

## La risposta debole: la Cee e la crisi navalmeccanica negli anni Settanta

GIULIO MELLINATO

### *Un nuovo panorama*

Nel corso del decennio 1950, il mercato marittimo mondiale subì una trasformazione radicale lungo due percorsi distinti ma correlati. In primo luogo, il travolgente aumento del tonnellaggio mise a disposizione del commercio internazionale una capacità di trasporto adeguata alle esigenze della nuova ondata di globalizzazione<sup>1</sup>. Più in profondità, e più lentamente, si andava definendo una nuova fisionomia della flotta mondiale, composta sempre meno da navi passeggeri, miste passeggeri-merci e merci multiscopo, e sempre più da navi specializzate: dapprima cisterne, poi bulk-carriers per trasporti indifferenziati di massa, ed infine navi portacontenitori.

Le due dinamiche in fondo convergevano su un punto: per rendere i trasporti più efficienti e convenienti, adeguati ad un periodo di accelerata crescita economica come furono gli anni cinquanta e sessanta del secolo scorso, andavano decisamente semplificate le tecnologie utilizzate nel trasporto e nell'organizzazione dei trasbordi<sup>2</sup>. Uno dei riflessi di un simile processo fu l'abbassamento del livello tecnologico richiesto per la costruzione degli scafi delle navi di nuovo tipo: più economici, ma anche più semplici e standardizzati, adatti

<sup>1</sup> Nel corso del ventennio 1950-1970 il volume del commercio marittimo internazionale aumentò del 460% (dopo essere rimasto stagnante dall'inizio della Prima Guerra mondiale), mentre il tonnellaggio della flotta mondiale aumentò del 270% circa e la capacità di trasporto di poco meno del 290%, considerato l'incremento nella velocità media delle navi. Si veda, P.M. Alderton, *Sea Transport. Operation and Economics*, Thomas Reed Publications, London 1984, p. 86.

<sup>2</sup> S. Tenold, *Norwegian Shipping in the 20th Century. Norway's Successful Navigation of the World's Most Global Industry*, Palgrave MacMillan, Cham 2019, pp. 159-194.

ad una produzione di massa che puntava più alla quantità che alla qualità<sup>3</sup>. Esattamente il contrario delle tradizioni navalmeccaniche europee<sup>4</sup>.

Le navi cisterna rappresentavano soltanto il 26% del tonnellaggio mondiale varato nel 1948, ma divennero il 42% nel 1951 e il 56% nel 1953, rimanendo grossomodo al di sopra del 40% del totale negli anni successivi<sup>5</sup>.

Un simile scivolamento del mercato marittimo verso equilibri completamente diversi dal passato non fu percepito immediatamente. Infatti, se dal punto di vista percentuale la tendenza fu chiara fin dall'inizio, in termini assoluti la situazione non era altrettanto evidente. I nuovi segmenti del mercato a basso valore aggiunto (cisterne, rinfuse) sembravano aggiungersi alle tradizionali produzioni di qualità, che continuavano a garantire sufficienti profitti, almeno nel corso degli anni cinquanta (quando il tonnellaggio delle navi diverse dalle cisterne varate ogni anno praticamente raddoppiò, passando dai 2 milioni di tonnellate del 1951 agli oltre 4 milioni di tonnellate del 1959) e nei primi sessanta, per poi diminuire drasticamente nella seconda metà degli anni sessanta e all'inizio dei settanta. Nel 1970 il tonnellaggio mondiale varato era rappresentato per il 46% da cisterne, per il 28% da *bulk carriers* per i trasporti alla rinfusa, e per il 17% da *general cargo carriers*, ovvero da navi destinate a trasportare vari tipi di merce, ognuna con il suo specifico sistema di movimentazione (scatole, sacchi, botti, ecc.). Nello stesso anno, vennero varati meno di due milioni di tonnellate di navi tradizionali, all'interno di un mercato navalmeccanico mondiale completamente trasformato dall'ingresso di nuovi costruttori in Asia, ma anche in Africa e America latina.

Nel giro di vent'anni, la cantieristica europea scivolò rapidamente da posizioni di primato mondiale ad una collocazione marginale, economicamente incerta ma soprattutto socialmente difficile da sostenere<sup>6</sup>, dal momento che quasi tutti i maggiori insediamenti produttivi erano collocati in territori fortemente specializzati nelle attività marittime, che quindi offrivano scarse possibilità per il trasferimento della mano d'opera verso altri settori.

Nel corso degli anni cinquanta, la crisi conseguente alla trasformazione del mercato aveva interessato soprattutto il maggior produttore mondiale di navi, la Gran Bretagna, rapidamente scesa da quasi un milione e mezzo di tonnellate varate nel 1955 a meno di

<sup>3</sup> In fondo, questa fu la strategia adottata dai cantieri giapponesi a partire dal 1949, quando furono eliminate tutte le restrizioni imposte ai costruttori navali nipponici dal trattato di pace. Da quell'anno, fu avviato un piano di sviluppo, sostenuto dallo Stato giapponese, che non solo sostenne la crescita quantitativa della navalmeccanica, ma anche la sua completa trasformazione tecnologica ed organizzativa, tanto da dimezzare le ore-uomo necessarie per la costruzione di una tonnellata di naviglio standard, tra il 1949 ed il 1956. Si veda, T. Chida, P.N. Davies, *The Japanese Shipping and Shipbuilding Industries. A history of their modern growth*, Bloomsbury, London-New York 1990, in particolare pp. 70-114.

<sup>4</sup> Proprio per questo motivo, a partire dagli anni cinquanta i migliori clienti dei Cantieri nipponici furono proprio le compagnie di navigazione europee. Cfr., S. Tenold, *The Declining Role of Western Europe in Shipping and Shipbuilding 1900-2000*, in N.P. Petersson, S. Tenold, N.J. White (a cura di), *Shipping and Globalization in the Post-War Era*, Palgrave Macmillan, Cham 2019, pp. 9-36, in particolare p. 27.

<sup>5</sup> United Nations, *Merchant Shipping*, in *Statistical Yearbook*, New York, anni vari.

<sup>6</sup> R. Varela, H. Murphy, M. van der Linden (a cura di), *Shipbuilding and Ship Repair Workers around the World. Case Studies 1950-2010*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2017.

un milione nel 1963, ovvero poco più del 10% del tonnelloaggio varato al mondo (era oltre il 50% ancora nel 1951), per vedere la propria quota scendere ulteriormente negli anni successivi<sup>7</sup>.

Durante quel decennio, i maggiori beneficiari della crisi britannica furono gli altri Paesi europei<sup>8</sup>. Infatti, la misura del tonnelloaggio risultante dalla somma tra la crescente quota dei futuri Paesi Cee e la declinante quota britannica rimase relativamente stabile per gran parte del decennio: intorno al 60% del totale mondiale fino al 1955 e poco sotto il 50% durante la seconda metà degli anni cinquanta. La quota totale di Belgio, Francia, Germania, Italia e Olanda passò dal 33% del totale nel 1953 al 28% nel 1963, mentre la produzione crebbe da 1,7 milioni di tonnellate varate nel 1953 a 2,4 milioni di tonnellate dieci anni dopo<sup>9</sup>.

Come si è detto, però, si trattava di un tonnelloaggio più "povero" rispetto all'immediato secondo dopoguerra, che generava meno profitto per le aziende costruttrici e richiedeva una mano d'opera ridotta nel numero e meno qualificata nelle mansioni, comprimendo quindi i redditi dell'intera economia nelle regioni specializzate nelle costruzioni navali.

Con le loro interazioni non lineari e multilivello, solitamente articolate in un lungo arco di tempo, le attività marittime si relazionavano tra economia (possibilità commerciali, espansione dei mercati, ecc.), politica (la proiezione all'estero della sfera nazionale degli interessi) e società, creando una marcata specializzazione per alcune regioni. In alcuni casi, la vita economica locale era di fatto subordinata a un "destino marittimo" del sistema produttivo locale, considerando tutti i collegamenti a monte e a valle delle attività di navigazione, al punto che l'impovertimento dell'economia marittima locale avrebbe portato a gravi squilibri sociali e politici anche a livello nazionale<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> A. Albu, *Merchant Shipbuilding and Marine Engineering*, in K. Pavitt (a cura di), *Technical Innovation and British Economic Performance*, Palgrave Macmillan, London-Basingstoke 1980, pp. 168-183.

<sup>8</sup> In Germania il numero degli addetti impiegati nel settore navalmecanico raddoppiò tra la metà degli anni cinquanta e la metà dei sessanta, generando un forte flusso di immigrazione: K. Bothe, Carolin Decker-Lange, *Globalization from Below. Labor Inequality in the German Shipbuilding Industry 1960-2000*, in «Enterprise & Society», 2023, vol. 24, n. 4, pp. 1093-1118.

<sup>9</sup> Un andamento così sostenuto delle costruzioni navali all'interno dei futuri Paesi Cee non era però legato esclusivamente allo sviluppo del mercato interno, ma faceva invece in parte riferimento ad una nuova generazione di imprenditori marittimi (in particolare di origine ellenica) che utilizzarono fondi statunitensi per costruire in Europa una nuova flotta di navi cisterna e da carico, utilizzando le condizioni favorevoli all'epoca esistenti soprattutto in Germania. Si trattò però di un processo di breve termine, che terminò nella prima metà degli anni sessanta, riflettendo anche sul continente la stessa crisi di sovracapacità produttiva che la Gran Bretagna aveva conosciuto già a partire dagli anni cinquanta. Cfr., G. Harlaftis, C. Tsakas, *The Role of Greek Shipowners in the Revival of Northern European Shipyards in the 1950s*, in N.P. Petersson, S. Tenold, N.J. White (a cura di), *Shipping and Globalization in the Post-War Era. Contexts, Companies, Connections*, Palgrave, Cham 2019, pp. 185-212.

<sup>10</sup> Per alcuni casi specifici si veda S. Keulen, R. Kroezet, *The Rise of Neoliberalism and the Termination of Keynesian Policies: A Multilevel Governance Analysis of the Closure of the Amsterdam Shipyards, 1968-1986*, in «Enterprise & Society», 2021, vol. 22, n. 1, pp. 212-246; H. Murphy, *Shipbuilding in the United Kingdom. A History of the British Shipbuilders Corporation*, Routledge, London-New York 2021; J. Schemmer, *The Cruise City as an area of conflict. Imaginations of the cruise ship in the Northern Adriatic*, in «Journal for European Ethnology and Cultural Analysis», 2021, n. 2, pp. 169-186. Più in generale, si veda Varela, Murphy, van der Linden (a cura di), *Shipbuilding and Ship Repair Workers around the World*, cit.

Si trattava di un circolo vizioso che interessava tutti gli attori del mercato mondiale della connettività marittima globale, a partire dalle compagnie di navigazione. Negli anni immediatamente successivi al conflitto mondiale i noli marittimi si erano mantenuti su livelli relativamente elevati, ma molto instabili da un anno all'altro. Soltanto nel corso degli anni cinquanta iniziò a delinearsi una tendenza discendente, per circa il 12% del valore medio nella seconda metà del decennio, per il 28% nella prima metà dei sessanta e per un ulteriore 8% nella seconda metà dei sessanta<sup>11</sup>. In pratica, la redditività dei trasporti marittimi si era ridotta notevolmente, mettendo sotto pressione soprattutto le compagnie di navigazione europee, spingendole a ricercare ogni possibile forma di contenimento dei costi.

Tradizionalmente, le compagnie di navigazione nazionali erano i principali clienti di ogni industria cantieristica in Europa<sup>12</sup>. In alcuni casi, strette relazioni legavano le aziende cantieristiche con le compagnie di navigazione situate nella stessa regione marittima. Quindi, la buona salute economica delle imprese di trasporto marittimo costituiva solitamente il retroterra più solido anche per le attività navalmeccaniche. In altre parole, le diverse aziende cantieristiche nazionali avevano come principali clienti quelle compagnie di navigazione fortemente protette dai loro governi all'interno e all'esterno dei loro paesi di origine, ricevendo di riflesso parte dei benefici riservati alla navigazione, più alcuni aiuti forniti direttamente alle costruzioni navali. Ma in quegli anni le compagnie di navigazione dovettero affrontare due crisi concentriche (la diminuzione dei noli e la riduzione delle loro quote di mercato, dovuta alla comparsa di nuovi attori) e la ricerca di navi nuove a buon mercato portò al "divorzio" tra compagnie di navigazione e imprese navalmeccaniche nazionali<sup>13</sup>.

I costruttori navali europei assunsero un atteggiamento conservativo nei confronti di simili radicali cambiamenti del contesto<sup>14</sup>, confidando largamente sulla solidità dei tre pilastri che avevano sostenuto le loro attività nel passato: i forti legami con le compagnie di navigazione, la qualità superiore delle loro produzioni e, soprattutto in tempi difficili, i finanziamenti statali<sup>15</sup>. In un breve periodo, i primi due pilastri divennero inefficaci. La crisi di redditività che colpì gli operatori marittimi sciolse i legami tra produttori e utilizzatori di navi; inoltre la rivoluzione tecnica nel mercato del trasporto marittimo (assieme allo sviluppo del trasporto aereo) trasformò in un lusso inutile l'alta qualità delle navi europee, per non parlare del crollo quasi completo del sottosectore passeggeri. Ma anche l'ultimo pilastro rimasto in piedi divenne piuttosto instabile, in un lasso di tempo alquan-

<sup>11</sup> M. Stopford, *Maritime economics*, Routledge, Abington 2009, p. 755 e ss.

<sup>12</sup> G. Harlaftis, *Shipping*, in T. da Silva Lopes, C. Lubinski, H.J. S. Tworek (a cura di), *The Routledge Companion to the Makers of Global Business*, Routledge, Abingdon-New York 2020, pp. 438-454.

<sup>13</sup> In alcuni casi si trattò di un vero e proprio shock per le comunità locali. Si veda A. Slaven, H. Murphy (a cura di), *Crossing the Bar An Oral History of the British Shipbuilding*, International Maritime Economic History Association, St. John's, Newfoundland 2013.

<sup>14</sup> L. Johnman, *Internationalization and the Collapse of British Shipbuilding, 1945-1973*, in D.J. Starkey, G. Harlaftis (a cura di), *Global Markets. The Internationalization of the Sea Transport Industries since 1850*, International Maritime Economic History Association, St. John's, Newfoundland 1998, pp. 319-353.

<sup>15</sup> S. Strange, *Who Runs World Shipping?*, in «International Affairs», 1976. n. 3, pp. 346-367.

to contenuto per i ritmi evolutivi di solito lenti di questo settore produttivo, soprattutto a causa degli interventi Cee volti a ridurre i finanziamenti statali al settore.

Al livello dei singoli Paesi, tra la fine degli anni cinquanta e l'inizio dei sessanta, numerosi governi europei affrontarono la prima ondata della crisi cantieristica navale estendendo i tradizionali canali di assistenza finanziaria pubblica, a fini difensivi e considerando la crisi temporanea<sup>16</sup>. Ma questa prima fase produsse nelle regioni cantieristiche un'alleanza conservatrice all'interno del tessuto degli interessi locali (datori di lavoro e sindacati, subappaltatori, politici locali), che furono in grado di sviluppare una pressione significativa ed efficace sui governi nazionali. Il sostegno statale, inizialmente concepito come transitorio, divenne invece permanente<sup>17</sup>.

Fu per queste ragioni che la Cee considerò gli stessi aiuti come una causa, e non come un effetto della crisi europea: poiché il finanziamento pubblico impediva una selezione delle aziende migliori, l'intero settore navalmeccanico fu considerato arretrato e incapace di intraprendere autonomamente la strada verso una struttura produttiva più efficiente. Nel suo primo rapporto sulla situazione della cantieristica navale, nel 1964, il Consiglio europeo tracciò un quadro generalmente positivo di un'industria che nei Paesi aderenti impiegava, in quell'anno, 162.000 lavoratori, occupati in aziende specializzate in un settore produttivo che veniva giudicato ancora competitivo, anche se non più ai livelli del passato<sup>18</sup>. Soprattutto, lungo una ricostruzione molto dettagliata di 64 pagine, veniva presentato il bicchiere mezzo pieno: la produzione navale della Cee era cresciuta e l'occupazione era diminuita solo di poco. Inoltre, la perdita di quote di mercato era considerata l'effetto di una crisi temporanea, complicata dagli alti costi esistenti in Europa, soprattutto in relazione alla forza lavoro. Come sempre, la realtà era più complicata.

Nel 1958, il Trattato di Roma si basava su una logica molto diversa rispetto alla mentalità che aveva indirizzato le politiche marittime nazionali dei decenni precedenti<sup>19</sup>. Fino a quel momento i collegamenti marittimi con il resto del mondo erano stati considerati una questione strettamente politica, relativa al commercio, ma anche alla possibilità di controllare la proiezione geopolitica oltremare dell'influenza e degli interessi nazionali.

Al contrario, la Cee non aveva tra le proprie priorità simili preoccupazioni. Semplicemente, il problema principale era costituito dall'accelerazione dell'integrazione interna alla Comunità, e le attività di trasporto marittimo oceanico non vennero riconosciute come una delle condizioni chiave per quel tipo di integrazione endogena. Nel frattempo, però, si stava allargando lo iato che separava sempre più le attività intraprese dalla Comunità e le attese delle imprese e delle comunità locali.

<sup>16</sup> «If it is difficult to evaluate precisely the *quantitative* extent of the subsidies there is no doubt that shipbuilders throughout Europe have relied as the helping hand of the state and it is possible to follow the *qualitative* development of this intervention» [corsivi nell'originale], B. Strath, *Redundancy and solidarity: tripartite politics and the contraction of the West European shipbuilding industry*, in «Cambridge Journal of Economics» 1986, n. 10, p. 148. Si veda anche Ivi, pp. 147-161.

<sup>17</sup> B. Strath, *The politics of de-industrialisation: the contraction of the West European Shipbuilding Industry*, London-New York, Croom Helm 1987; D. Todd, *The World Shipbuilding Industry*, Beckenham, Croom's Helm 1985.

<sup>18</sup> Si veda *L'industrie de la construction navale dans les pays de la CEE*, Cee, Bruxelles 1964.

<sup>19</sup> H. Stevens, *Transport Policy in the European Union*, New York, Palgrave Macmillan 2004.

*Un settore particolare*

Nel corso degli anni sessanta, numerose iniziative controcicliche vennero assunte dai diversi governi nazionali, adottando una lunga serie di provvedimenti specifici per le imprese o per le aree geografiche maggiormente colpite dalla crisi<sup>20</sup>. Onde evitare di infrangere il dogma liberista imposto dalla Cee, quasi sempre queste iniziative vennero mascherate in vario modo, in maniera tale da non sembrare dei veri e propri sussidi, anche se in realtà funzionavano come tali<sup>21</sup>. Da una parte il risultato finale produsse la sopravvivenza della navalmeccanica europea, nonostante il sempre più evidente gap di produttività con le cantieristiche più innovative, ma dall'altra un simile accumulo di provvedimenti specifici e formalmente di corto respiro (anche se rinnovati nel tempo) generò uno scenario europeo segnato dalla disgregazione del mercato comunitario e dalla creazione di numerosi circuiti nazionali che non solo non avevano la possibilità di integrarsi al livello comunitario, ma anzi iniziarono a funzionare come meccanismi di frammentazione del mercato, peraltro in un settore, come quello marittimo, che in quegli anni si stava globalizzando molto più rapidamente di altri<sup>22</sup>. Di fatto, mentre su numerosi piani progrediva la costruzione di un mercato integrato comunitario, per la navalmeccanica si assistette ad un processo inverso. Simili tendenze, però, riguardavano non soltanto i Paesi all'epoca aderenti alla Comunità, ma anche altri, come ad esempio la Gran Bretagna, che nazionalizzarono e ristrutturarono le industrie del settore navalmeccanico secondo una logica molto simile a quella adottata dai Paesi della Cee<sup>23</sup>.

L'urgenza di salvaguardare le imprese del settore navalmeccanico, e la vasta rete di interessi che vi ruotava attorno, fece sì che le spinte integrative venissero lasciate da parte<sup>24</sup>, mentre si strutturavano e si articolavano sempre più rigidamente le politiche nazionali di settore che inevitabilmente finirono con il confliggere l'una con l'altra, considerato anche il fatto che il mercato di sbocco (il sistema globale della connettibilità commerciale oceanica) era non solo comune a tutti, ma anche interessato da una maggiore pressione competitiva, generata dal crescente numero di nuovi attori provenienti dall'Asia, dall'America latina e anche dall'Africa. In altre parole, il processo di globalizzazione non coinvolgeva più (come nel passato) la semplice espansione geografica dei circuiti economici, quanto piuttosto la loro de-europeizzazione, e l'ingresso sulla scena di operatori (compagnie marittime, ma anche governi e porzioni importanti di interi sistemi economici nazionali)

<sup>20</sup> N. Lewan, *West European Shipbuilding: An Industry in Transition from the Geographer's Point of View*, in «Geografiska Annaler. Series B, Human Geography», 1973, vol. 55, n. 2, pp. 143-152.

<sup>21</sup> D. Sung Cho, M.E. Porter, *Changing Global Industry Leadership: The Case of Shipbuilding*, in M.E. Porter (a cura di), *Competition in Global Industries*, Harvard Business School Press, Boston 1986, pp. 539-567.

<sup>22</sup> J. King, *New directions in shipbuilding policy*, «Marine Policy», 1999, vol. 23, n. 3, pp. 191-205.

<sup>23</sup> Si veda D.P. Connors, *The rôle of government in the decline of the British shipbuilding industry, 1945-1980*, PhD thesis, University of Glasgow, 2009; G. Mellinato, *From Craftsmanship to Post-Fordism: Shipbuilding in the United Kingdom and Italy after WWII*, in A. Amatori, R. Millward, P. Toninelli (a cura di), *Reappraising State-Owned Enterprise. A Comparison of the UK and Italy*, Routledge, New York 2011, pp. 201-222.

<sup>24</sup> H. A. Ikonomou, C. Tsakas, *Crisis, capitalism and common policies: Greek and Norwegian responses to common shipping policy efforts in the 1960s and 1970s*, in «European Review of History», 2019, vol. 26, n. 4, pp. 636-657.

non soltanto nuovi<sup>25</sup>, ma soprattutto fortemente innovativi dal punto di vista della loro organizzazione interna e delle pratiche operative adottate sui mercati<sup>26</sup>.

Invece, in quegli anni, le analisi sviluppate dagli organi della Comunità economica europea adottarono una ampiezza di visione ristretta, focalizzata soprattutto sulle imprese europee e su una piuttosto lineare visione dei rapporti tra domanda e offerta.

Verso la fine degli anni sessanta, sia la Cee che l'Ocse iniziarono a vigilare sul crescente declino della cantieristica europea, suggerendo alcune operazioni per la sua riorganizzazione e ripresa, basate principalmente su contrazioni selettive della capacità produttiva delle aziende<sup>27</sup>. Questi piani furono ampiamente respinti dai governi nazionali a causa degli eccessivi costi sociali, che avevano alimentato forti movimenti di opposizione nelle aree minacciate dalla ristrutturazione produttiva. Furono istituiti alcuni comitati nazionali per studiare vie alternative, furono accettati alcuni compromessi, ma non si trovò alcuna vera soluzione. La produzione rimase la stessa (in termini quantitativi), sebbene la quota europea del mercato globale continuasse a contrarsi rapidamente. In molti paesi, le perdite di bilancio delle aziende cantieristiche furono quasi completamente coperte da sussidi statali, in netto contrasto con l'accordo Cee, ma in rigorosa continuità con le procedure seguite nei decenni precedenti<sup>28</sup>. In questo modo, ancora ben addentro al decennio settanta, i governi nazionali seguirono una strada, mentre la Cee tentava ufficialmente di imporne un'altra.

Tra il 1969 ed il 1971 entrò in vigore una direttiva specifica, dedicata alle costruzioni navali, adottata dal Consiglio del 28 luglio 1969, che di fatto avallava l'introduzione di sussidi alle aziende produttrici, ma in una forma del tutto eccezionale e per un breve periodo, tanto che nel 1971 quei sussidi non vennero più considerati necessari, dal momento che la Commissione ritenne ormai completata la loro funzione, e sufficientemente solida la capacità dei cantieri navali europei di resistere alla concorrenza internazionale<sup>29</sup>. In pratica, era stata adottata la prospettiva analitica delle associazioni imprenditoriali<sup>30</sup>, focalizzate sulla salvaguardia dei conti aziendali e dell'occupazione, ma si perdeva la prospettiva di una integrazione delle diverse tradizioni produttive nazionali, avviando piani di recupero, specializzazione e rilancio che mettessero al centro le possibili sinergie transnazionali, piuttosto che la difesa degli interessi del settore, organizzati attorno una struttura che privilegiava le entità locali rispetto all'insieme comunitario.

<sup>25</sup> Oltre all'Asia orientale, nuovi competitori iniziarono ad operare, con un certo successo, anche in Europa. Si veda S. Matala, *A History of Cold War Industrialisation. Finnish Shipbuilding between East and West*, Routledge, London-New York 2021.

<sup>26</sup> M. B. Miller, *Europe and the Maritime World. A Twentieth-Century History*, Cambridge University Press, Cambridge-New York 2012, pp. 299-313.

<sup>27</sup> R.M. Stopford, J.R. Burton, *Economic problems of shipbuilding and the state*, in «Maritime Policy & Management», 1986, n. 1, pp. 27-44.

<sup>28</sup> G. R. Denton (a cura di), *Economic integration in Europe*, Weidenfeld & Nicolson, London 1969, pp. 307-356.

<sup>29</sup> *Quinta relazione generale sulla attività delle Comunità-1971*, Bruxelles-Lussemburgo, Febbraio 1972, p. 108.

<sup>30</sup> B. Strath, *Redundancy and solidarity: tripartite politics and the contraction of the West European shipbuilding industry*, in «Cambridge Journal of Economics» 1986, vol. 10, n. 2, pp. 147-163.

In parte smentendo ciò che era sostenuto in altri documenti, nel corso dello stesso 1971 vennero invece adottati nuovi sussidi, al fine di supportare un settore industriale che continuava a soffrire per la mancanza di prospettive e l'alto numero di addetti che rischiavano il posto di lavoro. Anche in questo caso, le intenzioni generali e le azioni intraprese per la navalmeccanica furono divergenti e, ancora una volta le argomentazioni addotte per giustificare tale comportamento erano molto deboli.

L'anno successivo fu diffuso un nuovo dettagliato rapporto, con il chiaro intento di presentare sotto una luce positiva il potenziale dell'industria cantieristica europea, quando fossero state superate alcune difficoltà contingenti. Tra queste, la principale era individuata nei bassi livelli della produttività delle industrie continentali.

In the future, whatever the magnitude and distribution of the world demand for shipping may be, the effective share of the European Economic Community's yards in newbuilding production will depend on the relative evolution of their competitiveness on the international market<sup>31</sup>.

Da quel momento, la produttività diventò il punto principale per i progetti di ricollocazione della navalmeccanica europea all'interno del mercato marittimo internazionale: era l'obiettivo privilegiato per ogni utile azione futura che la Commissione avrebbe dovuto intraprendere. La prospettiva adottata in un successivo rapporto, diffuso sempre nel 1972, risulta particolarmente rivelatrice. Poca attenzione era dedicata all'organizzazione della produzione all'interno delle fabbriche, o alle condizioni di lavoro, mentre si dava molta importanza all'ambiente esterno ai cantieri navali.

Un paragrafo era intitolato «Unlike other European Economic Community activities, shipbuilding cannot be protected by a common external tariff which effectively creates an internal market». Al di là dell'evidente mentalità protezionista, il problema era individuato nella impossibilità per i costruttori europei di controllare i prezzi di vendita, soprattutto in un momento segnato dal peggioramento delle condizioni del mercato internazionale. Ne derivava la necessità di controllare in primo luogo i costi di produzione, considerati soprattutto nella dimensione del costo del lavoro. Non una parola venne scritta sulla permanenza diffusa di pratiche costruttive obsolete (più legate all'artigianato che a una vera e propria organizzazione industriale moderna), oppure sugli scarsi investimenti nel rinnovo degli impianti, mentre veniva taciuta la presenza in Europa di cantieri navali già organizzati secondo schemi produttivi post-fordisti, che fin da subito si dimostrarono estremamente efficaci nel velocizzare le diverse fasi costruttive e garantire significativi incrementi di produttività<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> European Commission, *Report on the Long-and Medium-Term Development of the Shipbuilding Market*, EEC, Brussels 1972, p. 156.

<sup>32</sup> E. H. Lorenz, *Economic decline in Britain: the shipbuilding industry*, Clarendon Press, New York-Oxford 1991; G. Mellinato, *From Craftsmanship to Post-Fordism*, cit. Per gli aspetti tecnici della transizione tecnica dalle pratiche artigianali alle meccanizzate, poi automatizzate ed infine robotizzate nelle costruzioni navalmeccaniche è molto dettagliato e ricco di casi aziendali R. Boekholt, *Welding mechanisation and automation in shipbuilding worldwide*, Woodhead Publishing, Cambridge 1996.

In pratica, il rapporto del 1972 ancora una volta adottava pienamente il punto di vista delle associazioni industriali, ricordando che, con riferimento alle imprese navalmeccaniche europee, «When the Treaty of Rome was signed, in 1958, their share in the world market amounted to 33 per cent. Ten years later, this percentage had decreased to 16%». Tale diminuzione metteva a repentaglio l'attività cantieristica e l'indipendenza commerciale della Cee, in un periodo caratterizzato da una rapida crescita del commercio mondiale.

In the long term, in the context of increasing international sea-borne trade, the dependence of the Community, whatever its extent, on overseas supply sources, can only increase and this implies a simultaneous growth of exports towards these outside markets. This dependence presupposes, as shown by the Japanese example, that Western Europe constitute an adequate merchant fleet and set up a powerful shipbuilding industry. [...] It is in fact essential that the recovery initiated should be maintained and even improved, through full-time collaboration between Industry and Public Authorities, as, if the situation continues to improve, it will enable the shipbuilders of the European Economic Community to play a part more consistent with the importance of the Common Market in world sea-borne trade<sup>33</sup>.

Tali previsioni furono presto travolte dagli shock petroliferi degli anni settanta, con una stagnazione del commercio mondiale che durò per gran parte degli anni ottanta<sup>34</sup>.

La risposta al primo shock petrolifero seguì ancora una volta uno schema di sostituzione del mercato con nuovi sussidi europei diretti a prendere il posto della domanda che la crisi aveva volatilizzato: «It appears that a scheme providing financial assistance to encourage the placing of additional orders, combined with the scrapping of ships which would not otherwise be broken up yet, is the most suitable»<sup>35</sup>.

Un simile schema avrebbe replicato nel tempo la situazione esistente, che aveva al suo centro il ruolo condizionante degli interessi espressi dalle diverse regioni marittime, attraverso i loro rappresentanti politici e i governi nazionali.

Quando il Regno Unito entrò a far parte della Cee, il numero di persone coinvolte nel settore aumentò notevolmente, raggiungendo i 400.000 addetti direttamente impiegati nella navalmeccanica, e quasi un milione considerando le industrie fornitrici, tanto da aumentare notevolmente la rilevanza sociale (e politica) delle decisioni da adottare<sup>36</sup>. Di fronte all'emersione di un contesto così inaspettato, la Commissione europea dovette abbandonare la primitiva visione ultraliberista: finalmente prese atto della insufficienza del mercato e dei suoi meccanismi nel generare le condizioni per risolvere la crisi del settore delle costruzioni navali.

<sup>33</sup> European Commission, *Report on the Long and Medium Term Development of the Shipbuilding Market*, cit., pp. 156 e 158.

<sup>34</sup> M. Stopford, *Maritime Economics*, Routledge, London-New York, 2009, p. 118 e ss.

<sup>35</sup> Si veda *Shipbuilding. State of the industry and crisis measures*, in «Bulletin of the European Economic Communities», Supplement, 7/79, COM (76) 446, 25 September 1979, p. 20.

<sup>36</sup> *Proposed Shipbuilding Measures*, Information memo, EEC, Brussels May 1976, p. 2.

*Nuove idee, nuove sfide*

Negli anni tra il 1960 e il 1976 la quota europea del tonnellaggio mondiale di nuova costruzione fu ridotta di oltre il 50 per cento: così i governi europei proposero un'azione congiunta col Giappone, per tagliare la rispettiva capacità produttiva del 50 per cento<sup>37</sup>. Il risultato fu quasi nullo e i sussidi pubblici concessi dai paesi Ocse per mantenere attivi i loro cantieri furono stimati in 50 miliardi di dollari nel 1978. La perdita di quota nel mercato mondiale, la diffusione delle bandiere di comodo e gli effetti della crisi petrolifera crearono la "tempesta perfetta" sulla cantieristica navale della Cee, e ciò rese inutili gli aiuti finanziari già distribuiti e necessarie altre misure per impedire il fallimento catastrofico delle imprese cantieristiche: «Since ships can be registered under flags-of-convenience the Europeans lacked the simple control over cross-frontier trade that they could use in other sectors. Their power to bargain with the Japanese therefore depended first on their power to offer subsidies to their own shipyards, and second on their threat to pass buy-national legislation to exclude Japanese ships from as large a part of the market as possible»<sup>38</sup>.

L'intera questione venne effettivamente spinta al di fuori dalla logica di mercato, ovvero la prospettiva prevalente durante gli anni sessanta, e divenne una questione di puro nazionalismo economico, anche se stavolta traslato al livello comunitario. Oltre alla crescente percezione dell'importanza socio-politica delle diverse esternalità legate alle attività marittime, sul lato economico le nuove sfide derivanti dalla possibilità di registrare il proprio tonnellaggio in paradisi fiscali, assieme alle politiche commerciali aggressive adottate da alcuni paesi del Terzo Mondo, intaccarono ulteriormente la quota europea del tonnellaggio mondiale e riorientarono l'intera struttura del commercio internazionale. I cosiddetti "Open Registries", ovvero le bandiere ombra, comprendevano il 5% del tonnello mondiale nel 1950, il 25% nel 1980 e il 45% nel 1995. È stato calcolato che simili pratiche garantivano un risparmio sui costi che oscillava tra il 12 e il 27% per le rinfuse, e tra il 18 e il 27% per le cisterne<sup>39</sup>.

L'economia marittima europea ne uscì ulteriormente danneggiata ed è interessante notare come le istituzioni europee fossero molto più sensibili alle richieste dei Paesi in via di sviluppo rispetto alle richieste (protezionistiche) degli Stati Uniti. La conseguenza immediata fu un aumento dell'esposizione europea rispetto alle instabilità del mercato marittimo mondiale, tanto da indebolire l'industria cantieristica europea anche nei confronti

<sup>37</sup> J. King, *New directions in shipbuilding policy*, in «Marine Policy», 1999, vol. 23, n. 3, pp. 191-205; D. Glen, *Shipbuilding disputes: the WTO panel rulings and the elimination of operating subsidy from shipbuilding*, in «Maritime Policy & Management», a. 33, n. 1, pp. 1-21.

<sup>38</sup> S. Strange, *The Management of Surplus Capacity: Or How does Theory Stand Up to Protectionism 1970s Style?*, in «International Organization», 1979, n. 3, p. 325. Si veda anche Ivi, pp. 303-334.

<sup>39</sup> D. Hummels, *Have International Transportation Costs Declined?*, University of Chicago, July 1999.

della nuova ondata di concorrenza, proveniente dalle Nazioni appena entrate sul mercato globale dello *shipping*<sup>40</sup>.

Sul versante interno, la Commissione europea agì per centralizzare e coordinare le diverse pratiche di sostegno esistenti tra i diversi Paesi aderenti, rafforzandole nella pratica e sottolineandone la natura protettiva e di breve periodo. Due criticità dovevano essere gestite contemporaneamente: la necessità di sviluppare una maggiore concorrenza tra le imprese, al fine di migliorare la competitività e ridurne i costi, e la necessità di una migliore allocazione dei fondi europei che arrivavano al settore della cantieristica navale. Questo spiega perché fu dichiarato che

The Community's interest in the problem of shipbuilding has two aspects:

- competition: so far Community action on the industry has been almost entirely limited to successive directives coordinating aids to shipbuilding. Their main objective was to harmonize public intervention in the sector and reduce the level of those aids most damaging to intra-Community competition;
- financial: since its inception, the European Regional Development Fund (Erdf) has paid out an estimated 78.65 million u.a. in regions where there is a high concentration of shipbuilding. The sum covers 225 projects involving a total investment of 1.470 million u.a. and the creation or preservation of 34.112 jobs in France, Germany, Italy, and in the United Kingdom where, in addition, 111 industrial-infrastructure projects have been aided in the said regions<sup>41</sup>.

La Commissione europea favorì l'adozione di una serie di iniziative per sostenere una ampia riorganizzazione industriale: circa 75.000 lavoratori furono ricollocati in altri settori, la domanda fu stimolata con alcune disposizioni specifiche e la ristrutturazione assistita delle industrie meglio attrezzate si pensava che avrebbe aumentato nel complesso la capacità competitiva europea. Ancora una volta, tutte le azioni furono affidate ai governi nazionali, rinnovando i rischi derivanti da una mancanza di governance centrale. Senza un coordinamento efficace tra le diverse azioni, divenne molto difficile sopraffare i potenti interessi regionali che avevano causato il fallimento degli sforzi precedenti. Al contrario, il nuovo Commissario al mercato interno Étienne Davignon, entrato in carica dal gennaio 1977, considerò prioritario il completamento integrale di un piano complessivo, volto alla ristrutturazione completa e coordinata dei settori industriali più critici: siderurgia e cantieristica navale.

Tra il 1977 e il 1978, il Piano Davignon e la Quarta direttiva confermarono sussidi e prestiti per l'industria cantieristica. Affermarono anche per la prima volta il primato della Commissione europea nella selezione, approvazione e finanziamento di progetti per la ri-

<sup>40</sup> L. Juda, *World Shipping, UNCTAD and the New International Economic Order*, in «International Organization», 1981, n. 3, p. 493-516.

<sup>41</sup> Si veda *Reorganization of the Community Shipbuilding Industry. Communication from the Commission, sent to the Council on 9 December 1977*, in «Bulletin of the European Economic Communities», Supplement, COM (77) 542 final, EEC, Bussels 1977, n. 7, p. 8.

strutturazione dell'industria cantieristica<sup>42</sup>. Facendo emergere un atteggiamento sfidante rispetto alla frammentazione nazionale delle iniziative, per la prima volta le istituzioni comunitarie facevano prevalere il piano generale rispetto agli atteggiamenti dei governi nazionali:

Davignon, through the EEC Commission, is threatening to withhold the Community's Regional and Social Funds from those national governments that refuse to comply with his long-term plans for restructuring the industry.

Il confronto fu senz'altro aspro, anche perché la Commissione ribaltò sugli Stati nazionali la responsabilità del fallimento delle iniziative già concluse, ricordando però soltanto una parte di ciò che era successo nei due decenni precedenti.

Similar national balking at an all-European solution has forced Davignon to threaten economic retaliation from the EEC for member states unwilling to follow the Commission's shipbuilding proposals. In 1977, Europe accounted for only 20 percent of the world's merchant fleet, after commanding 25 percent in 1970 and 35 percent in 1950. In shipbuilding, Europe accounted for 23 percent of the world's total in 1976, a drop from 51 percent in 1960. Davignon intends to fix total EEC production at a level 'sufficient to cope with international competition' by coordinating EEC loans and grants to national governments for use in projects compatible only with the Davignon objectives. Since most shipbuilding industries exist in regions already hard hit by high unemployment, the EEC Commission under Davignon is threatening to withhold funds for alternative employment generation and job retraining if the Davignon proposals are not adhered to<sup>43</sup>.

In un discorso tenuto nel 1978, Davignon indicò più chiaramente quale fosse l'obiettivo strategico dell'insieme di misure che aveva promosso in seno alla Commissione: «a [new] structural policy will have to be framed to promote new industrial activities in place of those no longer viable»<sup>44</sup>. Ovvero, per risolvere il problema stavolta venne adottata una prospettiva a lungo termine, accompagnata dal superamento della dimensione nazionale degli interventi ed il disegno di un percorso realizzativo che valorizzasse le sinergie al livello della Comunità nel suo complesso. Il ruolo della Commissione sarebbe stato cruciale per il raggiungimento dei risultati desiderati.

A reconstruction yielding a healthier industry cannot just be awaited, it has got to be organized. A general *saue-qui-pout* would mean disorderly contradiction and could involve yards which thoroughly deserve, on economic, social and regional grounds, to continue in operation<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> P. Fragiaco, *L'industria come continuazione della politica. La cantieristica italiana 1861-2011*, Franco Angeli, Milano 2012, p. 231. Con riferimento al caso italiano, si veda R. Galisi, *Dai salvataggi alla competizione globale. La Fincantieri dal 1959 al 2009*, Franco Angeli, Milano 2011; R. Giulianelli, *Fare navi: il lavoro nella cantieristica da Cavour a Guarguaglini*, in «Storia e problemi contemporanei», 2013, n. 2, pp. 111-139; R. Giulianelli, *La navalmeccanica: dalla protezione alla competizione (1945-2002)*, in F. Russolillo (a cura di), *Storia dell'Iri*, vol. 5, Laterza, Roma-Bari 2014, pp. 387-427.

<sup>43</sup> Le due citazioni sono tratte da *EEC Postpones Decision On Davignon Plan*, in «Executive Intelligence Review», n. 51, 19 December 1977, sezione Europe, pp. 4-5.

<sup>44</sup> Si veda E. Davignon, *Why a Community Reconstruction Plan for the Shipbuilding Industry?*, Bureau of the Antwerp Shipping Association, Antwerp, 28 February 1978, <http://aei.pitt.edu/11251/>, data di consultazione 14 aprile 2025.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 7.

Nel 1979, con la diffusione del «Primo rapporto sulla politica della concorrenza», la Commissione ribadiva nuovamente che gli aiuti finanziari concessi dai governi nazionali erano ammessi solo temporaneamente, per favorire la ristrutturazione delle imprese in crisi, con l'esclusione esplicita di qualsiasi sostegno strutturale<sup>46</sup>.

Ad ogni modo, la logica interna della visione di Davignon non venne pienamente implementata. In primo luogo, la nuova crisi petrolifera del 1979 rese inutili i piani di ristrutturazione che erano già in corso. Più in generale, le ormai radicate logiche nazional-centriche continuarono a dominare ancora per decenni, trasformando gli aiuti all'industria cantieristica in una cura palliativa per le perdite di bilancio, piuttosto che uno stimolo per l'ammodernamento degli impianti industriali o per la trasformazione produttiva. In particolare, il secondo shock petrolifero rese chiaro che il contesto sarebbe rimasto fortemente negativo per molto tempo. Il crollo del trasporto marittimo rese più acuta la crisi di sovrapproduzione (in particolare per le navi cisterna), creando un enorme e duraturo surplus di capacità di trasporto oceanico in tutto il mondo.

Nel corso del decennio ottanta, la ripresa economica portò con sé condizioni di mercato ancora più difficili per gli europei, dal momento che un nuovo e forte concorrente era apparso sulla scena, e rapidamente i nuovi costruttori navali coreani iniziarono a minacciare persino le aziende giapponesi, lasciando poco più che le briciole a quelle europee.

Il contrasto tra la realtà dei fatti e gli strumenti utilizzati per interpretarli apparve sempre più evidente. I diversi piani europei partivano infatti da una premessa concettualmente debole. Gli attori considerati nelle analisi sviluppate a supporto dei diversi interventi comunitari erano soltanto due: le imprese europee ed il mercato globale. Un simile approccio non riusciva quindi a focalizzare il punto principale<sup>47</sup>. Tutti i cambiamenti non erano correlati a un semplice ampliamento del mercato ed una sua più pronunciata segmentazione, derivante dallo sviluppo dei trasporti petroliferi e delle rinfuse, ad esempio. Piuttosto, il mercato globale della connettibilità commerciale stava vivendo una completa trasformazione della sua identità interna, passando da una semplice somma di scambi bilaterali (o, al massimo, trilaterali), facilmente controllabili dalla politica degli stati nazionali, a un nuovo mercato globale altamente interconnesso e interdipendente. Uno degli obiettivi della transizione era precisamente la volontà di evitare i controlli nazionali, sia in materia di navigazione (con lo sviluppo delle bandiere di comodo) sia in materia commerciale. In questo modo, gli operatori marittimi intendevano sfuggire a regolamenti, dazi e dogane che erano percepiti primariamente come costi ed in secondo luogo come limiti non necessari all'attività imprenditoriale. Tuttavia, ancora all'inizio degli anni settanta, i segnali erano confusi e dispersi in numerosi segmenti diversi del complesso mercato marittimo globale<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> P. Bianchi, *Industrial Policies and Economic Integration. Learning from European experiences*, Routledge, London 1998, pp. 104-105.

<sup>47</sup> Si veda *L'industrie de la construction navale dans les pays de la CEE*, Cee, Bruxelles 1964.

<sup>48</sup> H. Leggate, J. McConville, A. Morvillo (a cura di), *International Maritime Transport. Perspectives*, Routledge, London-New York 2005.

*Un epilogo non scontato*

In questo particolare settore produttivo, possiamo osservare una completa inversione a U della politica europea: dall'atteggiamento ortodosso degli anni cinquanta e sessanta, a un moderato sostegno durante gli anni settanta e ottanta, arrivando all'intervento diretto per sovvenzionare le (poche) aziende rimaste.

Nel 1983 la Commissione prese atto della necessità di superare lo schema Davignon: «The market situation is such that capacity reduction alone would not suffice to solve the problem. To restore its fortunes the industry's lifeline, considering previous capacity reduction, must generally be qualitative adjustment; above all this means improving its competitiveness and profitability»<sup>49</sup>.

Il problema non era semplicemente come trovare lo strumento giusto per riparare il singolo ingranaggio che stava fermando la macchina, ma divenne un problema più sistemico e sofisticato. Le aziende di costruzione navale erano effettivamente considerate una parte (o, meglio, l'ultimo anello) di una complessa catena di interazioni. La guarigione di una singola parte (in questo caso, quella industriale) era impossibile al di fuori della soluzione dell'intero problema marittimo. Esattamente il problema che la Cee aveva lasciato da parte per così tanto tempo<sup>50</sup>. Inoltre, era evidente che l'Europa non aveva più il controllo della maggior parte dei suoi collegamenti marittimi intercontinentali, che rappresentavano quasi il 90 per cento delle transazioni commerciali europee con il resto del mondo.

Anche negli anni novanta e oltre, gli obiettivi della Commissione europea rimasero più o meno gli stessi degli anni settanta (sebbene fossero definiti "nuovi"), dimostrando come i tentativi di riorganizzazione del settore adottati fino a quel momento fossero stati vani. Nell'ottobre 1997 fu comunicato che:

the Commission's general policy towards investment aids has been to adopt a strict attitude towards such aids for modernisation and upgrading facilities since such activities are normally undertaken by companies themselves [...] However the Commission acknowledges that such aids can make a valuable contribution towards overcoming structural handicaps in disadvantaged regions<sup>51</sup>.

Quindi, il fallimento nell'affrontare la crisi della cantieristica navale negli anni sessanta e settanta fu un primo segnale di avvertimento relativo alla debolezza delle istituzioni europee, scarsamente attrezzate per far rispettare gli interessi generali di fronte alle richieste locali.

Lo sviluppo del commercio extra Cee è stato considerato come una variabile dipendente, facilmente controllabile nel lungo periodo, considerata l'evidente superiorità dell'e-

<sup>49</sup> Commission of the European Communities, *Policy guidelines for restructuring the shipbuilding industry*, COM (83) 65 final, EEC, Brussels 1983, p. 1.

<sup>50</sup> H. A. Ikonomidou, C. Tsakas, *Crisis, capitalism and common policies: Greek and Norwegian responses to common shipping policy efforts in the 1960s and 1970s*, in «European Review of History: Revue européenne d'histoire», 2019, n. 4, pp. 636-657.

<sup>51</sup> Commission of the European Communities, *Towards a new Shipbuilding Policy*, COM (97) 4 70 final, Brussels, 1 October 1997, pp. 13-14.

conomia continentale, e quindi non venne individuato e gestito come un possibile strumento di coesione tra le diverse realtà nazionali. La convinzione che il potere economico del blocco commerciale costituito dalla Comunità economica europea potesse proiettarsi spontaneamente verso i mercati internazionali si rivelò un abbaglio. In altre parole, si rivelò falsa l'assunzione secondo la quale gli attori che mobilitavano una qualsiasi merce (materia prima o prodotto finito) avrebbero sempre trovato conveniente utilizzare i vettori del proprio paese per trasportarla. Secondo questa linea di pensiero, la capacità produttiva avrebbe spontaneamente generato un mercato per i servizi, come era accaduto così spesso in passato<sup>52</sup>. L'attenzione si focalizzò quindi sulla competitività manifatturiera in generale, perché i servizi avrebbero seguito automaticamente il suo sviluppo. A loro volta, le aziende di servizio, ovvero le compagnie di navigazione, avrebbero alimentato le imprese navalmeccaniche, ed il circolo si sarebbe chiuso secondo uno schema del tipo *win-win game*.

A lungo termine, questa eccessiva sopravvalutazione delle virtù innate del mercato fu deleteria per alcuni rami dei servizi europei, come la navigazione commerciale oceanica, e di riflesso per le costruzioni navali.

Il costo finale fu la quasi estinzione dell'industria cantieristica nel paese che un tempo era il leader dell'industrializzazione marittima mondiale (Regno Unito) e la sua sostanziale riduzione in molti paesi che in precedenza erano produttori di primo piano (Francia, Olanda, in parte Germania). Oggi restano poche nicchie di produzione altamente specializzata, in alcuni casi (come in Italia) ancora statali, in stridente contraddizione con gli obiettivi europei formulati ancora qualche anno prima dell'attuale crisi finanziaria.

Nel 1999, osservando le azioni intraprese nei vent'anni precedenti, la Commissione europea ha presentato in una relazione il suo punto di vista:

A competitive shipbuilding industry is important to the European Union and contributes to its economic and social development by providing a substantial market for a range of industries and by maintaining employment in a number of regions, many of which are already suffering a high rate of unemployment. Shipbuilding also employs a number of advanced technologies for products and production and therefore is an important element in a developed industrial culture<sup>53</sup>.

In sostanza, i sussidi pubblici erogati dalla stessa Commissione hanno continuato a sostenere le aziende in crisi e hanno generato gli effetti negativi che la Cee aveva tentato senza successo di evitare: una quota rilevante di aiuti non è stata utilizzata per la rivitalizzazione delle aziende che erano ormai fuori dal mercato, ma serviva solo a fornire una temporanea sicurezza sociale alle regioni che dipendevano fortemente dalle attività marittime, come la stessa distribuzione geografica dei fondi rivela chiaramente<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> E. Selkou, M. Roe, *Globalization, Policy and Shipping. Fordism, Post-Fordism and the European Union Maritime Sector*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2004.

<sup>53</sup> Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the Council on the Situation in World Shipbuilding*, Comm (1999) 474 Final, Brussel, 13 October 1999.

<sup>54</sup> M. N. Jovanović, *The Economics of European Integration. Limits and Prospects*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2005, p. 344.

Le recenti polemiche relative alla stipula di possibili accordi transnazionali nel campo delle costruzioni navali non fanno altro che riproporre in vesti nuove un problema vecchio: in questo settore le politiche nazionali prima, ed in seguito le stesse misure adottate dalla Commissione non solo non hanno favorito l'integrazione, ma hanno di fatto creato una inefficace e inconcludente disgregazione dello spazio economico europeo. Non a caso, tra i membri originali della Cee, gli unici che ancora oggi conservano una navalmeccanica vitale sono i due che non hanno seguito le politiche europee: Italia e Germania.