quella spagnola, nel settore meridionale essa aveva di fronte — amica, ma non troppo — quella britannica e dietro ad essa la turca, nel settore orientale si trovava a rivaleggiare con l'ostile Marina di Vienna e con quella greca. I soli compiti di protezione del traffico e di sostegno della Marina mercantile, unitamente all'esigenza di assicurare la difesa marittima e la presenza navale dove richiesto dalla politica dello Stato, esigevano un impegno a fondo. Né il momento storico consentiva di attendere i tempi necessari per omogeneizzare gli uomini e prepararli, selezionare le navi disponibili per scegliere quelle utili e costruirne altre, impostando una politica degli arsenali e dei cantieri idonea a rispondere nel tempo lungo alle esigenze, definendo la collocazione delle basi ed attrezzandole. Ognuno di questi temi rappresentava un elemento di debolezza: le navi erano quanto di più eterogeneo si potesse immaginare, ufficiali ed equipaggi venivano da scuole e da preparazioni diverse, le basi rispondevano alla logica dei singoli Stati regionali più che ad una nuova logica nazionale, la Marina non aveva una grande tradizione marittima nazionale abbastanza vicina nel tempo per potervi inserire direttamente la propria politica.

Le repubbliche marinare, i grandi navigatori, i famosi ammiragli romani (2) non avevano nulla in comune con la realtà provinciale degli Stati italiani del 1859-'60. La nuova Italia, invece, aveva una dimensione internazionale tale da poter riprendere quel patrimonio di ideali e di glorie per farne la piattaforma spirituale della propria marineria nazionale, se avesse avuto il tempo di assimilare compiutamente il significato dei richiami storici, rielaborandolo entro le prospettive moderne in cui era nata. Ma l'incalzare dei tempi non permise nemmeno alla Marina di avere il tempo necessario per un progressivo adeguamento alla situazione. Il solo fatto di esistere importava che l'Italia si trovasse impegnata sul mare, in quel momento storico che segnava dopo secoli di decadenza la rivalutazione del Mediterraneo.

(2) Le tradizioni della Marina Militare avevano bisogno di tornare indietro nel tempo, a Genova, a Venezia, a Pisa e, prima ancora, ai classici ricordi di Roma per ritrovare glorie ed eroi ai quali ispirarsi. E' sintomatico che a quei tempi lontani si siano rifatti i navalisti italiani dopo il '70, quando di nuovo, dopo le delusioni e le polemiche del '66, rifiorirono entusiasmi e speranze. I ricorsi del più lontano passato presero il posto di quelli vicini, proprio perché l'insufficienza di questi non poteva servire da piattaforma ideale a nessuna ripresa navale. Coloro che — retorica a parte — preconizzarono una terza Italia grande sul mare, ricercarono i fantasmi dei dogi di Genova e di Venezia, si infiammarono al nome di Caio Duilio che aveva portato per primo alla vittoria le navi della grande Roma. E nel 1876, liquidata la flotta di Lissa, intitolarono a Caio Duilio la prima importante unità della nuova Marina. Cfr. F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, Bari 1952, pp. 296 sgg.

In tale quadro, i fattori del potere navale italiano apparivano largamente inadeguati, anche se — dopo tutto — esisteva una flotta (3). Tuttavia, fin dagli inizi una linea politica era stata indicata, proprio nel settore che in questa sede interessa. Nel campo navale, quando per le proprie necessità uno Stato ha bisogno della flotta, esso deve cercare di costruirla direttamente e di sostenerla con una valida industria cantieristica nazionale. E' quanto aveva perfettamente compreso Cavour, quando affermava in Parlamento (4): «e qui io lamento una grandissima lacuna nell'industria del nostro Paese; noi non abbiamo ancora alcuno stabilimento che si sia dedicato alla costruzione di navi in ferro. Il Governo desidera molto di poter favorire quest'industria e veder modo d'introdurla nel nostro Paese; e per quanto io non sia fautore del sistema protezionista, per quanto io sia disposto a mantenere, ad eccitare anzi la concorrenza fra le fabbriche interne e le estere, tuttavia io crederei che, se vi fosse mezzo d'introdurre nel nostro Paese questa industria delle costruzioni navali in ferro, sarebbe il caso di non accordare privilegi, ma di vedere modo di secondare gli sforzi di quei capitalisti, i quali venissero a stabilirsi a questo scopo fra noi» (5).

Fino a Lissa

Il breve periodo tra l'unificazione italiana e la terza guerra per l'indipendenza fu caratterizzato — pur nel rapido avvicinarsi dei ministri (6) — dai primi tentativi di definire un «piano organico» della flotta, destinato a dare un indirizzo di medio o di lungo periodo alla politica delle costruzioni navali militari.

Gli studi iniziarono sotto il Menabrea, successore di Cavour al ministero della Marina. Egli aveva formato una commissione ad hoc, cui indirizzò una serie di quesiti, indicando come linea fondamentale di politica navale l'esigenza, per l'Italia, di disporre di una Marina militare talmente forte da poter fronteggiare quelle austriaca e spagnola riunite: si trattava di un orientamento molto interessante perché fissava un obiet-

(3) Al momento della proclamazione del regno d'Italia la Marina Militare poteva contare su 79 unità — di cui 22 ad elica, 35 a ruote, 22 a vela — per complessive 77 031 t e 745 cannoni; 32 navi provenivano dalla Marina sarda, 24 dalla napoletana, 13 da quella garibaldina di Sicilia, 8 dalla toscana e 2 dalla pontificia. Esagerava quindi il Pascoli, quando affermava, in un discorso agli allievi dell'Accademia navale di Livorno, il 10 aprile 1911: «il 17 marzo 1861 comincia la storia della nostra Italia che ha dietro a sé i millenni e avanti a sé i millenni... Non aveva strade, non aveva scuole, non aveva opifici, non aveva navi», *Rivista Marittima*, aprile 1911, p. 72; M. GABRIELE, *La prima flotta dello stato unitario italiano*, in *Nuova Antologia*, n. 1922 (febbraio 1961), pp. 167-78.

(4) Rispondendo alla Camera, il 2 giugno 1860, al deputato Pareto, che aveva avanzato una interpellanza per conoscere lo stato delle cose della Marina.

(5) Cfr. M. GABRIELE, *La politica navale italiana dall'Unità alla vigilia di Lissa*, Milano 1958, p. 93.

(6) Dalla morte di Cavour al 1867 si succedettero ben 14 ministri della Marina, con una durata media di 5 mesi e 20 giorni. Cfr. G. FIORAVANZO, *La marina militare nel suo primo secolo di vita (1861-1961)*, Roma 1961, p. 16.

tivo preciso ed ambizioso che sarebbe rimasto valido per molto tempo. Tale direttiva stava a significare che il posto dell'Italia nella graduatoria delle Potenze marittime mediterranee veniva stimato dover essere, fin dall'inizio della vita nazionale, importante: il terzo, dopo le due grandi Potenze britannica e francese, e in condizioni tali da uguagliare la somma degli altri due possibili concorrenti più forti nel bacino del Mediterraneo. La commissione si orientò verso i vascelli e le fregate di legno ricoperte di ferro: era l'effetto del momento di transizione e di incertezza che caratterizzava dovunque le scelte navali. Il Menabrea, dal canto suo, tenendo conto di varie esigenze, preparò per il 1862 un bilancio che proponeva spese per 59 milioni, che non furono mai approvate.

Nel successivo ministero Rattazzi, il portafoglio della Marina toccò al Persano, il quale nominò una nuova commissione e portò avanti la proposta di una flotta, da costruire in un periodo poliennale, che avrebbe dovuto sostituire quella eterogenea e poco efficiente di cui disponeva il Paese, assicurandogli nel contempo un posto rilevante fra le Potenze marittime. Si sarebbero dovute costruire 24 fregate corazzate di 1° ordine e 10 di 2° ordine, 9 fregate, 12 corvette, 14 avvisi, 1 yacht, 14 trasporti, 18 cannoniere (di cui 6 corazzate) e 6 batterie corazzate. Questo piano organico non fu neppure discusso in Parlamento, ma il dibattito e le polemiche intorno agli studi che ne erano stati alla base (7) contribuirono certamente alla divulgazione del problema ed alla sia pur disordinata serie di spese navali che furono sostenute in previsione del nuovo scontro con l'Austria. Va rilevato che il piano del Persano poneva l'accento sulla necessità di potenziare l'industria cantieristica nazionale, riprendendo il filone di pensiero di Cavour ed appoggiandosi — con l'aiuto di autorevoli sostenitori, tra cui il Saint Bon (8) — anche alle esperienze della guerra di secessione americana.

Nel 1864 il ministro Cugia, riprendendo gli studi precedenti alla luce delle conclusioni tratte da una nuova commissione di ufficiali di Marina, da lui nominata, tornava sul tema del «piano organico», che era piaciuto alla Camera, sebbene questa non fosse certo concorde sui contenuti. Col nuovo «piano organico» il Cugia proponeva la realizzazione di un numero minore di fregate corazzate e la radiazione del naviglio non utile, ma in compenso proponeva che due terzi della flotta fossero costantemente armati.

I successori del Cugia, fino al 1866, pur mantenendosi fedeli all'idea

(7) *Studi per la compilazione di un piano organico della Marina italiana per ordine del ministro della Marina*, Torino 1863.

(8) Vedi S. di SAINT BON, *Pensieri sulla Marina Militare*, Napoli 1862. Vi si legge «...la potenza in materiale galleggiante di una nazione marittima meglio si desume dalle forze produttrici dei suoi arsenali e della sua industria privata che dal numero effettivo delle sue navi. E questo gran fatto costituisce appunto la gran superiorità della marineria britannica su tutte le altre dell'universo. Se dunque aspiriamo a prender seggio in mezzo a quelli che imperano sul mare, bisogna che subito, con tutta l'alcrità possibile e con mezzi atti a raggiungere lo scopo, facciamo sforzi giganti per dar vita alle industrie private delle costruzioni navali, di quelle segnatamente in ferro». Va rilevato che «privato» si intende meglio oggi col vocabolo «civile».

del piano organico fondato su un nucleo corazzato da battaglia, cui avrebbero dovuto affiancarsi unità speciali anfibe, non ottennero mai i mezzi per impostare una politica a medio termine per la costruzione della flotta. E di conseguenza, pur se non mancarono talune decisioni positive (9), gli stanziamenti per la Marina furono definiti non in base ad una visione di lungo periodo capace di garantire l'impiego ottimale delle risorse alla luce di programmi concepiti in maniera organica, ma in una alternanza incoerente di atteggiamenti, dettati volta a volta dal desiderio di risparmiare fondi nel quadro di un pericolante bilancio statale, o dall'opposta volontà di approvvigionarsi subito, dovunque e comunque, di navi per la guerra sotto la spinta emotiva degli eventi.

Ciò diede luogo a spese, nel complesso, rilevanti, ma con cattivi risultati, come dimostrò l'infelice campagna navale del 1866. La lezione di questo breve periodo — con le sue buone intenzioni frustrate e con le sue intuizioni felici, ma inutili — non va dimenticata. Essa può essere presa ad esempio, emblematicamente, sulle modalità e sugli effetti di una politica delle costruzioni navali accidentale ed episodica, che si risolve in dispersione di risorse ed in cattivi risultati finali.

La «Legge Navale» del 1873

Vennero i tristi giorni di Lissa, e con essi la delusione, l'amarezza e le polemiche. Ma, al di là dell'episodio venne anche una esatta e dosata valutazione di alcuni tra i motivi principali dell'insuccesso, proprio da quegli ambienti navali che l'infelice vicenda del 1866 aveva più scosso.

Un contributo significativo fu dato dal Riboty. Valoroso comandante della *Re di Portogallo* a Lissa, poi deputato e senatore, l'ammiraglio Riboty fu nominato ministro della Marina all'inizio del 1868. Si erano spenti in Parlamento — ma non da molto — gli echi di una polemica esasperata che era giunta a chiedere addirittura l'abolizione della Marina Militare, quando il Riboty prese l'impegno, nel febbraio 1868, di riorganizzare la flotta. Strumento di tale operazione, particolarmente impegnativa per il momento politico e tecnico in cui veniva a proporsi, doveva essere una legge navale.

Dopo una prima serie di studi, il 15 maggio 1869, il Riboty presentò in Parlamento un «piano organico del materiale della Marina», che avrebbe voluto rappresentare un onesto compromesso tra le esigenze della Marina e quelle del bilancio. Il piano proponeva 84 unità, tra cui 20 navi di linea e 7 fregate; la spesa occorrente avrebbe dovuto essere ripartita in 10 anni (10).

Il progetto non ebbe fortuna, perché la caduta del Governo Menabrea e la linea di stretta economia nelle spese militari assunta dal suc-

(9) Va ricordato, tra l'altro, il passaggio del cantiere statale di Livorno, in concessione, ai fratelli Orlando, nel 1865, sotto il ministro Angioletti, cfr. M. GABRIELE, *La politica navale, ecc.*, cit., pp. 254-56.

(10) Cfr. FIORAVANZO, *cit.*, p. 20.

cessore Lanza, lo fecero accantonare. Ma nell'estate 1871, ritornato il Riboty al dicastero della Marina, l'idea portante della legge navale, che egli aveva sostenuto anche dai banchi del Senato, ritornò attuale. Nuovi studi furono elaborati e si conclusero con la presentazione in Parlamento di un progetto di legge in 39 articoli, che affrontava la riorganizzazione di tutto il settore militare marittimo dello Stato e non soltanto del materiale navigante (11). Il naviglio avrebbe dovuto comprendere 73 unità; di cui 12 navi di linea, 22 da crociera, 7 avvisi, 6 trasporti, 18 guardacoste ed 8 rimorchiatori; il totale corrispondeva complessivamente alle unità esistenti, ma il numero delle navi di linea fu giudicato, dal Consiglio Superiore di Marina, insufficiente a garantire la difesa dello Stato, per la quale sarebbe stato necessario portare le unità di linea, nerbo della flotta, a 21.

Tenuto conto anche di tutte le altre esigenze diverse dal rinnovo del naviglio — personale, amministrazione, ecc. — il Riboty arrivava a definire un fabbisogno di spese ordinarie e straordinarie che, ripartite nel quinquennio 1872-1876, arrivavano complessivamente a 165 milioni. Le quote di spesa relative alle nuove costruzioni arrivavano complessivamente a lire 25 750 000, così distribuite nel quinquennio: 1872, lire 3 000 000; 1873, lire 4 000 000; 1874, lire 5 000 000; 1875, lire 6 250 000; 1876, lire 7 500 000. Con tali mezzi, negli anni indicati sarebbe stato possibile costruire 2 navi di linea corazzate, 4 cannoniere e 10 guardacoste.

La discussione in Parlamento fu animata soprattutto dalle critiche di insufficienza, che furono mosse ad un piano fondato sul mantenimento e sulla graduale sostituzione del naviglio esistente. Il ministro della Marina aveva concordato la spesa con quello delle Finanze, Quintino Sella, ed aveva ottenuto il possibile. Ma la Giunta della Camera volle portare a 102 il numero delle unità della flotta e la Camera approvò la proposta della Commissione Bilancio di stanziare 3 milioni in ogni esercizio finanziario per la riproduzione del naviglio, iscrivendo la somma nella parte ordinaria del bilancio (12). Ed è interessante, al di là delle polemiche tecniche e di quelle parlamentari, che su un punto si trovano concordi Marina, Ministro e Parlamento: sulla necessità di attuare una politica poliennale di investimenti nel naviglio in modo che fosse possibile conoscere la disponibilità per le nuove costruzioni in anticipo per pianificare i programmi cantieristici.

Erano stati preparati, intanto, i piani della nave da battaglia del tipo «Duilio». Fu questo l'aspetto più clamoroso della politica navale italiana negli anni '70. Si trattava di una nave nuova, ideata da Benedetto Brin, dotata di caratteristiche, per il tempo, eccezionali: velocità di quasi 16 nodi, 12 000 t di dislocamento, due torri idrauliche che portavano l'artiglieria principale, struttura a compartimenti stagni. Malgrado perplessità e polemiche, il 12 marzo 1873 la Camera approvò la legge che

(11) C. BRAMBILLA, *Una legge navale di 100 anni fa*, in *Rivista Marittima*, CVII, 6 (giugno 1974), pp. 7-27.

(12) G. COLLIVA, *Uomini e navi nella storia della marina militare italiana*, Milano 1972, p. 44.

ne consentiva la costruzione, in tre esemplari, con una spesa di 15 milioni. La nuova unità rappresentava rispetto al passato un salto di qualità notevole, e la sua realizzazione ebbe anche all'estero vasta risonanza (13).

Il ministro della Marina, ammiraglio Simone Pacoret di Saint Bon, aveva nel frattempo ottenuto il consenso del Parlamento all'alienazione delle navi antiquate (14), nell'intento di eliminare unità scarsamente efficienti, che tuttavia assorbivano mezzi per manutenzioni e riparazioni, e di concentrare tutte le risorse disponibili nella costruzione di una nuova moderna ed efficiente Marina. Con i fondi derivanti dalle vendite, quelli risparmiati nella manutenzione e quelli già stanziati, si sarebbe potuto disporre della rilevante somma di 60 milioni da spendere in 5 anni. Ancora una volta, come si vede, la politica della spesa per il naviglio militare si collocava nel quadro tipico della legge navale: un programma di costruzioni a medio termine, una copertura finanziaria pianificata in un periodo a ben più largo respiro che non quello del bilancio annuale. Nello stesso quadro veniva a collocarsi anche la successiva importante decisione relativa alle grandi unità, presa nel corso del 1876: varata la *Duilio*, la gemella *Dandolo* avrebbe dovuto subire importanti modifiche ed inoltre sarebbero state costruite altre 2 nuove grandi unità — *Italia* e *Lepanto* — capaci di trasportare un'intera Divisione dell'Esercito con autonomia quasi doppia rispetto a quella del *Duilio* (15).

Ma sarebbe toccato al Brin, succeduto il 25 marzo 1876 al Saint Bon nella guida del Ministero della Marina, di ottenere finalmente il consenso del Parlamento su una legge navale globale. Con tutti i suoi possibili difetti (16) il piano organico, presentato dal Brin il 21 febbraio 1877 e trasformato in legge il 1° luglio seguente, aveva una sua logica. Esso prevedeva un organico di 72 unità — di cui 16 di 1ª classe, 10 di 2ª e 20 di 3ª, oltre a 14 navi onerarie e sussidiarie ed a 12 destinate ad impieghi locali — da raggiungersi in 10 anni, con una spesa ordinaria di 126 milioni ed

(13) Quando la *Duilio* scese in mare e fu ormai palese a tutti che le pessimistiche previsioni sulle sue capacità di galleggiamento — imprudentemente espresse anche da esponenti di reputati ambienti navali esteri — erano state completamente smentite, per contraccolpo vi fu un coro di lodi, anche esagerate. Agli apprezzamenti dell'ammiraglio Robinson, che riportava i favorevoli commenti dell'ammiraglio inglese, ed alla relazione al bilancio francese della Marina del 1879, che definiva la nuova unità come «la più forte macchina da guerra che l'arte navale abbia creato», si aggiunse la clamorosa dichiarazione del senatore americano Bonejan, il quale affermò in assemblea: «La sola *Duilio* della Marina italiana potrebbe distruggere tutta la nostra flotta». E l'ormai vecchio Garibaldi volle scrivere da Caprera all'ispettore generale del G.N. Mattei, il 27 febbraio 1880: «La stupenda riuscita del *Duilio* onora grandemente voi ed i valorosi collaboratori — nel concetto e nell'attuazione. Io considero la nascita dei quattro colossi della nostra Marina Militare come un vero risorgimento nazionale che ci porterà al livello delle grandi potenze marittime...».

(14) PRASCA E., *L'ammiraglio Simone di Saint Bon*, Roma-Torino, 1906, p. 103; COLLIVA, *cit.*, pp. 44-46.

(15) 8700 miglia, contro le 3760 del *Duilio*.

(16) Inevitabili anche a causa delle oscillazioni della politica estera italiana in quel periodo.

una straordinaria di 20 (17). Questa legge navale gettava le basi per un programma di sviluppo della flotta di tutto rispetto, ed è partendo da esso che durante i decenni successivi l'Italia raggiunse posizioni relativamente importanti tra le Potenze marittime. Il programma prevedeva, in fondo, soltanto la costruzione di due nuove grandi unità da battaglia (il numero totale delle navi doveva passare dalle 70 del 1877 alle 72 del 1888), ma a fianco di queste una serie di rinnovi e di ammodernamenti avrebbe dovuto garantire un miglioramento qualitativo importante dello strumento militare marittimo (18).

La «Legge Navale» del 1887

La precipitosa adesione dell'Italia all'alleanza degli imperi centrali, dopo la cocente delusione di Tunisi del 1881, portava in prima linea gli impegni ed i problemi della Marina Militare. In un periodo particolarmente travagliato dal dibattito sulla scelta degli indirizzi delle costruzioni navali (19) e dalla ricerca di soluzioni tecniche nuove (20), la Marina Militare italiana si vedeva liberare, da un lato, di molte preoccupazioni nel settore adriatico, ma al tempo stesso veniva gravata di responsabilità schiaccianti. L'adesione alla Triplice aveva impegnato l'Italia per terra anche sul fronte del Reno, nell'ipotesi di un conflitto continentale, ma l'aveva lasciata del tutto scoperta per mare, di fronte all'aggressiva potenza francese. Solo nel primo trattato di rinnovo dell'alleanza, nel 1887, si sarebbe ottenuto un primo riconoscimento — peraltro soggetto ad interpretazioni assai divergenti — degli interessi mediterranei di Roma e solo nel 1900 si sarebbe arrivati alla stipula di una prima, peraltro insufficiente, convenzione navale con gli alleati triplicisti.

La Marina italiana, per contro, doveva coprire dalla minaccia francese le sue lunghissime coste, caratterizzate dalla presenza di grandi città aperte all'offesa dal mare, e fronteggiare su un arco marittimo assai esteso lo spettro dell'invasione, sia nelle isole che nella terraferma. Essa doveva, inoltre, sostenere le sempre ritornanti ambizioni coloniali e gestire una presenza politica dello Stato, nell'epoca della forse più esasperata competizione imperialistica che le Potenze europee abbiano conosciuto.

Con l'adesione alla Triplice, i bilanci della Marina, come quelli del-

(17) Nei 126 milioni della spesa ordinaria era compresa una quota dei 60 milioni ricavati dalla legge di alienazione del 31 marzo 1875.

(18) Il processo di ammodernamento e di potenziamento avrebbe dovuto interessare anche il supporto logistico ed organizzativo della flotta, dalle basi all'industria ed all'istruzione.

(19) Cfr. GABRIELE, *Le convenzioni navali della Triplice*, cit., pp. 24-31. La polemica sarebbe durata decenni tra i partigiani delle grandi navi, come il *Brin* e, in Inghilterra, i navalisti della *Blue Water School*, e quelli della *Jeune Ecole* francese — di cui i massimi esponenti erano in Francia l'ammiraglio Aube e in Italia Guglielmo Acton — sostenitori di una marina fondata su navi piccole e numerose.

(20) Torpediniere, sommergibili, siluri, mine, ecc..

l'Esercito, subirono un incremento notevole, che appare ancora più evidente se, in luogo dei dati assoluti in lire correnti, si confrontano i valori in lire costanti (21). Il fondamentale problema della difesa delle coste implicò il rafforzamento delle basi, della flotta e della industria ad essa connessa, e tale rafforzamento venne perseguito con una serie di provvedimenti legislativi che, pur essendo orientati ciascuno ad un suo scopo preciso, si collocavano tutti in una logica sostanzialmente unitaria. Così il 29 giugno 1882 fu votata una legge diretta alla sistemazione e difesa delle basi navali di La Spezia, Taranto e Venezia; così si cercò di potenziare l'industria siderurgica e meccanica; tra le iniziative in questo campo va ricordata la promozione delle acciaierie di Terni (22), dello stabilimento Armstrong di Pozzuoli per i cannoni, del silurificio di Venezia e degli stabilimenti meccanici Ansaldo di Sampierdarena e Guppy di Napoli (23).

Per quanto riguarda il naviglio, furono seguiti indirizzi non sempre omogenei, anche se la linea di fondo fu più favorevole alla costruzione di grandi navi, patrocinata dal Brin, che non a quella di unità minori, sostenuta dalla «*Jeune Ecole*» francese e, in Italia, dal ministro Ferdinando Acton. Ma ciò che ai nostri fini qui conta mettere in evidenza è che nei provvedimenti, che furono presentati dai ministri ed approvati dal Parlamento in questo periodo, fu sempre costante l'idea di costruire una Marina potente, articolata (24) e tecnologicamente aggiornata. Quando i risultati non furono conformi alle speranze, lo si dovette non allo strumento delle leggi navali, ma piuttosto agli interminabili tempi tecnici di realizzazione dei programmi (25) ed alla realtà generale della sproporzione di fondo tra le ambizioni del Paese e le sue effettive possibilità.

L'incremento della flotta portò la Marina Militare italiana, intorno alla metà degli anni '80, al terzo posto nel mondo, almeno sul piano statistico. Ma il confronto con la Marina francese, naturale antagonista, restava negativo. Secondo il «*Lloyd Universal Register*», all'inizio del 1886 la Francia disponeva di 410 unità navali militari contro 175 italiane; la flotta francese contava 44 corazzate d'alto mare — 7 delle quali superavano le 10 000 t di dislocamento, — e 21 corazzate guardacoste, 3 incrociatori corazzati, 123 torpediniere, 148 corvette, ecc. e 45 trasporti; la Marina italiana poteva contrapporre 175 unità, di cui 21 corazzate, 8 incrociatori corazzati e 92 torpediniere (26).

La realizzazione del programma del '77 aveva comportato l'impostazione in dieci anni di 7 corazzate (*Duilio, Dandolo, Italia, Lepanto, Lau-*

(21) Vedi l'allegato tratto da FIORAVANZO, cit., pp. 52-54.

(22) Protette doganalmente, operavano a costi elevati; segnarono però un incremento significativo nella produzione siderurgica, cfr. G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, VI - *Lo sviluppo del capitalismo e del movimento operaio*, Milano 1970, pp. 246-47.

(23) COLLIVA, cit., pp. 49-50.

(24) Secondo l'idea anglosassone della «*balanced fleets*».

(25) Vedi FIORAVANZO, cit., p. 24, nota (1); COLLIVA, cit., p. 50.

(26) Vedi *Rivista Marittima* 1886, III, p. 156-159.

ria, *Morosini e Doria*) a fronte di 8 previste, di 8 navi di seconda classe contro le 4 programmate, di 15 navi di terza classe invece di 12, di 2 trasporti invece di 1, di 127 torpediniere invece di un numero molto più modesto di navi minori. Lo strumento del piano organico e della legge navale, quindi, era stato valido ed aveva potuto recepire, in tempi di congiuntura internazionale particolarmente difficile, nuovi elementi, dimostrando — a fronte della rapida evoluzione della tecnologia ed alle esigenze della politica estera italiana — la necessaria flessibilità.

Il ministro Brin fu quindi incoraggiato, inserendosi sulla legge del 1877, a presentare 10 anni dopo, il 30 maggio 1887, una nuova importante legge navale, che modificava il quadro del naviglio del 1877, indicando una nuova esigenza di 20 navi militari di seconda classe in luogo di 10, di 30 unità di terza classe invece di 20, di 16 trasporti invece di 14, di 26 navi per impieghi locali invece di 12, e fissando in 190 l'organico delle torpediniere. La legge comportava una spesa straordinaria di 85 milioni (di cui 66 tra naviglio, siluri e cannoni) in 9 anni (27).

Fu, questa, l'ultima importante legge navale italiana del sec. XIX. Essa consentì l'impostazione e la realizzazione di nuovi tipi di navi militari che abbracciavano tutte le categorie di naviglio, dalle grandi unità di linea (come i tipi «Filiberto» e «Regina Margherita») agli incrociatori corazzati (come i tipi «Marco Polo», «Vettor Pisani» e «Garibaldi») alle unità siluranti ed al naviglio ausiliario. La tendenza generale, secondo le esigenze del tempo, era diretta, per le navi maggiori, ad un rafforzamento della corazzatura ed all'aumento della velocità.

Il significato della legge navale del 1887 — che si innestava, tutto sommato, abbastanza armonicamente sulla legge del 1877 e sulle integrazioni che l'avevano seguita — non deve essere sottovalutato. Questo rischio può derivare dalla constatazione che, durante il periodo di attuazione della legge, la Marina Militare italiana passò dal terzo al quarto e poi, verso la fine del secolo, al quinto posto nel mondo, per quanto riguarda la consistenza del naviglio.

In proposito, occorre richiamare, quanto meno, tre ordini di osservazioni:

a) non è certo il dato statistico relativo al tonnellaggio disponibile, da solo, che può consentire di stabilire una classifica tra diverse Marine militari; entra infatti in gioco una lunga serie di elementi, di cui risulta difficile valutare il peso, come la situazione geografica ed i compiti operativi, la situazione e l'efficienza dei cantieri, degli arsenali e delle basi, l'organizzazione e la preparazione del personale (28);

b) l'Italia attraversò, subito dopo l'approvazione della legge navale del 1887, una pesante crisi economica, aggravata dalla guerra doganale con la Francia.

(27) In particolare, 37 milioni erano destinati alle costruzioni navali, 29 milioni per l'acquisto di artiglieria e di siluri, 19 milioni per gli arsenali (9 per La Spezia, 9 per Taranto, 1 per Venezia). Vedi Ministero della Marina, *Pro-memoria dimostrante lo sviluppo progressivo della R. Marina nel personale, nel materiale, nell'ordinamento e nelle spese*, Roma ottobre 1924, p. 66, G. COLLIVA, cit., p. 52.

Ne è testimonianza eloquente la diminuzione delle spese per la Marina Militare, malgrado le tensioni di quegli anni: come è agevole constatare dall'allegato, a partire dall'esercizio 1889-'90 esse presero a diminuire costantemente, scendendo progressivamente da milioni 157,6 nell'esercizio 1888-'89 a milioni 95,7 nell'esercizio 1894-'95; questo se il calcolo viene effettuato in lire correnti, ch  se si passa a lire costanti (in valore 1959) la caduta dura un anno di pi , passandosi da milioni 50 103 nel 1888-'89 a milioni 31 027,6 nel 1895-'96. Sintomatico del resto, pu  essere considerato il fatto che in quel periodo furono ceduti all'estero i primi due incrociatori tipo «Garibaldi» mentre erano ancora sugli scali di costruzione, postergandosene la consegna alla Marina nazionale (29);

c) proprio mentre l'Italia si trovava alle prese con difficolt  insormontabili in campo economico, che la costringevano a rallentare uno sforzo sempre pi  palesemente superiore alle proprie reali possibilit , altri Paesi pi  ricchi, pi  grandi e pi  potenti si affacciavano alla gara navale. Oltre alla Gran Bretagna ed alla Francia, anche la Russia si stava impegnando sul mare ed a met  degli anni '90 la sua Marina avrebbe superato — almeno statisticamente — quella italiana (30); dal canto suo la Germania, sotto la spinta della politica di Tirpitz, si apprestava a costruire — anche essa mediante apposite leggi navali — una propria imponente forza marittima (31); infine, anche l'Austria-Ungheria meditava di spingersi verso nuovi orizzonti sul mare e rafforzava la flotta.

Non vi   quindi da meravigliarsi se, in una fase di ascesa navale delle grandi Potenze, l'Italia, penalizzata dalla propria debolezza strutturale e dai propri problemi economici interni, si trovasse in controtendenza malgrado la legge navale e denunciasse una relativa decadenza rispetto ad altri Paesi pi  forti e pi  prosperi.

MARIANO GABRIELE

(continua)

(28) Le stesse leggi navali ed i progetti di «piano organico» che erano stati studiati, e presentati al Parlamento tenevano conto di questi problemi: basti ricordare, per il periodo che stiamo trattando, l'istituzione dell'Accademia navale di Livorno, della Vasca navale di Spezia, di un Ufficio studi per la preparazione bellica, progenitore dello Stato Maggiore; come pure i gi  richiamati interventi a favore dell'industria cantieristica e la promozione della marina mercantile. Ma di tutti questi problemi, anche se strettamente connessi con lo sviluppo e l'efficienza della marina militare, non ci occupiamo in questa sede.

(29) Le unit  del tipo «Garibaldi» ebbero molto successo. I cantieri italiani ne costruirono ben 10 esemplari; 2 iniziati nel 1893, ceduti durante la costruzione all'Argentina; 3 per la Marina nazionale; altri 2 ancora per l'Argentina; 1 per la Spagna; 2 per il Giappone. Cfr. FIORAVANZO, *cit.*, p. 24.

(30) M. GABRIELE, *Le convenzioni navali della Triplice*, *cit.* pp. 125-31 e 126-65.

(31) Vedi A. Von TIRPITZ, *Erinnerungen*, Lipsia 1919; U. HASSEL, *Tirpitz*, Stoccarda 1920; A.J. MARDER, *The Anatomy of British Sea Power*, New York 1940; ID., *From the Dreadnought to Scapa Flow*, I (*The Road to war*), Londra 1961, W. HUBATSCH, *Die Ara Tirpitz*, Gottinga 1955; J. STEINBERG, *Yesterday Deterrent. Tirpitz and the Birth of the German Battle Fleet*, Londra 1965.