

LA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI E LA «COMUNITARIZZAZIONE» DEL DUALISMO ITALIANO. UN ESPERIMENTO DIFFICILE (1958-1973)

*Antonio Bonatesta**

The European Investment Bank and the «Communitarisation» of Italian Dualism (1958-1973)

This paper aims to contribute to the historiographical debate surrounding the forms of Italian economic development between the late 1950s and the early 1970s, from the perspective of the European Investment Bank (EIB). Using unpublished documentation from the Bank's archives in Luxembourg, this study retraces the ways in which national authorities attempted to relocate the problem of the «Mezzogiorno» from the US financial context to the Common Market. This process was not without some basic contradictions, such as the constraint placed by reasons of European monetary stability and the fear of «inflationary contagions» as well as the relationship between productivity and employment. EIB's credit policy had to take these elements into account.

Keywords: European Investment Bank, *Mezzogiorno*, Regional policy, Extraordinary intervention, Centre-left coalition.

Parole chiave: Banca europea per gli investimenti, *Mezzogiorno*, Politica regionale, Intervento straordinario, Centro-sinistra.

1. *Introduzione.* Nel 1957 l'Italia fece il suo ingresso nella Cee, accettando un confronto aperto con le più competitive economie continentali. Il paese si presentava a questo appuntamento con una struttura interna fortemente dualistica, segnata dal ritardo di sviluppo delle regioni meridionali verso cui, fin dal 1950, era stata destinata una politica di intervento straordinario incentrata sul ruolo della Cassa per il Mezzogiorno. Tra le funzioni attribuite a quest'ultima vi era la possibilità di percepire risorse da prestatori internazionali di capitali – in primo luogo gli Stati Uniti e, per il loro tramite, la Banca mondiale¹ – il cui utilizzo era necessario per difendere la lira

* Dipartimento di Storia, società e studi sull'uomo, Università del Salento, via di Valesio 24, 00179 Lecce; antonio.bonatesta@unisalento.it.

¹ A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale. Un modello per lo sviluppo economico italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013; C. Villani, *Il prezzo della stabilità*:

e preservare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti dinanzi all'aumento delle importazioni che i programmi di modernizzazione del Sud avrebbero comportato².

Con il varo del Mercato europeo comune (Mec), sullo scenario internazionale compariva un nuovo organismo deputato a intervenire negli squilibri regionali, vale a dire la Banca europea per gli investimenti (Bei), anch'essa strutturata come istituto pienamente operante secondo criteri di ortodossia finanziaria. Alla fine degli anni Cinquanta, l'Italia dovette fronteggiare l'avvicendamento tra la Bei e la World Bank, conclusosi con il temporaneo *draw back* di quest'ultima dall'area comunitaria. Questo passaggio segnalava l'ingresso dell'intervento straordinario in un differente sistema di riferimento, dagli Stati Uniti ai sei paesi membri della Cee, dal capitalismo americano alle economie e ai mercati finanziari del Vecchio continente. Esso sanciva inoltre il definitivo esaurimento della fase di stabilizzazione postbellica – italiana prima e meridionale poi – sotto l'egida americana e l'avvio di un processo di «comunitarizzazione» del dualismo interno. Del resto, tale mutamento avveniva in concomitanza con la preparazione e l'avvio del centro-sinistra, i cui equilibri passavano anche da un maggiore impegno per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno, in una cornice dettata dal protagonismo dell'industria pubblica e dall'enfasi sulla programmazione economica.

Questo contributo, anche alla luce della documentazione inedita proveniente dagli archivi lussemburghesi della Bei, intende ricostruire le modalità attraverso cui il peculiare intreccio tra politica, management pubblico, tecnocrazia dell'intervento straordinario e impresa privata ha cercato, negli anni compresi tra l'avvio del Mec e la fine del *dollar exchange standard*, di assicurare la solidarietà comunitaria agli sforzi di sviluppo del Mezzogiorno. L'utilizzo, in questa sede, del termine «comunitarizzazione» si riferisce

gli aiuti americani all'Italia. 1953-1961, Bari, Progredit, 2007. Nel corso di queste pagine ci si riferirà a questo istituto indifferentemente come Banca mondiale, World Bank e Birs (Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo).

² C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta. Il piano Marshall in Italia (1947-1952)*, Roma, Carocci, 2001; P.P. D'Attorre, *Aspetti dell'attuazione del Piano Marshall in Italia*, in E. Aga Rossi, a cura di, *Il Piano Marshall e l'Europa*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1983, pp. 163-180; E. Bernardi, *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti*, Bologna, il Mulino, 2006; F. Romero, *Gli Stati Uniti in Italia. Il Piano Marshall e il Patto Atlantico*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, a cura di F. Barbagallo, vol. I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta*, , Torino, Einaudi, 1994, pp. 231-289.

al tentativo delle autorità italiane di individuare nella Cee un nuovo preminente centro internazionale in grado di generare meccanismi di compatibilità politica e finanziaria rispetto all'obiettivo del *take-off* meridionale. Esso dunque si differenzia in parte dalla categoria di «europeizzazione», coniata in ambito politologico per descrivere l'impatto che l'integrazione europea avrebbe prodotto sulle politiche nazionali – come ad esempio quelle a favore delle aree depresse – sottraendole progressivamente all'ambito della sovranità nazionale³. Lo sforzo interpretativo di questo lavoro muove piuttosto dalle stesse premesse della riflessione che la storiografia sta conducendo attorno al concetto di «vincolo esterno». Inizialmente riferita ai limiti che lo sviluppo nazionale ha incontrato nella carenza di materie prime e nelle conseguenti strettoie della bilancia dei pagamenti, successivamente tale nozione si è arricchita di altre sfumature, fino a comprendere l'uso politico che le classi dirigenti italiane ne avrebbero fatto al fine di legittimare le proprie scelte e imporre determinati assetti sociali ed economici al paese⁴. Seguendo questa direzione, per «comunitarizzazione» è inteso qui un campo di forze articolato sulle diverse scale del potere locale, centrale e sovranazionale, in cui il rapporto nazionale-internazionale, ricalibrato non senza forti contraddizioni attorno all'asse comunitario, è stato agito dalle élites nazionali attraverso l'accettazione o il rifiuto selettivi delle condizionalità politiche e finanziarie che l'appartenenza al Mec comportava.

Il saggio intende dunque aprire un focus sul ruolo della Bei nello sviluppo del Mezzogiorno, nel tentativo di contribuire alla lettura di alcuni momenti centrali nella vicenda nazionale, come la «congiuntura» del 1963-64 e la successiva cesura del 1968-69. Si tratta, com'è noto, di passaggi fondamentali, attorno a cui la storiografia ha molto insistito per comprendere i limiti, i vincoli e le contraddizioni del progetto riformista del centro-sinistra⁵. Il punto di partenza è la constatazione per cui, al manifestarsi di que-

³ Cfr., tra gli altri, S. Bulmer, *Theorizing Europeanization*, in P. Graziano, M.P. Vink, eds., *Europeanization: A New Research Agenda*, London, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 46-58.

⁴ F. Petrini, *Mercantilism and Class Struggle: Italy in the International Economy, 1960-1990*, in A. Varsori, B. Zaccaria, eds., *Italy in the International System from Détente to the End of the Cold War*, London, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 127-160; R. Gualtieri, *L'Europa come vincolo esterno*, in P. Craveri, A. Varsori, a cura di, *L'Italia nella costruzione europea*, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 313-334.

⁵ Cfr. solo per citarne alcuni, G. Crainz, *Il paese mancato*, Roma, Donzelli, 2003; P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Torino, Utet, 1995; F. De Felice, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, a cura di F. Barbagallo, vol. II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, t. 1, Torino, Einaudi, 1995, pp. 781-882.

ste due crisi, la collocazione comunitaria del problema meridionale è stata puntualmente posta sotto pressione e rinegoziata, a seconda degli obiettivi perseguiti dalla classe dirigente nazionale, del grado di compatibilità tra le istanze che i diversi gruppi in lotta al suo interno rappresentavano e, infine, dei vincoli posti dall'appartenenza al Mec. Anche per questo motivo, sarà opportuno riconsiderare l'immagine di una «Bei italiana», come istituzione caratterizzata nelle sue fasi iniziali da personale di provenienza nazionale e dunque “empaticamente” orientata al sostegno degli sforzi compiuti nel Mezzogiorno⁶. Come si vedrà, i conflitti che di volta in volta si generarono suggeriscono un quadro decisamente più mosso.

2. La creazione della Bei e le basi della comunitarizzazione del dualismo.

Quando nel 1958 la Bei entrò in funzione, i sei paesi membri del Mec erano appena usciti da un duro confronto sulle modalità operative di questa nuova istituzione. L'Italia si era mostrata favorevole alla creazione di un fondo alimentato da risorse di bilancio degli Stati membri, volto a finanziare iniziative dal forte impatto socio-economico, sul modello della Cassa per il Mezzogiorno. Diversamente, la posizione tedesca – risultata poi prevalente – guardava a un'istituzione bancaria in grado di raccogliere capitali sui mercati internazionali e indirizzarli verso progetti realmente produttivi e finanziariamente sostenibili⁷. In particolare, era dal mercato statunitense che si intendevano drenare i capitali necessari al definitivo decollo delle attività della Bei, convogliandoli nell'area comunitaria.

Questo assetto comportava l'osservanza dell'ortodossia bancaria e finanziaria, per quanto nel consiglio dei governatori dell'istituto comunitario sedessero i ministri del Tesoro dei Sei e il suo consiglio di amministrazione fosse di sostanziale nomina politica. In base al *Protocollo sullo statuto della Banca europea degli investimenti*, l'istituto doveva operare facendo affidamento sulle quote sottoscritte dagli Stati membri e sui capitali attinti dai mercati internazionali, senza esporsi ai rischi di cambio, garantendosi cioè da ogni

⁶ M. Zaganella, *La Bei «italiana» e lo sviluppo del Mezzogiorno (1958-1970)*, in «Mondo contemporaneo», 2016, n. 2, pp. 61-86; J.-M. Palayret, *I primi interventi della Banca europea per gli investimenti a favore del Mezzogiorno (1958-1974)*, in C. Spagnolo, R. De Leo, a cura di, *Verso una storia regionale dell'integrazione europea. Fonti e prospettive di ricerca sul Mezzogiorno*, Bari, Associazione culturale libreria editrice, 2011, pp. 37-65.

⁷ L. Coppolaro, *Setting up the Financing Institution of the European Economic Community: The Creation of the European Investment Bank (1955-1957)*, in «Journal of European Integration History», 2009, n. 5, pp. 87-104.

eventuale modifica delle parità monetarie. In forza all'art. 20 del suo statuto, la banca – pur non essendo un organismo con finalità di lucro – doveva compiere investimenti solo nell'ambito di iniziative sostenibili dal punto di vista finanziario, profittevoli e utili a garantire un accrescimento della produttività economica europea. Di conseguenza, il tasso di interesse applicato ai suoi prestiti non doveva turbare il mercato dei capitali, cioè non essere troppo competitivo rispetto ai sistemi bancari nazionali. Era questo il quadro di riferimento operativo entro cui l'istituto doveva perseguire le sue finalità, desumibili dall'art. 130 del titolo IV del Trattato di Roma: l'intervento nelle regioni in ritardo di sviluppo; il sostegno ai processi di ammodernamento e ristrutturazione delle imprese, specie se necessari al consolidamento del Mec; gli investimenti in progetti di interesse europeo. Ai primi due presidenti, gli italiani Pietro Campilli (1958-59)⁸ e Paride Formentini (1959-70)⁹, toccò il difficile compito di assicurare una piena collocazione internazionale alla nuova istituzione e predisporre una politica dei crediti coerente con le disposizioni statutarie. Si trattava di due questioni la cui soluzione avrebbe inevitabilmente prodotto un impatto sulle politiche meridionalistiche in Italia. La piena legittimazione della Bei sullo scenario internazionale fu raggiunta sotto la presidenza Campilli che, tra la metà del 1958 e l'aprile 1959, riuscì a predisporre due *joint operation* con la Banca mondiale: una prima, finalizzata alla costruzione di una diga sull'Our, tra il Lussemburgo e la Germania, e una seconda nel Mezzogiorno, con il coinvolgimento della banca d'affari Morgan Stanley, per la realizzazione di impianti petrolchimici ed energetici nella Sicilia orientale e in Basilicata¹⁰. Questi prestiti, che prendevano in larga parte le mosse da studi

⁸ Pietro Campilli (1891-1974), costituente ed esponente di punta della Dc, prima di avviare la sua carriera politica aveva ricoperto incarichi dirigenziali nel settore bancario e industriale, per poi assumere la responsabilità di diversi ministeri. Delegato italiano presso l'Oece nel 1948-49, tra il 1953 e il 1958 fu ministro per gli Interventi straordinari. Nel febbraio 1958 assunse l'incarico di presidente della Bei. Cfr. A. Parisella, *Pietro Campilli*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia 1860-1980*, vol. III, *Le figure rappresentative*, a cura di G. Campanini, F. Traniello, Torino, Marietti, 1984, pp. 157-159.

⁹ Su Paride Formentini (1899-1976) cfr. C. Spagnolo, *I protagonisti dell'intervento pubblico: Paride Formentini*, in «Economia pubblica», 1987, n. 6, pp. 243-253.

¹⁰ I progetti inclusi nella *joint operation* erano il «Mercure», per il tramite della Società Meridionale di Elettricità (Sme), che riguardava lo sfruttamento di giacimenti di lignite in Basilicata, e i due prestiti «Sincat» e «Celene», per la costruzione a Priolo, in Sicilia, di uno stabilimento di trattamento dell'etilene da parte di Edison e dell'americana Union Carbide.

o progetti già in possesso della Birs, furono condivisi con la Bei per facilitare il passaggio di testimone in Europa tra le due istituzioni finanziarie. L'intenzione del presidente della World Bank, Eugene Black, era infatti di disimpegnare progressivamente il suo istituto dall'area del Mec, per liberare risorse da destinare ai paesi in via di sviluppo. L'Italia avrebbe dovuto fare affidamento sui prestiti della Bei e sulle risorse provenienti dal mercato obbligazionario internazionale – in particolare newyorkese – come il coinvolgimento di Morgan Stanley stava a dimostrare¹¹.

Tali propositi erano noti alle autorità italiane, le quali però si aspettavano una transizione graduale nel corso del tempo. Gli obiettivi primari della Banca d'Italia e del Tesoro, guidati rispettivamente da Menichella e Medici – il quale a sua volta agiva con l'avallo del presidente del Consiglio Aminatore Fanfani e del ministro per gli Interventi straordinari Giulio Pastore¹² – consistevano nel preservare le operazioni già instradate con la Birs da possibili ricadute negative nei negoziati con la Bei ed evitare un immediato e completo disimpegno dell'istituzione di Washington dall'Italia. Ciò era evidente dai tentativi del presidente della Casmez, Gabriele Pescatore, di rassicurare gli ambienti della Birs circa la volontà italiana di «raggiungere al più presto possibile accordi di principio circa la sfera di azione, i limiti di intervento e le reciproche relazioni che le due Banche desidera[va]no eventualmente stabilire per i loro interventi a favore della Cassa»¹³. Una più lunga compresenza dei due istituti sarebbe stata utile non solo da un punto di vista politico ma anche per far valere con maggiore efficacia le prassi e i precedenti già instaurati con la Birs nella definizione della nascente politica dei crediti della Bei.

¹¹ Dopo un incontro con Black nel febbraio 1958, l'ambasciatore italiano negli Stati Uniti, Manlio Brosio, sottolineava come il presidente della Birs non potesse avere «eccessive tenezze per il nuovo istituto europeo», tanto da aver chiesto: «Immagino che la nuova banca non avrà altra funzione che quella di fare prestiti all'Italia. E se li farà, perché dovremmo farlo anche noi?» (Archivio Storico Banca d'Italia [d'ora in poi ASBI], *Segreteria Particolare. Pratiche*, n. 489, fasc. 3).

¹² Giulio Pastore (1902-1969), nato da una famiglia operaia, prese parte nel secondo dopoguerra alla fondazione della Dc. Fu ai vertici delle Acli (1944-48) e della Cisl, dopo la fondazione del sindacato nel 1950. Deputato per la Dc dal 1948 al 1969, dal 1958 al 1968 presiedette il Comitato dei ministri per la Casmez. Cfr., tra gli altri, F. Malgeri, *Giulio Pastore a quarant'anni dalla morte*, in *L'autunno sindacale del 1969*, a cura di A. Ciampani, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, pp. 253-266.

¹³ ASBI, *Studi. Pratiche*, n. 283, fasc. 4, sottofasc. 1, Gabriele Pescatore a Eduardo De Alba, *Promemoria: nuovo prestito BIRS alla Cassa. Rapporti con la Banca Europea*, 8 novembre 1958.

Il ritiro della World Bank dall'Europa e la contestuale decisione di Campilli di dimettersi dalla presidenza della Bei, avvenuti entrambi a seguito della stipula della *joint operation* nell'aprile 1959, segnalavano invece il rapido esaurirsi della delicata fase di avvicendamento¹⁴. A rendere ancora più netto questo transito nelle dipendenze finanziarie globali dell'intervento straordinario furono le prime difficoltà, emerse alla fine del 1959, della bilancia dei pagamenti statunitense. Inoltre, lo sviluppo multinazionale delle banche americane – che per tutti gli anni Sessanta furono protagoniste di una consistente espansione in Europa¹⁵ – e la creazione dell'International Development Association (Ida) in seno alla World Bank avrebbero presto messo gli europei dinanzi a una più aggressiva politica di drenaggio del risparmio internazionale da parte di Washington, ridimensionando notevolmente le ambizioni della Bei di rifornirsi sui mercati americani dei capitali¹⁶.

A nemmeno un anno e mezzo dall'entrata in vigore dei Trattati di Roma, la Cassa per il Mezzogiorno si trovava così nelle condizioni di ridefinire, con maggiore urgenza e in tempi più rapidi del previsto, i propri riferimenti internazionali attorno all'asse comunitario, mentre si apriva la delicata partita sulla politica dei crediti della Bei¹⁷.

3. L'avvio del centro-sinistra e la politica dei crediti della Bei nel Mezzogiorno.

Tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta, la Bei fu chiamata a definire i propri orientamenti di fondo nella selezione dei progetti da finanziare, attraverso cui doveva inverarsi il rapporto con la nascente politica regionale comunitaria della Commissione europea e con le politiche di sviluppo dei singoli paesi membri.

¹⁴ Chi scrive è propenso a porre le dimissioni di Campilli nel contesto di un mandato «a tempo», accettato dall'ex ministro nella consapevolezza che i suoi rapporti di fiducia con la Birs e gli ambienti finanziari americani lo rendevano la figura più idonea a gestire la «stafetta» tra i due istituti. In tal senso, mi permetto di rinviare ad A. Bonatesta, *The European Investment Bank and the 'Mezzogiorno' in the Context of Regional Development (1958-1973)*, Eui Working Paper HEC 2019/01, 2019, pp. 1-33, p. 15.

¹⁵ Sulle dinamiche relative ai mercati mondiali dei capitali cfr. Y. Cassis, *Capitals of Capital: A History of International Finance Centres, 1780-2005*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006 (trad. it. *Le capitali della finanza*, Milano, Brioschi, 2008).

¹⁶ European Investment Bank Historical Archives (d'ora in poi EIBHA), *Publications de la BEI 1961-1972*, b. 2.30.2.20.3.183.

¹⁷ Furono gli stessi ambienti della Bei a registrare il rammarico con cui la Casmez aveva appreso del disimpegno Birs: ivi, 3.0028 *Italie Dalla Chiesa, Von Bergen a Direzione Prestiti, Visite de M. Mason/BIRD*, 14 luglio 1959.

In Italia, come è noto, in quegli stessi anni si assisteva al «miracolo economico» e all'ingresso del Psi nell'area di governo, secondo le formule delle «convergenze parallele» e poi del centro-sinistra «organico». Tra i principali motivi di incontro tra democristiani e socialisti vi erano l'arresto delle dinamiche dualistiche interne all'economia italiana e l'avvio delle prime forme di programmazione. Dalla metà degli anni Cinquanta, Lombardi e Giolitti stavano conducendo all'interno del Psi una serrata riflessione sulle «riforme di struttura», mentre la «seconda generazione» democristiana, sotto la guida di Fanfani, aveva tentato di rispondere al progressivo esaurimento del centrismo aprendo una competizione «a sinistra» e costruendo un modello di sviluppo fondato sull'impostazione dirigista e mercantilista dell'Iri, dell'Eni e dell'impresa pubblica, che si proponeva di superare gli squilibri sociali e territoriali interni. A questa esigenza corrispondevano provvedimenti significativi come l'elaborazione dello «schema Vanoni» del 1955, il riordino delle Partecipazioni statali, la fuoriuscita delle aziende pubbliche da Confindustria e lo stesso avvio dell'industrializzazione meridionale¹⁸.

Con la nuova prospettiva del Mec, l'obiettivo di suscitare il *take-off* del Mezzogiorno attraverso un consistente piano di spesa pubblica doveva porsi su nuove basi. I partner europei avrebbero dovuto assicurare la propria solidarietà all'Italia, sia garantendo sbocchi commerciali e investimenti esteri sia astenendosi dall'ostacolare una politica nazionale di sussidi allo sviluppo industriale. D'altra parte, questa disponibilità incontrava un limite fondamentale nella quantità di impulsi inflazionistici che gli altri paesi della Cee sarebbero stati in grado di tollerare. In questo quadro, economisti come Pasquale Saraceno e Giuseppe Di Nardi impostarono la soluzione attorno al tema della produttività, grazie alla quale si sarebbe potuta garantire forza competitiva alla produzione italiana e il conseguente aumento delle esportazioni, utili a loro volta a sostenere le importazioni richieste dal processo di sviluppo. Anche l'obiettivo di un innalzamento dei livelli occupazionali nel Mezzogiorno, previsto dallo schema Vanoni assieme all'incremento della produttività, doveva essere assoggettato a questa dinamica di sostenibilità. Non sorprende, pertanto, che l'industrializzazione meridionale prendesse rapidamente la strada dei grandi impianti *capital intensive*, in grado di introdurre tecnologie avanzate e imprimere grossi balzi in avanti nella produttività, secondo i dettami di ciò che la storiografia ha definito come «keynesismo

¹⁸ R. Petri, *Storia economica d'Italia. Dalla Grande Guerra al miracolo economico (1918-1963)*, Bologna, il Mulino, 2002.

dell'offerta»¹⁹. Si trattava però di iniziative che, anche per le particolari condizioni di integrazione aziendale con cui furono concretizzate, non potevano creare indotto sul territorio meridionale. Di fatto, esse mancarono di innescare forme di sviluppo autopropulsivo e di conseguire decisivi incrementi occupazionali. Le autorità italiane e gli ambienti comunitari erano ben consapevoli di simili risvolti, se è vero che già nel 1962 – cioè in un momento in cui il quarto polo siderurgico di Taranto non era ancora entrato in funzione – la Commissione europea aveva già finanziato uno studio di politica regionale, finalizzato alla creazione di un polo dell'industria meccanica in Puglia a valle dell'Italsider²⁰. Del resto, la strategia dell'industrializzazione di base per poli sembrò porre in secondo piano il tema dell'ambiente economico e sociale in cui venivano calate le iniziative di sviluppo. Il pugliese Di Nardi – uno dei negoziatori italiani al Comitato Spaak che, in questa veste, stava prendendo parte alle trattative sulla Bei – aveva richiamato più volte l'esigenza di uno strumento finanziario che servisse contestualmente alla formazione del capitale fisso sociale – strade, bonifiche, acquedotti, ferrovie – delle regioni depresse e alla correzione del «maggiore difetto strutturale» dell'economia italiana, cioè la mancanza di «cospicue fonti di finanziamento per attuare le trasformazioni industriali capaci di aumentare il grado di competitività della produzione italiana»²¹. Similmente, alcune riflessioni provenienti dagli ambienti dell'Imi mettevano in guardia da un eccessivo affidamento sull'espansione delle agevolazioni creditizie e fiscali all'industria, richiamando invece l'attenzione sulle «carenze imprenditoriali» e sulle interrelazioni dell'industria di base con la produzione manifatturiera e agricola, nell'intento di sostenere lo sviluppo delle «economie esterne»²². Tali questioni si ponevano dinanzi alla nascente politica dei crediti della Bei. Già i primi investimenti nell'ambito della *joint operation* avevano solle-

¹⁹ Svimez, *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Bologna, il Mulino, 2015.

²⁰ Come è noto, l'industria meccanica deteneva un più alto moltiplicatore dei fattori produttivi e dei livelli occupazionali. Sullo studio Italconsult cfr. L. Grazi, *L'Italia e le origini della politica regionale comunitaria: il polo di sviluppo Bari-Taranto-Brindisi (1957-1966)*, in «Annali della Fondazione Ugo La Malfa», vol. XXI, 2006, pp. 85-112.

²¹ G. Di Nardi, *Integrazione e sviluppo economico della Comunità europea*, in G. Bergman, a cura di, *Europa senza dogane*, Bari, Laterza, 1956, pp. 139-232: 224.

²² Nell'aprile 1959, Giovanni Enriques – figura vicina a Siglienti – pubblicava un articolo dal titolo provocatorio *If I Were a Dictator*, che ebbe vasta risonanza in seno alla Bei. Cfr. Id., *If I Were a Dictator... (in margine alla discussione sul Mezzogiorno)*, in «Mondo Economico», 1959, n. 14, EIBHA, Cassa 1957-1965, b. 3.32.

vato perplessità – non solo in Italia ma anche sulla stampa tedesca²³ – circa i limiti posti al mandato della banca, se questa poi doveva intervenire solo in operazioni a basso rischio. Con l'avvento di Formentini la propensione della Bei a configurarsi come organismo pienamente collocato nelle dinamiche di mercato risultò accentuata. Al momento del suo insediamento, il nuovo presidente dichiarò l'ambizione «non soltanto di ottenere la fiducia degli ambienti finanziari e politici ma soprattutto di conquistare la fiducia della clientela»²⁴. Poco dopo, in occasione della *Conferenza sulle economie regionali della Comunità*, promossa dalla Commissione europea nel dicembre 1961 a Bruxelles, egli distinse tre categorie di investimenti: in capitale fisso sociale, «self liquidating» e «intermedi». La prima tipologia, per quanto fondamentale ai fini dello sviluppo regionale, non aveva una redditività finanziaria diretta e, di conseguenza, non poteva essere presa in carico dalla banca ma dagli Stati. Solo la seconda e la terza tipologia, per l'alto tasso di profitabilità o per il sostegno delle agevolazioni creditizie – garanzie statali, fiscalizzazione degli oneri sociali, bonificazione di interessi, ammortamenti agevolati – potevano essere prese in considerazione dall'istituto²⁵. Questa distinzione fu piuttosto rigida per tutta la prima metà degli anni Sessanta. L'impostazione data da Formentini alla politica dei crediti della Bei mirava dunque alla compatibilità tra gli sforzi di espansione capitalistica al Sud e la strategia produttivista dei poli di sviluppo, attraverso il sostegno a grandi impianti come i siderurgici di Taranto e Bagnoli e il petrolchimico di Brindisi²⁶.

Altro elemento centrale era costituito dal posizionamento della Bei nel complesso scenario dell'economia mista italiana. Al momento della for-

²³ Nel maggio 1960, la testata tedesca «Deutsche Zeitung mit Wirtschaftszeitung» metteva in evidenza come i progetti finanziati fino a quel momento dalla Bei «avrebbero potuto essere realizzati anche senza il suo intervento»: ASBI, *Studi. Pratiche*, n. 776, fasc. 2, Italcambi a Carli, 9 maggio 1960.

²⁴ EIBHA, *Comité de Direction (CD), Réunions Procès-verbaux*, b. «1958-1959», BEI, Secrétariat Général, *Procès-verbal de la séance du 3 juin 1959*, CD/62/59.

²⁵ Ivi, *Publications de la BEI 1961-1972*, b. 2.30.2.20.3.183, *Le développement régional et la Banque européenne d'investissement. Allocution de M. Paride Formentini, président de la Banque européenne d'investissement à la Conférence sur les économies régionales*, Bruxelles, 6 dicembre 1961.

²⁶ La Bei contribuì alla costruzione del quarto centro siderurgico di Taranto con un prestito sottoscritto a Roma nel marzo 1961, ivi, 3.0028 *Italie Dalla Chiesa*, b. Finanziamento Taranto. Cfr. anche S. Romeo, *L'acciaio in fumo. L'Ilva di Taranto dal 1945 a oggi*, Roma, Donzelli, 2019; O. Bellifemine, *Una nuova politica per il Meridione. La nascita del quarto centro siderurgico di Taranto 1955-1960*, Bologna, il Mulino, 2018.

mazione del primo consiglio di amministrazione della banca, il Governo Zoli (1957-58) – chiamato, al pari degli altri governi dei Sei, a nominare dei rappresentanti nazionali all'interno dell'organo – aveva realizzato un equilibrio tra le ragioni dell'industria pubblica e quelle del più variegato mondo del capitalismo finanziario italiano, inclusa la componente privata. La prima fu garantita con la nomina di Saraceno, in rappresentanza dell'Iri, mentre la seconda fu salvaguardata attraverso la cooptazione del presidente dell'Imi Stefano Siglienti, che offriva la possibilità di rapporti diretti con il sistema bancario italiano. Saraceno e Siglienti erano, del resto, figure che vantavano rapporti di collaborazione e stima negli ambienti Dc, in quanto il primo era stato legato a Vanoni, e in seguito a Fanfani e Moro, mentre il secondo era molto apprezzato da Segni²⁷. Alla Casmez fu lasciato invece il ruolo di consigliere supplente con Di Nardi.

Formentini collocò la Bei a metà strada tra il sistema di incentivazione industriale collegato al primato della Casmez e il libero accesso delle imprese pubbliche e private al credito erogato dal suo istituto. Questo approccio produsse alcune dinamiche di assestamento nei gangli dell'intervento straordinario. Infatti, Formentini assecondò una linea di resistenza rispetto alle pretese egemoniche della Casmez, che il management dell'istituto aveva elaborato fin dai primi mesi di funzionamento della Bei, e operò attivamente per circoscrivere il ruolo degli organismi regionali di credito (Isveimer, Irfis, Cis). Sotto il primo aspetto, occorre dire che fin dalla metà del 1958 la Casmez aveva tentato invano di imporre la sua esclusiva mediazione in tutti gli interventi condotti dalla Bei nelle regioni meridionali²⁸. Dinanzi alle resistenze della banca, il confronto si spostò rapidamente sulle modalità di utilizzo dei prestiti, in quanto sia la Cassa che l'Isveimer insistevano affinché la Bei mettesse a loro disposizione un montante da utilizzare senza condizionalità, scontrandosi però con la determinazione dell'istituto co-

²⁷ A. Giovagnoli, A. Persico, a cura di, *Pasquale Saraceno e l'unità economica italiana*, Sovena Mannelli, Rubbettino, 2013; A. Caroleo, *Stefano Siglienti (1898-1971)*, in *Protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, vol. II, a cura di M. Pinchera, E. Sinigaglia, Torino, Aragno, 2012, pp. 928-971.

²⁸ Nel corso di un incontro svoltosi a Roma in ottobre, il vicepresidente francese della Bei, Claude Tixier, ricordò a Pescatore e a Di Nardi come il suo istituto avesse l'obbligo statutario di prendere in considerazione indistintamente domande provenienti dalla Commissione europea, dalle autorità pubbliche e dai privati, previa autorizzazione dei governi nazionali (EIBHA, CD, *Réunions Procès-verbaux*, b. 1958-1959, Secrétariat Général, *Procès-verbal de la séance du 26 octobre 1958*, CD/21/1958; ivi, *Cassa 1957-1965*, b. 3.32, Pescatore a Campilli, 17 dicembre 1958).

munitario a procedere per specifici progetti, valutati caso per caso. Di conseguenza, le procedure di selezione degli interventi assunsero rapidamente centralità. Quando, attorno alla metà del 1959, alcuni industriali privati proposero alla Bei una serie di investimenti nel Mezzogiorno, il parere della Cassa fu atteso invano fino a ottobre a causa del fatto che l'ente, assieme al ministro Pastore, era ancora impegnato a redigere una lista prioritaria di iniziative. In questa circostanza, i dirigenti della banca recriminarono che «una simile procedura non poteva che nuocere alla Bei e farla apparire in Italia come una super banca statale la cui unica funzione è quella di rifornanziare gli organismi nazionali esistenti»²⁹. Qualche mese più tardi, fu lo stesso Formentini a ratificare le posizioni del management, rivendicando che tutta la condotta dell'istituto dovesse essere improntata al «problema essenziale [...] di garantire alla Banca nel migliore modo piena indipendenza [nella] scelta [dei] progetti, [nel] loro esame [e nelle] deliberazioni impegnative sugli stessi»³⁰. Infine, agli inizi degli anni Sessanta, le relazioni tra la Casmez e la Bei si stabilizzarono attorno alla rinuncia, da parte della prima, a rivendicare esplicitamente montanti finanziari liberi da vincoli di destinazione, e all'accettazione, da parte della banca, di esercitare gran parte delle proprie prerogative nell'ambito di un ventaglio di opzioni stabilite a Roma.

Al pari delle relazioni con la Casmez, anche quelle con Isveimer, Irfis e Cis dovettero attraversare una fase di assestamento. La questione del ruolo di questi organismi nell'erogazione dei prestiti Bei si pose subito con i primi prestiti, come conseguenza delle pressioni esercitate da alcuni beneficiari – in particolare la Finsider per l'Italsider a Taranto e l'Alfa Romeo in Campania – nell'intento di liberarsi dagli oneri aggiuntivi di intermediazione. Emergevano cioè conflitti tra management pubblico e organismi dell'intervento straordinario, i primi interessati a imporre una gestione conformata a criteri imprenditoriali, i secondi attenti a rivendicare le loro prerogative. Nell'ottobre 1960 Formentini prese posizione, chiedendo a Carli e Pastore di escludere il mediocredito regionale dalle iniziative di grandi dimensioni, predilette dalla banca. «Non si vede – scriveva il presidente della Bei – quale effettiva garanzia possa dare alla Cassa la firma di uno degli Istituti, per finanziamenti, ad esempio, dell'ordine di 10-20 milioni di dollari», in

²⁹ Ivi, *Quelques renseignements sur les méthodes d'opération de la Cassa*, s.d. [ma fine 1959].

³⁰ ASBI, *Direttorio Formentini. Pratiche*, n. 15, fasc. 1, sottofasc. 1, Telegramma di Formentini a Von Mangoldt e Tixier, 20 ottobre 1960.

quanto erano ormai i criteri bancari adoperati dal suo istituto a offrire la migliore tutela³¹. Con argomentazioni di carattere tecnico si escludevano così dalle grandi scelte di insediamento gli istituti regionali di credito, maggiormente compenetrati dalla politica locale e regionale³². Non a caso, la reazione dell'Isveimer fu piuttosto dura e i rapporti con la Bei registrarono scossoni per tutto il decennio. Prese piede, così, un processo di specializzazione, in cui l'istituto comunitario si riservava, spesso attraverso la Casmez o direttamente tramite le finanziarie pubbliche, di intervenire nel settore della grande industria, mentre il mediocredito meridionale veniva coinvolto soltanto nel campo delle piccole e medie imprese.

Formentini fece inoltre affidamento su fatti rapporti di consultazione con l'Imi. Ciò era dovuto, in parte, ai suoi trascorsi ai vertici di quell'istituto ma, soprattutto, all'ambizione di guadagnare un accesso più diretto al mondo industriale italiano, attraverso un'istituzione la cui autonomia dal politico doveva forse apparire maggiore rispetto alla Casmez³³. Eppure, l'Imi fu abile a imbastire camere di compensazione tra istituzioni comunitarie, politica e capitalismo privato, ad esempio attraverso la costituzione di società di progettazione come Italconsult, fondata nel 1957 su iniziativa dell'istituto con la partecipazione delle più grandi imprese private italiane (Fiat, Pirelli, Innocenti e altri)³⁴. Nel 1962, proprio Italconsult ricevette dalla Commissione europea l'incarico di eseguire lo studio per la realizzazione del polo dell'industria meccanica in Puglia. Lo studio fu seguito anche dal management della Bei e, se si considera che alla guida della società di *consulting* vi era Celestino Segni, figlio dell'ex presidente del Consiglio e figura molto vicina a Colombo, si comprende la portata che queste operazioni ebbero nel mediare interessi economici e politici³⁵.

³¹ ASBI, *Direttorio Formentini. Pratiche*, n. 15, fasc. 1, Formentini a Pescatore, 21 ottobre 1960. Un mese più tardi, il Cicc autorizzò la Casmez a gestire direttamente le operazioni di importo superiore ai 3 miliardi derivanti da prestiti Bei: EIBHA, *Cassa 1957-1965*, b. 3.32, Ministero del Tesoro, *Estratto del verbale della 114^a riunione del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio*, 22 novembre 1960.

³² F. Cazzola, a cura di, *Anatomia del potere Dc. Enti pubblici e «centralità democristiana»*, Bari, De Donato, 1979.

³³ R. Alfani et al., *Banca e società nell'Italia contemporanea. Il caso dell'Imi*, Bari, De Donato, 1977.

³⁴ A. Solustri, *Cronache di Italconsult S.p.A.*, Roma, Palombi, 2002.

³⁵ Sulla vicinanza tra Colombo e Celestino Segni, cfr. D. Verrastro, E. Vigilante, a cura di, *Emilio Colombo. L'ultimo dei costituenti*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

4. *La Bei tra espansione economica e competizione pubblico-privata.* Se la politica dei crediti della Bei sembrava seguire un approccio «razionalizzatore» del sistema di incentivazione industriale nel Mezzogiorno, ben più complessa era la questione della posizione della banca nei rapporti tra capitalismo pubblico e privato. Qui la linea di Formentini sembrò più prudente. Essa mirava a una «compartimentazione» dei singoli settori economici, nell'ambito dei quali l'istituto veniva chiamato a sostenere gli equilibri di volta in volta prevalenti³⁶. Fu indubbiamente questo il caso del sostegno all'industria di Stato nel campo siderurgico. Anche nel settore meccanico, con il primo prestito agli stabilimenti Alfa Romeo di Pomigliano d'Arco nel 1961, la Bei sembrò assecondare un primo «attendamento» delle Partecipazioni statali nel segmento delle vetture utilitarie, che veniva in questo modo conteso alla Fiat.

Maggiori incertezze si registrarono invece nei settori elettrico e chimico. Nel primo, dopo i prestiti Mercure e Taloro – quest'ultimo volto alla realizzazione di un impianto idroelettrico in Sardegna – la Bei sospese di fatto ogni altro investimento in attesa che si chiudesse la delicata partita della nazionalizzazione³⁷. Ancora più controversa fu la situazione nel settore della chimica, dove la banca dovette far fronte, fin dal suo esordio, all'aspra contrapposizione tra l'Eni di Enrico Mattei e il gruppo privato Edison per il controllo dell'industria petrolchimica in Sicilia. Nel settembre 1959, gli alti funzionari della Bei furono colti di sorpresa dall'annuncio di un'ulteriore espansione degli stabilimenti Celene e Sincat – controllati dall'americana Union Carbide assieme a Edison – appena ricompresi nell'ambito dei finanziamenti della *joint operation* con la Birs. L'improvvisa pubblicità data ai piani delle due società, secondo modalità che indispettirono le due banche internazionali e lo stesso Pescatore, si spiegava con l'esigenza di anticipare Mattei nei suoi propositi di dar vita a un polo petrolchimico a Gela per mezzo dell'Anic, una partecipata dell'E-

³⁶ A tal proposito si è parlato di «scambio settoriale» tra industria pubblica e privata nell'ambito dei programmi di incentivazione: cfr. M. D'Antonio, *Sviluppo e crisi del capitalismo italiano. 1951-1972*, Bari, De Donato, 1973.

³⁷ EIBHA, CD, *Réunions Procès-verbaux*, b. 1958-1959, BEI, Secrétariat Général, *Procès-verbal de la séance du 12 juin 1959*, CD/63/59. La Banca non sostenne più iniziative nel settore elettrico fino al 1963, quando fu finanziata per 3,7 miliardi di lire una centrale Enel in provincia di Caserta: Historical Archives of the European Union (d'ora in poi HAEU), BEI.05. *Publications et artefacts*, Bei, *Relazione annuale 1963*, 1964.

ni³⁸. Dai successivi approfondimenti era emerso un quadro articolato in cui Edison, Montecatini e altri gruppi privati erano radicalmente ostili alle iniziative di Mattei sull'isola. Pur di sbarrare la strada all'Eni, Edison aveva addirittura anticipato i fondi per la costruzione dei due stabilimenti Sincat e Celene, in attesa che i prestiti Bei-Birs diventassero disponibili una volta sottoscritti i contratti secondari tra l'Irfis e le due società. Dal canto suo, l'Irfis era stato informalmente avvisato da Edison circa i nuovi piani senza che l'istituto avesse ritenuto opportuno comunicare alcunché alla Casmez o alla Bei, probabilmente in ragione del sostegno che la Sofis – partecipata dall'Irfis – stava garantendo a Mattei³⁹. A seguito di un incontro a Bruxelles con Carlo Ciriello, direttore della Divisione chimica e mineraria di Edison e amministratore delle due società, la Bei prese ugualmente in considerazione l'opportunità di finanziare il raddoppio del Celene e l'estensione del Sincat, mostrandosi propensa ad assecondare la volontà del dirigente di beneficiare di un finanziamento senza l'intermediazione della Cassa e dell'Irfis. I dirigenti della banca concordavano che se l'istituto avesse deciso di assicurare il suo supporto, l'occasione sarebbe stata utile per sperimentare un finanziamento diretto, sebbene «occorre[sse] evitare di essere coinvolti in una lotta di interessi tra il gruppo Edison da una parte e il gruppo Eni dall'altra»⁴⁰. I piani di Ciriello erano però destinati a non essere realizzati nell'immediato. La nazionalizzazione dell'energia elettrica, che sottrasse a Edison le sue attività eletrocommerciali, costrinse la società a una difficile riconversione e fusione con la Montecatini, che ne indebolí la posizione.

Per buona parte degli anni Sessanta, la Bei sembrò assecondare nel settore chimico una strategia di contenimento del ruolo dell'Eni, sia concedendo prestiti alla Montecatini e alle società collegate a Edison (prestiti Montecatini a Crotone, 1963-65; Celene a Priolo, 1965; Montedison a Pescara 1967), sia sostenendo la volontà dell'Imi – e del Cis – di configurare un terzo competitor attorno al ruolo della Sir-Rumiana⁴¹.

³⁸ EIBHA, 3.0028 *Italie Dalla Chiesa, Von Bergen alla Direzione Prestiti, Visite de M. de Alba (BIRD): Sincat e Celene*, 28 septembre 1959.

³⁹ Ivi, Von Bergen alla Direzione Prestiti, *Entretien téléphonique du 10.10.1959, avec M. De Palma de la Cassa: Taloro, Magnesia, Sincat, Celene*, 12 octobre 1959.

⁴⁰ Ivi, Von Bergen alla Direzione Prestiti, *Sincat et Celene. Visite de M. Ciriello le 14.10.59*, 18 octobre 1959.

⁴¹ Alfani et al., *Banca e società nell'Italia contemporanea*, cit., pp. 89-112.

5. Gli effetti della «congiuntura» del 1963-64 e il ruolo «impossibile» della Bei. Nel percorso di «comunitarizzazione» della questione meridionale, la crisi economica del 1963-64 costituí un tornante decisivo, in quanto all'origine di una serie di mutamenti che condizionarono l'attività della Bei nel Mezzogiorno per il resto del decennio. Dalla prospettiva comunitaria, l'emergere di squilibri nella bilancia dei pagamenti italiana apparve una questione direttamente collegata al tema dei sopraggiunti limiti strutturali del programma di sviluppo italiano, segnalati dall'innesto di un moto inflazionario che rischiava di propagarsi nel Mec. Diversamente, in Italia si produsse uno scontro politico che atteneva piú precisamente al programma del centro-sinistra, al ruolo dell'industria pubblica e alle conseguenze che gli aumenti salariali – innescati dal ciclo di rivendicazioni sindacali del 1961 – avrebbero avuto sull'aumento dei prezzi e sulla diminuzione dei livelli di produttività. Questa distanza nelle letture della «congiuntura» suggerisce di recuperare un focus sul ruolo degli investimenti. Analizzando le vicende dall'osservatorio Bei, appare infatti che, tra la fine del 1963 e la metà del 1965, la contesa tra l'Italia e i partner della Cee sembrò riguardare piú il controllo del programma di sviluppo italiano che l'inflazione da costi di lavoro.

A partire dal 1960, l'estensione dei programmi pubblici e privati di investimento era stata sempre piú alimentata tramite un'ondata di emissioni obbligazionarie che nel 1962-63 aveva raggiunto proporzioni tali da «accrescere la pressione inflazionistica»⁴². A questo si era aggiunto il fatto che, a partire dal 1961-62, la politica creditizia della Banca d'Italia aveva tentato di recuperare l'aumento del costo del lavoro diminuendo quello del denaro, nell'obiettivo di garantire un maggiore afflusso di fondi al mercato monetario e finanziario e sostenere per questa via gli investimenti già decisi negli anni precedenti⁴³. In questo contesto, come ha osservato Masera, «i finanziamenti bancari dell'estero concorsero ad elevare il tasso

⁴² Fu lo stesso Carli ad ammetterlo in un appunto inviato a Colombo: ASBI, *Direttorio Carli. Pratiche*, n. 63, fasc. 3, *Appunto inviato all'on. Emilio Colombo, Ministro del Tesoro. Schema di relazione per il Comitato del Credito*, 19 ottobre 1964.

⁴³ Sempre Carli ammise, dinanzi al Consiglio di amministrazione della Bei, che una correzione immediata dei sintomi inflattivi, in un momento in cui in Italia erano ancora in corso di costruzione grandi impianti industriali come Taranto e le iniziative petrolchimiche, ci pareva «comportasse una distruzione di ricchezza troppo grave per la nostra economia»: ivi, n. 12, fasc. 18, *Exposé prononcé lors de la réunion du Conseil d'Administration le 6 Octobre 1965 à Rome*.

di sviluppo della domanda interna e, quindi, il livello delle importazioni». L'utilizzo dei fondi esteri si ampliò in misura crescente «per un processo di auto-alimentazione», in quanto stimolava la domanda interna e accresceva di conseguenza il disavanzo della bilancia dei pagamenti⁴⁴. Questa linea fu seguita fino alla seconda metà del 1963 quando l'effetto combinato dell'aumento dei salari, della politica creditizia relativamente liberale e degli alti livelli di investimento diede luogo a un'ulteriore, rapida espansione della domanda globale e a un'accenutata lievitazione dei prezzi. La domanda si riversò in parte sui prodotti stranieri, facendo lievitare le importazioni, mentre l'inflazione agiva in senso sfavorevole alle esportazioni italiane.

A livello europeo, questa situazione si tradusse in uno squilibrio commerciale prevalentemente nei confronti dell'economia tedesca. In breve tempo si ingenerò un conflitto tra Italia e Germania, aggravato anche da contingenti difficoltà di ordine politico. Roma metteva sotto accusa il surplus commerciale tedesco; Bonn le politiche inflazionistiche italiane, temendo che l'afflusso di moneta potesse condurre a una rivalutazione del marco. Già nel 1963, dunque, il clima di solidarietà interno alla Cee era minato da incomprensioni e scambi di accuse per cui, quando nel paese si impose la «linea Carli-Colombo» e la stretta creditizia dovette associarsi a un piano di stabilizzazione sostenuto da aiuti esteri, i referenti internazionali dell'operazione furono, come è noto, gli Stati Uniti e non i partner del Mec⁴⁵. Infatti, la Commissione europea e alcuni paesi membri – in particolare la Germania – non solo avevano condizionato il sostegno comunitario all'adozione da parte italiana di severe misure deflattive ma reputarono del tutto insufficienti i provvedimenti assunti tra l'autunno del 1963 e il febbraio 1964, criticando Washington per l'aiuto concesso all'Italia⁴⁶. Il governatore Carli non intendeva invece accettare ulteriori misure depressive, reputate superflue in relazione all'obiettivo

⁴⁴ F. Masera, *I movimenti di capitali bancari con l'estero e la politica monetaria italiana*, in «Moneta e Credito», 1966, n. 76, pp. 400-417: 406.

⁴⁵ Per una ricostruzione della vicenda del prestito americano per la stabilizzazione della bilancia dei pagamenti italiana si rimanda a G. Fodor, *I prestiti internazionali all'Italia del 1964*, in *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, vol. I, *L'Italia nel contesto internazionale*, a cura di F. Cotula, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 401-440.

⁴⁶ Sulle insistenze europee per ulteriori manovre deflazioniste cfr. E. Cavalieri, *Un prestito al centro-sinistra. Gli Stati Uniti e i crediti all'Italia del marzo 1964*, in «Rivista di storia economica», 2009, n. 2, pp. 255-295.

prefissato: la moderazione del centro-sinistra attraverso il rallentamento degli investimenti pubblici e la «sopravvivenza» dell’impresa privata⁴⁷. Per quanto sia innegabile che la linea Carli-Colombo si fosse avvalsa, per imporsi, del «vincolo esterno» offerto dalle pressioni politiche provenienti dal Mec, la distanza tra il fronte comunitario e quello formato da Banca d’Italia e Tesoro rimaneva ragguardevole, se è vero che lo stesso Carli non esitò a definire «clinici insigni giunti da Bruxelles» quanti, come il commissario europeo per gli affari economici e monetari Robert Marjolin, avevano chiesto con insistenza un ulteriore raffreddamento dell’economia italiana⁴⁸.

Un anno più tardi, dinanzi al consiglio di amministrazione della Bei, Carli fu ancora più chiaro, ricapitolando le vicende che avevano portato alla stretta creditizia: «la nostra convinzione era che dopo aver guadagnato in forza competitiva negli anni 1958-62, la nostra economia potesse essere ricondotta alla sua posizione relativa del 1958-59»⁴⁹. Obiettivi centrali del programma del centro-sinistra, come il recupero del divario, l’espansione industriale e l’aumento dei livelli occupazionali nel Mezzogiorno, erano stati dunque sacrificati per proteggere la competitività del sistema produttivo acquisito fino al manifestarsi della crisi.

La manovra Carli-Colombo ebbe – anche senza il sovrappiù richiesto dai partner europei – un impatto depressivo sugli investimenti e, di conseguenza, sul drenaggio dei prestiti esteri. Già nel dicembre 1963, nel Consiglio di amministrazione della Bei erano sorte preoccupazioni circa gli effetti che le temute restrizioni del credito bancario in Italia avrebbero potuto avere sulle iniziative finanziarie dall’istituto comunitario⁵⁰. Così, nonostante le iniziali rassicurazioni di Pescatore, nel marzo 1964 la Casmez fu invitata dal Tesoro a contenere la propria attività⁵¹. Era il preludio a un drastico ridimensionamento delle operazioni della Bei nell’Italia meridionale, i cui effetti si fecero sentire nel corso del 1965 (FIG. 1).

⁴⁷ G. Carli, *Cinquanta anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1996; Petrini, *Mercantilism and Class Struggle*, cit.

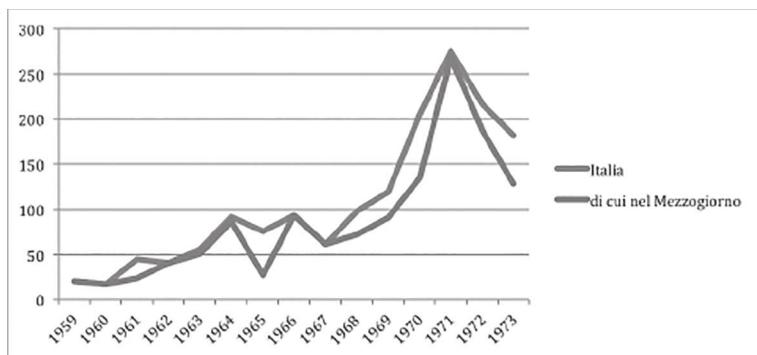
⁴⁸ ASBI, *Direttorio Carli. Pratiche*, n. 60, fasc. 5, sottotasc. 7, Carli a Moro, 4 gennaio 1965.

⁴⁹ Ivi, n. 12, fasc. 18, *Exposé prononcé lors de la réunion du Conseil d’Administration le 6 Octobre 1965 à Rome*.

⁵⁰ Si trattava di Alfred Müller Armack ed Herbert Martini, influenti membri tedeschi del Cda: ivi, *Studi. Pratiche*, n. 777, fasc. 1, Nota riservatissima di Fronzoni, delegato della Banca d’Italia a Bruxelles, 19 dicembre 1963.

⁵¹ EIBHA, *Cassa 1957-1965*, b. 3.32, Pescatore a Formentini, 25 febbraio 1964.

FIGURA I
Volume di prestiti Bei in Italia e nel Mezzogiorno (1959-1973)*



* (in milioni di unità di conto).

Fonte: ricostruzione su dati BEI, Direzione Studi, *La Banca Europea per gli Investimenti e i problemi del Mezzogiorno*, 1972; Id., *Relazione annuale 1972, 1972*; Id., *Relazione annuale 1973, 1973*.

Così, nell'autunno 1964, una volta messa in sicurezza la bilancia dei pagamenti, le autorità italiane tentarono di restituire slancio agli investimenti. In ottobre, Moro riceveva dall'ambasciatore statunitense Reinhart un *memorandum* sulla situazione italiana redatto da Walt W. Rostow, influente consigliere del Dipartimento di Stato americano. Il documento sosteneva che l'Italia avesse urgente bisogno di una nuova fase di espansione degli investimenti pubblici e privati, dopo la manovra di stabilizzazione. I timori che una rapida ripresa dell'espansione potesse condurre nuovamente all'inflazione e a squilibri nei conti con l'estero potevano essere risolti se i futuri aumenti salariali fossero stati contenuti nel margine di incremento medio della produttività e «a condizione che la Comunità atlantica e quella europea fossero disposte a fornire un ammontare importante di capitale a medio e a lungo termine». In merito, il documento suggeriva il sostegno di un ampio ventaglio di istituzioni finanziarie internazionali, come la World Bank, la Bei, la Export-Import Bank e altre banche private. Diverse opzioni, al di là dell'istituto comunitario, tornavano dunque possibili. Tutta l'impostazione del *memorandum* ruotava attorno all'idea che, per far accettare alle masse lavoratrici una politica dei redditi volta a contenere l'inflazione, occorresse un vasto piano di investimenti che le rassicurasse contro i rischi della disoccupazione e sulla loro partecipazio-

ne alla nuova prosperità economica⁵². Queste indicazioni riecheggiavano le posizioni di quanti nei mesi precedenti avevano insistito per l'avvio di una politica dei redditi, come La Malfa, e tentato invano una concertazione con i sindacati, come Giolitti, nel tentativo di scongiurare una indiscriminata stretta creditizia⁵³. Soprattutto, il *memorandum* Rostow non subordinava l'erogazione degli aiuti alla preliminare adozione di misure interne.

La prospettiva americana mostrava dunque maggiore flessibilità rispetto all'ostinazione con cui la Germania e alcuni esponenti della Commissione – dal presidente Hallstein a Marjolin – intendevano subordinare eventuali aiuti comunitari, finalizzati questa volta alla ripresa degli investimenti in Italia, a un accordo circa le modalità del rilancio del programma di sviluppo. Inevitabilmente, ciò assunse un peso specifico nelle trattative che l'Italia stava conducendo con i partner del Mec. Nel novembre 1964 Colombo aveva infatti chiesto a Marjolin e a Franco Bobba – quest'ultimo a capo della Direzione economica e finanziaria della Commissione europea e membro del consiglio di amministrazione della Bei⁵⁴ – di congegnare iniziative idonee a favorire l'afflusso di investimenti in Italia. Erano emerse così diverse ipotesi, che prevedevano il sostegno di Bruxelles nell'accesso, da parte dell'Italia, al mercato europeo dei capitali, uno specifico prestito comunitario e l'approfondimento di un'azione della Bei. Su quest'ultimo punto, Bobba sottolineò come alcuni importanti progetti – tra cui l'ampliamento dello stabilimento siderurgico Iri-Finsider a Bagnoli – fossero già stati approvati dal Consiglio di amministrazione della Bei, assicurando il proprio impegno a individuare ulteriori iniziative⁵⁵. Formentini, da parte sua, stava studiando modalità idonee a garantire l'equilibrio delle singole bilance dei pagamenti europee, nella prospettiva di un rilancio del programma di sviluppo italiano attraverso l'istituto da lui diretto. Una delle soluzioni individuate era esterna alla politica creditizia della

⁵² ASBI, *Direttorio Carli. Pratiche*, n. 60, fasc. 5, Moro a Carli, 10 ottobre 1964, e il documento allegato *Osservazioni sulla situazione economica italiana*, consegnato dall'ambasciatore Reinhardt a Carli.

⁵³ C. Pinto, *Il riformismo possibile. La grande stagione delle riforme: utopie, speranze, realtà (1945-1964)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, pp. 195 sgg.

⁵⁴ La Commissione europea aveva diritto a un proprio rappresentante in seno al Consiglio di amministrazione della Bei.

⁵⁵ ASBI, *Direttorio Carli. Pratiche*, n. 72, fasc. 6, Bobba a Colombo, 13 novembre 1964.

banca e incentrata sulla gestione monetaria che l'Italia avrebbe dovuto fare dei prestiti Bei. Essa consisteva in una triangolazione tra Casmez, Ufficio italiano dei cambi e Banca dei regolamenti internazionali (Bri) di Basilea, per trasformare in dollari i prestiti che la Bei erogava in larga parte in monete comunitarie⁵⁶. Questo meccanismo avrebbe permesso di disporre della divisa americana e spendere più agevolmente anche fuori dal Mec. In questo modo, era possibile modulare le importazioni in base alle diverse esigenze nazionali di tenuta monetaria, per rispondere ai timori tedeschi che una ripresa dell'espansione italiana conducesse a una rivalutazione del marco. I generosi tentativi di Formentini si scontrarono però con le robuste oscillazioni delle quotazioni a pronti e a termine della lira con il dollaro e, soprattutto, con un problema di adeguatezza di risorse. Secondo le stime già redatte dal ministero del Bilancio nella tarda primavera 1964, l'Italia aveva infatti bisogno di circa 800 miliardi di lire per recuperare il livello di investimenti precedente alla stretta creditizia, un volume evidentemente fuori portata per gli stanziamenti Bei⁵⁷.

Di conseguenza, nel dicembre 1964 il Tesoro e la Banca d'Italia cominciarono a orientarsi verso un intervento delle banche centrali del Mec per finanziare la ripresa economica nel paese, riaprendo canali informali di negoziato con la Commissione. A occuparsi di questi ulteriori abboccamimenti fu Alberto Ferrari, figura vicina a Carli proveniente dalla Comit che, in quel momento, rivestiva gli incarichi di segretario generale della Bri e di membro del gruppo di lavoro sull'integrazione dei mercati finanziari in seno alla Commissione europea. Egli rappresentava dunque il punto di vista italiano. Nel corso degli incontri, Ferrari aveva fatto notare a Marjolin che

se si vuole colpire l'immaginazione e avere un certo effetto, anche psicologico, in Italia e fuori, anche in vista di un rafforzamento del prestigio del Mec, sarebbe forse meglio pensare a un prestito di una certa importanza, per almeno 250/300 milioni di dollari nelle varie monete europee, a favore dell'Italia e lasciare che la Bei, dal canto suo, continui a fare quello che può⁵⁸.

⁵⁶ Appunto conservato ivi, *Direttorio Formentini. Pratiche*, n. 28, fasc. 2.

⁵⁷ Ivi, *Studi. Pratiche*, n. 285, fasc. 1, sottofasc. 1, *Memorandum Sylos Labini*, inviato da Giolitti a Carli, 25 maggio 1964.

⁵⁸ Ivi, n. 724, fasc. 1, Appunto redatto da Alberto Ferrari all'attenzione di Carli, Guidotti, Masera e Ossola, 21 dicembre 1964.

La preferenza per la strada del prestito comunitario equivaleva a una sostanziale constatazione dell'insufficiente raggio di azione della Bei rispetto alle esigenze italiane. A ciò si aggiunse il fatto che Marjolin insistette con Ferrari affinché Colombo e Carli «cercassero di "politicizzare" al più possibile l'operazione nel quadro di eventuali "do ut des" e di negoziazioni economiche di più lungo respiro». L'insufficienza quantitativo di risorse che la Bei poteva garantire si sommò alle condizionalità poste dalla Commissione europea. Tutto ciò rese impervia la soluzione comunitaria, spingendo le autorità nazionali a fare ancora una volta affidamento oltreoceano. Contatti per un nuovo intervento della World Bank in Italia erano stati avviati almeno dal 1963 e, in seguito, si erano intensificati in occasione del prestito americano dell'anno seguente⁵⁹. Così, dopo la manovra di stabilizzazione, anche il rilancio degli investimenti passava dagli Stati Uniti. Come suggeriva Ferrari nella sua nota, se da una parte bisognava lasciare che la Bei procedesse con «le sue frazionate operazioni con l'Italia» e continuare, almeno formalmente, a sollecitare il prestito comunitario, dall'altra l'obiettivo più realistico era «impostare subito una bella operazione con la Birs, traendo specialmente sulle quote dei paesi Mec»⁶⁰.

Di conseguenza, nella prima metà del 1965, attraverso la Casmez vennero imbastite due operazioni al di fuori dei confini politici ed economici del Mec: un prestito obbligazionario a mezzo di un sindacato di banche cappelliato dalla londinese S.G. Warburg & Co. Ltd⁶¹ e un prestito Birs di importo equivalente a 100 milioni di dollari, composto per circa l'80% da dollari e per la restante parte in marchi⁶². Attraverso l'intermediazione della World Bank, l'Italia si garantiva un parziale sostegno finanziario in monete comunitarie, depotenziato però dalle condizionalità politiche pretese dai partner, e si metteva allo stesso tempo nelle condizioni di comprare in dollari sul mercato statunitense, potendo allentare all'occorrenza l'afflusso di

⁵⁹ Fodor, *I prestiti internazionali all'Italia del 1964*, cit.

⁶⁰ «Questa è la forma più rapida e meno costosa – continuava Ferrari – per fare intervenire a nostro favore i governi del Mec. Il presidente Woods sembra poi che voglia rilanciare l'attività della sua istituzione anche al di là di certi limiti di tasso di interesse»: ASBI, *Studi. Pratiche*, n. 724, fasc. 1, Appunto redatto da Alberto Ferrari, cit.

⁶¹ Il ricavato, pari a 20 milioni di dollari, sarebbe stato mutuato alla società Carbosarda per la realizzazione di una centrale termoelettrica a Porto Vesme, in provincia di Cagliari: EIBHA, *Cassa 1957-1965*, b. 3.32, Pescatore a BEI, 9 marzo 1965.

⁶² ASBI, *Rapp. con l'estero. Pratiche*, n. 641, doc. 2, *Prestito BIRS 419 IT*.

moneta in Germania. Inoltre, il prestito Birs era esplicitamente finalizzato a finanziare il mediocredito meridionale nel settore delle piccole e medie imprese⁶³.

Si trattava di una soluzione che agli occhi degli italiani la Bei non poteva garantire, sia per la difficoltà a ottenere dollari dai suoi prestiti sia per il favore, accordato dalla banca, ai grandi investimenti. La scelta di rivolgersi alla Birs provocò forti tensioni tra Carli e Formentini, in considerazione del fatto che la Bei stava sperimentando proprio nel 1965 un inedito calo delle sue operazioni nel Mezzogiorno. In uno scambio con il governatore della Banca d'Italia, Formentini riconosceva la possibilità che Roma si munisse di mezzi «sempre più variati e indipendenti» di contatto con i mercati finanziari stranieri, di cui la Bei «non può e non deve essere che uno», a patto che essi si potessero «sommare e completare, e non elidere»⁶⁴. L'impatto del prestito Birs del 1965 fu profondo e comportò almeno fino al 1969 una sensibile flessione – in termini relativi – dell'operatività Bei nel Mezzogiorno (FIG. 2). Per comprenderne la portata, basti pensare che il Mezzogiorno rappresentava, da solo, oltre il 50% dell'intera attività ordinaria della banca⁶⁵. Il ridimensionamento del peso della Bei in Italia attraverso il ricorso, di fatto, a un organismo concorrente, indebolì la posizione negoziale della banca ed ebbe l'effetto di renderla più vulnerabile alle richieste italiane, volte a una maggiore flessibilità della sua politica dei crediti. Nella seconda metà del decennio e nei primi anni Settanta, i rapporti tra le autorità italiane e la Bei furono maggiormente incentrati sugli interventi infrastrutturali, in capitale fisso sociale e nel finanziamento delle piccole e medie imprese.

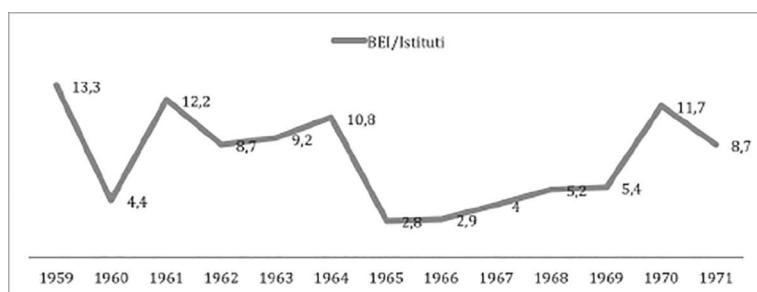
⁶³ Archivi dello sviluppo economico e territoriale (ASET), IBRD, *Preliminary Report of the President to the Executive Directors on a Proposed Loan to the Cassa per il Mezzogiorno for Industrial Financing in Southern Italy*, 11 giugno 1965, <https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/info/documentazioneIBRD> (visitato il 17 febbraio 2020).

⁶⁴ ASBI, *Direttorio Carli. Pratiche*, n. 72, fasc. 10, Formentini a Carli e replica, 25 maggio 1965.

⁶⁵ La quota non tiene conto dunque delle operazioni speciali fuori dal Mec: HAEU, *BEI.05. Publications et artefacts*, Bei, 1958-68, Milano, 1968.

FIGURA 2

Peso dei finanziamenti Bei sul totale degli investimenti degli istituti italiani nel Mezzogiorno (1959-1971)*



* (in milioni di unità di conto).

Fonte: elaborazione su dati BEI, Direzione Studi, *La Banca Europea per gli Investimenti e i problemi del Mezzogiorno*, Lussemburgo, 1972, HAEU, BEI.05. Publications et artefacts.

Fino al 1967-68, ovvero finché non fu impiegata la gran parte delle risorse Birs-obbligazionarie e gli investimenti privati nel Mezzogiorno non ripresero dinamismo, la Bei subì inoltre il peso del capitalismo di Stato e degli orientamenti della classe politica nazionale, in primo luogo democristiana. L'istituto concluse in questo periodo due rilevanti prestiti per l'ampliamento della capacità produttiva degli stabilimenti Italsider di Bagnoli e Alfa Romeo a Pomigliano d'Arco (1967). Quest'ultimo investimento, che si aggiungeva a quello del 1961, segnava il definitivo ingresso delle Partecipazioni statali nel segmento medio della produzione automobilistica, fino ad allora appannaggio della Fiat. Sebbene personalità come Colombo si affrettassero a sottolineare di «non vo[lere] un apparato industriale prevalentemente privatistico al Nord e prevalentemente pubblico al Sud»⁶⁶, risultava piuttosto chiara la funzione di questi investimenti, cioè indurre l'industria privata a un maggiore impegno nel Mezzogiorno.

Gli investimenti nel settore meccanico erano, del resto, l'emblema dei conflitti allocativi in seno alla classe politica. Il progetto Alfa Romeo in Campania correva infatti parallelo allo studio Italconsult, promosso dalla

⁶⁶ *Il Mezzogiorno e le prospettive di sviluppo della società italiana. Atti del convegno nazionale di studi di Napoli del 6-7-8 ottobre 1967*, a cura dell'Ufficio economico della Direzione centrale della Dc, Roma, Arti Grafiche Italiane, 1967, p. 169.

Commissione europea e tuttavia seguito anche dalla Bei⁶⁷. Un primo confronto, che incarnava la divaricazione tra interessi politici e tecnocratici, oppose Colombo e Bobba, il potente direttore generale della Commissione. Nell'ottobre 1962, per motivi probabilmente legati a ragioni di consenso, Colombo aveva forzato gli orientamenti di Bruxelles sullo studio Italconsult, affinché fosse considerata anche la direttrice da Brindisi alla Valle del Basento, compresa nella sua circoscrizione elettorale. In questo, egli poté fare affidamento sulla già menzionata presenza di Celestino Segni nella società di *consulting*⁶⁸. Il ministro del Tesoro si trovò così a operare su due tavoli, l'Alfa Romeo in Campania – in cui si schierò con Silvio Gava contro De Mita, che avrebbe voluto collocare gli stabilimenti nell'avellinese – e il polo dell'industria meccanica in Puglia. Qui i suoi interessi si scontravano con quelli di Moro⁶⁹. Così, quando nel 1967 si decise per l'ampliamento dello stabilimento Alfasud, Colombo e Taviani si opposero a ogni prosecuzione dell'impegno italiano nella progetto Cee-Italconsult, adducendo la saturazione del mercato interno e il già ampio ricorso all'esportazione da parte dell'industria meccanica nazionale⁷⁰. La soluzione giunse nel gennaio 1968, con un accordo tra Pastore, l'Iri, l'Efim-Breda, la Fiat e l'Ignis, con cui faceva il suo esordio la procedura della «contrattazione programmata» e si concordavano investimenti pubblico-privati fino a 100 miliardi nel quadrilatero Bari-Taranto-Brindisi-Ferrandina, anche con il sostegno della Bei. Un altro segnale della maggiore flessibilità della politica creditizia della Bei furono i primi prestiti nel settore irriguo e in capitale fisso sociale, in concomitanza con la maggiore centralità delle infrastrutture assegnata dalla legge 26 giugno 1965, n. 717, di proroga dell'intervento straordinario. Venivano così avallati prestiti per l'irrigazione della piana di Metaponto (1965) e per l'acquedotto del Pertusillo (1967), originariamente esclusi da Formentini. L'istituto comunitario fu ben presto consapevole che la tecnocrazia della Casmez ricorreva a queste tipologie progettuali anche con l'obiettivo di

⁶⁷ Archivio centrale dello Stato (ACS), Ministero del Bilancio e programmazione economica (MBPE), *Gabinetto (1950-1972)*, b. 104, f. 636.

⁶⁸ Ivi, Ministero dell'Industria a Ministero degli Affari esteri, 13 ottobre 1966.

⁶⁹ L'interesse dello statista pugliese per lo studio Italconsult era evidente dall'attività dei suoi collaboratori: ACS, Fondo Aldo Moro, 3, *Udienze*, b. 165, f. 16, Guazzaroni, vicedirettore della Direzione affari economici del ministero degli Affari esteri, a Cottafavi, consigliere diplomatico di Moro, 18 agosto 1966.

⁷⁰ ACS, MBPE, *Gabinetto (1950-1972)*, b. 104, f. 636, nota del Ministero dell'Interno, 27 luglio 1967.

creare specifici «fondi di rotazione» da utilizzare per l'incentivazione industriale, liberando le risorse dalle condizionalità finanziarie della banca. Ciò nondimeno, essa non poté o non volle opporvisi⁷¹.

Infine, se la prima metà degli anni Sessanta aveva visto la Bei schierata nello sforzo di un aumento della produttività tramite investimenti su grandi impianti, nella seconda parte del decennio essa cominciò a risentire della progressiva messa in discussione del modello di industrializzazione pesante, accompagnata dall'enfasi sul ruolo che le piccole e medie imprese e la modernizzazione agricola potevano avere nell'aumento dei livelli occupazionali. Il convegno sul Mezzogiorno, organizzato dalla Dc a Napoli nell'ottobre 1967, fu sotto tale aspetto particolarmente significativo. In quella sede Moro – sulla scia delle considerazioni di Di Nardi – giunse a proclamare quel «ruolo insostituibile» dell'agricoltura e dello sviluppo turistico, senza il quale «correremmo il rischio di perdere di vista la complessività dei problemi dello sviluppo economico e le reali risorse esistenti nelle regioni meridionali»⁷². La Bei dovette progressivamente adeguarsi a questo mutamento, escogitando nel 1968 lo strumento dei *global loans*⁷³. Significativamente, questa nuova iniziativa anticipava la stagione dei movimenti collettivi e di una nuova ondata di mobilitazioni provenienti prevalentemente dalle aree interne del Mezzogiorno, cioè le aree escluse dalla politica dei poli.

6. *La «comunitarizzazione» a un bivio.* Alla fine degli anni Sessanta, una parte della classe dirigente italiana comprese che l'incipiente destabilizzazione dell'ordine monetario internazionale e la ripresa della conflittualità sociale del 1968-69 avrebbero intaccato le fondamenta del modello di sviluppo italiano, fortemente orientato alle esportazioni. Il precario equilibrio tra tenuta – se non proprio incremento – della produttività e aumento dell'occupazione, cioè tra l'istanza settentrionale e quella meridionale dello sviluppo, tornava sotto pressione.

Gli organi della programmazione economica nazionale, sotto la guida di Giorgio Ruffolo, cominciarono a guardare con favore all'ampliamento del-

⁷¹ EIBHA, *Dossier JU*, b. 1.0211, *Memorandum consegnato dal dr. Dalla Chiesa il 26 giugno 1973 a Roma*.

⁷² *Il Mezzogiorno e le prospettive di sviluppo della società italiana*, cit. p. 249.

⁷³ I *global loans* consistevano in specifici montanti finanziari concessi dalla Bei a Isveimer, Irfis e Cis e utilizzati da questi istituti per finanziare iniziative di piccole e medie imprese, senza incorrere in eccessivi controlli della Banca.

la domanda interna, anche attraverso un incremento delle capacità produttive nel Mezzogiorno. In questa direzione agivano una serie di fattori che suggerivano una tregua tra capitalismo pubblico e privato, tra cui la ripresa degli investimenti registrata nel 1968-71 – che determinò un sensibile aumento anche del flusso di prestiti Bei – e l’interesse contingente dell’impresa settentrionale a delocalizzare gli impianti nel Sud, nel tentativo di sottrarsi ai rialzi del costo del lavoro e alla conflittualità sindacale nelle regioni del Centro-Nord. La sintesi di quest’incontro consistette nella definitiva sanzione della formula della «contrattazione programmata», in cui autorità governative e industrie pubbliche e private concertavano «blocchi di investimento» dietro l’impegno dello Stato a garantire misure di incentivazione al capitale di esercizio – e non più solo d’impianto – di fiscalizzazione degli oneri sociali e di infrastrutturazione economica e civile.

Tornava così prepotentemente sul tavolo la questione dell’ambiente di investimento, accantonata a fine anni Cinquanta con la svolta della strategia dei poli e, fino a quel momento, fattore marginale nel modello di intervento della Bei in Italia. Questioni come la carenza di acqua per usi industriali – oltre che irrigui e civili – l’assetto del territorio, il disordinato sviluppo metropolitano, il potenziamento dei trasporti e la modernizzazione di un’agricoltura meridionale sempre più bistrattata nell’ambito del mercato agricolo comune assunsero nuova centralità nel novero delle finalità dell’intervento straordinario, sommandosi alle spinte provenienti dai corpi sociali per una politica di sviluppo più orientata all’occupazione⁷⁴. Questi profondi mutamenti negli obiettivi dell’intervento pubblico al Sud cadevano nel delicato tornante della fuoriuscita di Moro dalla corrente «dorotea» e della sua lunga esperienza alla Farnesina, ed ebbero inevitabili riflessi anche sulla politica comunitaria italiana. Nei primi anni Settanta, la classe politica democristiana perseguì obiettivi parzialmente differenti, a seconda delle diverse coalizioni di governo. Stante l’obiettivo generalmente condiviso del rafforzamento degli strumenti finanziari della Cee e di un loro migliore coordinamento, gli esecutivi di centro-sinistra che si susseguirono nel 1969-72 e nel 1973-75 sembrarono infatti puntare a esiti qualitativamente differenti rispetto al Governo Andreotti-Malagodi (1972-73). I primi guardavano soprattutto alla creazione di un nuovo fondo attraverso cui affrontare primariamente i temi dell’occupazione e del rilancio di infra-

⁷⁴ G. Gribaudi, *Mediatori. Antropologia del potere democristiano nel Mezzogiorno*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1991.

strutture e servizi, insiti nella logica dei «progetti speciali» e dello stimolo della domanda interna. Moro e Donat-Cattin furono i principali interpreti di questa linea, volta a configurare uno strumento alimentato da risorse del bilancio comunitario e, per questo, libero dai condizionamenti di un mercato internazionale dei capitali sempre più indipendente dai controlli delle autorità pubbliche⁷⁵. La creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) era inoltre vista come un mezzo per drenare il consistente surplus economico e commerciale tedesco⁷⁶. Diversamente, durante l'esperimento neocentrista del 1972-73, gli sforzi si orientarono sul rafforzamento del modello di investimenti basato sui prestiti esteri – e dunque su un sistema prevalentemente affidato alle regole del mercato – nel tentativo di introdurre nella politica dei crediti della Bei anche la corposa componente dei progetti speciali.

A conferma di questa dinamica stavano le difficoltà generate tra la Bei e la Casmez nel 1971-72, che condussero a un nuovo rallentamento e poi a un severo blocco dei prestiti provenienti dall'istituzione comunitaria (FIG. 1)⁷⁷. Le cause di questo stato di cose erano in vario modo ricollegabili alla congiuntura economico-monetaria e al varo della nuova disciplina dell'intervento straordinario nel 1971, che mutava considerevolmente le competenze della Cassa nel settore dei lavori pubblici e in quello industriale con l'introduzione dei «progetti speciali», dorsale qualificante della nuova disciplina che necessitava di una lunga gestazione e di una defatigante mediazione con le strutture della programmazione nazionale, oltre che con le neonate regioni a statuto ordinario. D'altra parte, gli oneri derivanti dai prestiti esteri erano sempre meno sostenibili per il Tesoro, dati i segnali negativi manifestati dall'economia italiana già nel corso del 1972. Tutto ciò stava imponendo una drastica revisione delle priorità progettuali della Cas-

⁷⁵ Moro fu ministro per gli Affari esteri quasi ininterrottamente dal 1969 al 1974, fatta eccezione per il periodo 1972-73. Donat-Cattin fu ministro del Lavoro e della previdenza sociale tra l'agosto 1969 e il giugno 1972, e poi ministro per gli Interventi straordinari dal luglio 1973 al marzo 1974. Sul tema della progressiva indipendenza dei capitali dal controllo politico cfr. G. Arrighi, *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, Milano, il Saggiatore, 2014.

⁷⁶ S. Battilossi, *L'internazionalizzazione del sistema bancario e l'Italia*, in A. Giovagnoli, S. Pons, a cura di, *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. I, *Tra guerra fredda e distensione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 197-232.

⁷⁷ EIBHA, *Italie I, b. Contrat-type envoyé à la Cassa et correspondance, Direction de Prêts, Projet d'exposé de Monsieur le Président au CA, concernant l'activité de la Banque avec la Cassa*, 6 mars 1973.

sa, oltre a rendere problematico il rispetto delle condizionalità di carattere finanziario imposte dalla Bei⁷⁸.

Il momento di maggiore difficoltà nei rapporti tra la Bei e la Casmez fu raggiunto nell'estate del 1972, quando un «deludente» incontro con il dirigente Pietro De Palma spinse il capo della Direzione prestiti, Armel Bellec, a concludere che ogni ulteriore intervento presso la Cassa sarebbe stato «inopportuno»⁷⁹. Questa impasse generò un duro confronto in seno all'alto management della Bei, in cui grande rilevanza fu attribuita al peso che i negoziati comunitari per il Fesr stavano avendo sulla condotta del governo italiano. Agli occhi di molti dirigenti, la creazione del fondo sembrava intaccare il monopolio finanziario di cui la banca aveva fino a quel momento goduto nell'ambito della politica regionale comunitaria⁸⁰. Lo stesso Bellec sottolineò – non senza una certa dose di autocritica – come l'ampiezza raggiunta dalle attività dell'istituto bancario nel Mezzogiorno fosse in gran parte attribuibile agli sforzi compiuti dalle autorità nazionali nel farsi carico delle garanzie e delle agevolazioni finanziarie, più che alle condizioni a cui la banca erogava i suoi prestiti. Ora che nel corso dei negoziati sul Fesr si delineava la proposta italiana – poi non realizzata – di un sistema comunitario di bonificazione degli interessi sui prestiti Bei, secondo i dirigenti dell'istituto «le modalità di questo aiuto esterno potevano lasciare adito a qualche inquietudine circa l'indipendenza della Banca»⁸¹. Ciò che essa vedeva come una minaccia alla propria indipendenza, per Moro e Donat-Cattin era nient'altro che il tentativo di allentare i condizionamenti provenienti dal mercato dei capitali e aumentare la capacità di manovra interna nella soluzione dei conflitti sociali e territoriali. Lo shock petrolifero della fine del 1973 e la conseguente rottura della solidarietà comunitaria portarono a un brusco stop dei negoziati sul Fesr per tutto il 1974, da cui il nuovo fondo uscì notevolmente ridimensionato⁸². Di conseguenza, anche la strategia di Moro, che nel gennaio 1973 si era spinta a valutare l'ipotesi di

⁷⁸ Ivi, Pescatore a Le Portz, 12 febbraio 1971.

⁷⁹ Ivi, *Cassa 1966-1972, 1973-1975*, b. 3.33, fasc. 1972, *Relevé quotidien de Bellec réservé au Comité de Direction. Visite à la Cassa*, 25 juillet 1972.

⁸⁰ Ivi, *Tâches de la BEI. Généralités 1958-1976*, b. 3.168, BEI, Direction de l'Administration Générale, *Réunion avec les directeurs de jeudi 21 septembre 1972*.

⁸¹ Ivi, A. Bellec, *Note pour Monsieur Lenaert, Secrétaire Général*, 2 octobre 1972.

⁸² A. Varsori, L. Mechì, *At the Origins of the European Structural Policy: The Community's Social and Regional Policies from the Late 1960s to the Mid-1970s*, in J. Van Der Harst, ed., *Beyond the Customs Union: The European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969-1975*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

un controllo italiano – tramite Carlo Scarascia Mugnozza – della Direzione della politica regionale della Commissione, ne uscì indebolita⁸³.

Sull’altro versante si sviluppava la linea Taviani, specie dopo che nel II Governo Andreotti (1972-73) l’esponente doroteo ebbe accentratato su di sé le responsabilità degli Interventi straordinari e del Bilancio. Nel settembre 1972 si tenne a Roma un incontro tra Le Portz e Rosania per la Bei, Taviani e Ruffolo per il governo italiano, Carli e Ossola per la Banca d’Italia⁸⁴. Temi centrali furono i «progetti speciali» e le modalità attraverso cui la banca avrebbe potuto apportarvi capitali aggiuntivi. Taviani prospettò alla Bei nuove misure legislative utili a rendere più agevole il suo intervento in materia infrastrutturale, oltre a offrirle la possibilità di seguire l’elaborazione di quegli assi maggiormente idonei a formare oggetto di contributo⁸⁵. Ruffolo sollecitò inoltre la banca a porsi alla testa di un sindacato di istituzioni finanziarie internazionali, al fine di favorire l’afflusso di investimenti, ventilando la possibilità di ricorrere al Cipe per risolvere le problematiche legate al finanziamento di particolari tipologie di intervento, come le infrastrutture e i servizi. In sostanza, si stava manifestando alla Bei la disponibilità politica ad adattare alla sua politica dei crediti la programmazione degli investimenti nel Mezzogiorno. Era evidente dunque il tentativo di collocare l’espansione anticiclica dell’industria meridionale in un sistema di garanzie e controlli di mercato, tutelato dalla Bei.

Occorre d’altra parte segnalare come il rilancio di Taviani mirasse a conservare l’operatività della Casmez nel settore dell’incentivazione industriale, già intaccato dalla parziale devoluzione di competenze al sistema regionale e dalla linea assunta dal Tesoro che, specie dopo l’arrivo del liberale Malagodi nell’estate del 1972, sembrò nuovamente puntare a un ruolo di rilievo dell’Imi nel Mezzogiorno. Nel corso dell’anno questo istituto aveva infatti beneficiato, per la prima volta, di un consistente *global loan* di oltre 15 miliardi di lire per il finanziamento di piccole e medie imprese, in un momento decisivo per le sorti della chimica nelle regioni meridionali (FIG).

⁸³ A. Bonatesta, *Europa «potenza civile» e Mediterraneo. La politica comunitaria di Carlo Scarascia Mugnozza (1961-1977)*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2019, pp. 115-116.

⁸⁴ EIBHA, *Cassa 1966-1972, 1973-1975*, b. 3.33, fasc. 1972, BEI, Le Président, *Note sur divers entretiens à Rome le 18 septembre 1972, 19 septembre 1972*.

⁸⁵ Ivi, BEI, Direction des Prêts, Département Italie (Dalla Chiesa), *Note au Comité de Direction. Pourparlers avec les Ministère de la Programmation et du Mezzogiorno et avec la Cassa*, 29 settembre 1972.

3)⁸⁶. Ciò dovette preoccupare non poco la Casmez, se è vero che Pescatore, nel suo rapporto annuale al Parlamento, si soffermò sull'importanza del ruolo della Bei – fatto inedito – a dispetto del quasi completo blocco dei prestiti⁸⁷. Il rischio era che, nelle difficoltà economiche del 1972-73, si gettassero i presupposti per uno scavalcamento della Cassa tramite l'Imi, anche con l'incoraggiamento di via XX settembre⁸⁸. Nel marzo 1973, in un incontro con il vicepresidente Bei Luca Rosania, il direttore generale del Tesoro, Gastone Miconi, chiarí che la Casmez non era ancora pronta a definire il suo fabbisogno aggiuntivo rispetto alle dotazioni del 1971 e che dunque non poteva assumere impegni sul fronte dei prestiti esteri, almeno fino al completamento dei progetti speciali e al loro raccordo nel quadro della programmazione, previsto per il 1974-75. Si trattava, in sostanza, dell'intero arco della legge del 6 ottobre 1971, n. 853, di rifinanziamento dell'intervento straordinario. Secondo Miconi, la Bei avrebbe potuto assicurarsi una certa continuità operativa ricorrendo agli istituti di credito nazionale – come l'Imi appunto – e prestando direttamente a Isveimer, Irfis e Cis⁸⁹.

Tuttavia, con la fine del Governo Andreotti-Malagodi, cadde ogni ulteriore tentativo di fondare sull'Imi l'operatività della Bei nel Mezzogiorno, ridando slancio alla posizione della Casmez. Con il ritorno degli esecutivi di centro-sinistra e l'avvento di Donat-Cattin al ministero per gli Interventi straordinari (1973), una serie di provvedimenti perfezionavano le compatibilità dei progetti speciali con la politica dei crediti della Bei, in attesa che nel marzo 1975 il Fesr entrasse in funzione.

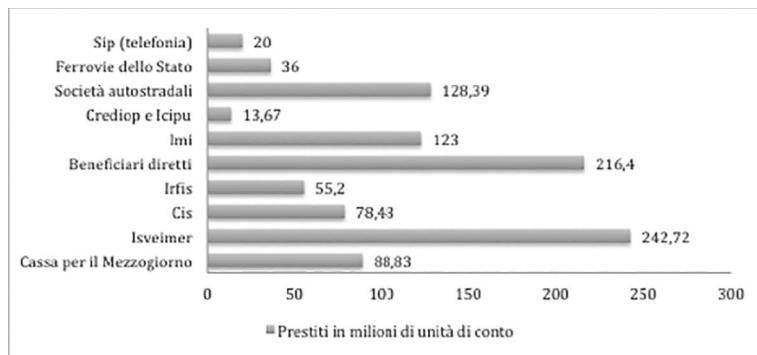
⁸⁶ Com'è noto, tra il 1972 e il 1974, l'Eni e la Sir di Angelo Rovelli tentarono la scalata a Montedison, con l'avallo del presidente del Consiglio Andreotti. Rovelli, legato a quest'ultimo, aveva ricevuto dall'Imi il 47% dei prestiti erogati dall'ente nel settore chimico tra il 1961 e il 1972. Cfr. L. Mani, *Nino Rovelli e la Sir: petrochimica privata e finanza di Stato*, in «Annali di storia dell'impresa», 2001, n. 12, pp. 471-515; P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inarrestabile declino della Repubblica italiana*, Venezia, Marsilio, 2016.

⁸⁷ EIBHA, BEI, Direction des Etudes, *Note au Comité de Direction: Rapport 1971 de la Cassa pour le Mezzogiorno*, 31 juillet 1972.

⁸⁸ Ivi, *Italie I*, b. Contrat-type envoyé à la Cassa et correspondance, Direction de Prêts, *Projet d'exposé de Monsieur le Président au CA, concernant l'activité de la Banque avec la Cassa*, 6 mars 1973.

⁸⁹ Ivi, *Cassa 1966-1972, 1973-1975*, b. 3.33, fasc. 1973, BEI, Direction des Prêts, Département Italie, *Relevé quotidien: entretien à Luxembourg du 5 mars 1973 entre M. Rosania et M. Miconi, Directeur Général du Trésor*, 8 mars 1973.

FIGURA 3
Ripartizione dei prestiti Bei nel Mezzogiorno (1959-1972)*



* Cassa per il Mezzogiorno, Isveimer, Cis, Irfis e Beneficiari diretti vanno ricompresi nell'ambito della legislazione per l'intervento straordinario.

Fonte: ricostruzione su dati BEI, Direzione Studi, *La Banca Europea per gli Investimenti e i problemi del Mezzogiorno*, 1972.

7. Conclusioni. Tra il 1958 e il 1972 la Bei concesse nel Mezzogiorno 172 tra mutui e garanzie per un importo globale di oltre un miliardo di dollari, pari all'83% del totale degli interventi in Italia e al 50% di tutte le operazioni effettuate nei paesi membri⁹⁰. Nello stesso periodo, la banca aveva impiegato 556 milioni di dollari in operazioni – ordinarie e speciali⁹¹ – fuori dal Mec, a favore di Grecia, Turchia, paesi africani e d'oltremare associati⁹². Ne consegue che, almeno fino al primo allargamento della Comunità a Nove, il Mezzogiorno rappresentava il terreno principale da cui dipendevano le prospettive di crescita dell'istituto. Viceversa, le risorse erogate dalla Bei costituivano circa 1/6 del totale dei prestiti e delle obbligazioni contratti con l'estero negli anni 1958-72 per iniziative infrastrutturali, irrigue, elettriche e industriali⁹³. Tra Bei e Mezzogiorno esistette dunque per tutti gli

⁹⁰ HAEU, *BEI.05. Publications et artefacts*, Bei, *La Banca europea per gli investimenti e i problemi del Mezzogiorno*, 1972.

⁹¹ Le operazioni speciali erano interventi su fondi degli Stati membri – operati in Turchia – e del Fondo europeo di sviluppo – nei paesi africani e nei territori d'oltremare – contabilizzate nella sezione speciale della Bei.

⁹² HAEU, *BEI.05. Publications et artefacts*, Bei, *Relazione annuale 1973*, 1974.

⁹³ Cfr. A. Lepore, S. Palermo, E. Felice, a cura di, *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, Bologna, il Mulino, 2014, pp.

anni Sessanta uno stretto rapporto, che vedeva però la banca dipendere dall'intervento pubblico italiano in misura maggiore di quanto quest'ultimo dipendesse dalle risorse erogate dall'istituto comunitario.

In un primo periodo, compreso tra l'iniziale ritiro e il ritorno della Birs in Italia, la Bei fu maggiormente in grado di rivendicare la propria autonomia operativa dalla Casmez. In particolare, la banca rappresentò un vettore delle pressioni di quanti, nel management parastatale o nell'industria nazionale ed estera, erano interessati a sottrarsi alla mediazione della Casmez o degli istituti regionali di credito, in una dinamica in cui le argomentazioni tecnico-finanziarie si sovrapponevano alle questioni più propriamente politiche o di politica industriale. Sotto questo aspetto, la «comunitarizzazione» si è posta come campo di forze in cui stimoli e risposte venivano generati in un circuito tra Bei, intervento straordinario, management pubblico e capitale privato. Particolare spia di questi rapporti era il ruolo dell'Imi, portatore – come si è visto – di visioni parzialmente dissonanti nelle strategie di sviluppo per le regioni meridionali e, in più occasioni, possibile soggetto sostitutivo o surrogatorio della Casmez.

Alla luce di quanto emerso in questo contributo, una traccia da approfondire consiste proprio nelle conseguenze del «trapianto» dell'intervento straordinario dal sostegno finanziario americano a un retroterra politico, economico e culturale differente qual era quello europeo, in cui sembravano essere già presenti alcuni primi elementi di messa in discussione della Casmez. Se, come ha sostenuto Spagnolo, questa era il «frutto di un negoziato sulle modalità della partecipazione italiana a un processo di modernizzazione sotto la leadership americana»⁹⁴, allora occorre interrogarsi più approfonditamente sulle conseguenze della traslazione di tale dispositivo a livello comunitario.

Esistono, in questo senso, almeno due faglie lungo cui le ragioni dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno e quelle dell'appartenenza comunitaria del paese rischiavano di divaricarsi. La prima è rappresentata dal vincolo che teneva insieme sviluppo meridionale, inflazione e stabilità monetaria europea. La seconda era data dal rapporto tra l'istanza economica della produttività e quella sociale dell'occupazione. Nel periodo considerato, queste due linee di tensione si manifestarono entrambe. Una prima volta nel 1964-65,

104 sgg. Il dato intende fornire un'indicazione di massima e potrebbe essere ulteriormente dettagliato discriminando le fonti di finanziamento.

⁹⁴ Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 62.

quando alcuni settori della classe politica e dirigente italiana, dopo aver utilizzato il «vincolo europeo» per imporre un raffreddamento dell'economia e depotenziare il programma del centro-sinistra, hanno poi rigettato le pretese comunitarie – e di alcuni partner del Mec – di esercitare una propria influenza sulla ripresa del programma nazionale di sviluppo. Una seconda volta, a cavallo del successivo decennio, con il prorompere della questione occupazionale interpretata da Moro e Donat-Cattin. In entrambi i frangenti, il ruolo della Bei, quale fulcro del processo di «comunitarizzazione», subì delle ripercussioni o dovette mutare. Ai primi anni Settanta lo scollamento tra l'istanza della produttività e quella dell'occupazione spinse addirittura la politica nazionale verso due distinti strumenti finanziari della Comunità: Bei e Fesr. La scelta di puntare su un fondo che potesse consentire quegli interventi in capitale fisso sociale esclusi dalla peculiare forma assunta dalla Bei al suo esordio, costrinse la banca a una maggiore apertura della sua politica dei crediti. Certamente, quando si parla di istanza occupazionale non ci si riferisce alla degenerazione assistenzialistica che questa ha avuto nel corso del tempo, né rientra negli obiettivi di questo saggio discutere il valore della svolta infrastrutturale dell'intervento straordinario nei primi anni Settanta⁹⁵. Ciò che rileva è invece sottolineare il carattere portante del rapporto tra produttività e occupazione nella compatibilità dello sviluppo nazionale e meridionale con l'appartenenza comunitaria. Non a caso, con la creazione del Fesr, la polemica si trasferì – ribaltata – negli organi di direzione del fondo, tra i fautori del concetto di «infrastruttura produttiva» e quanti intendevano invece allargare ancora una volta le maglie del sostegno comunitario alle aree deppresse⁹⁶.

In termini più generali, occorre forse liberarsi definitivamente della costruzione ideologica, tipica del neo-meridionalismo governativo di quegli anni, del destino europeo della modernizzazione meridionale, dell'equazione obbligata tra la fuoriuscita del Mezzogiorno dallo stato di arretratezza e la sua definitiva «europeizzazione»⁹⁷. Insistere invece sulle contraddizioni del rapporto tra Europa e Mezzogiorno potrebbe offrire nuove suggestioni a una lettura ormai consolidata che individua solamente negli anni Settanta gli

⁹⁵ Cfr. Gribaudi, *Mediatori*, cit.

⁹⁶ A. Bonatesta, *La politica regionale comunitaria nell'«età del disordine». Dallo «sviluppo armonioso» alle ragioni del mercato (1972-1987)*, in «Italia contemporanea» (articolo in corso di pubblicazione, accettato per la pubblicazione il 27 luglio 2019).

⁹⁷ Per una critica «interna» al meridionalismo alla narrazione dell'«europeizzazione» del Sud cfr. M. Abbate, *L'alternativa meridionale*, Matera, Basilicata Editrice, 1968.

elementi decisivi di delegittimazione della Cassa e dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno, concentrandosi su fattori prettamente nazionali come la regionalizzazione, l'incrinarsi dell'efficienza operativa o, ancora, la caduta della moralità pubblica⁹⁸.

⁹⁸ In questa direzione sembrano andare G. Pescatore, *La «Cassa per il Mezzogiorno». Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, il Mulino, 2008 e S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria, Lacaita, 2000. Per altri versi si veda E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Bologna, il Mulino, 2013.

