

Porti di frontiera: un commento*

di Anna Millo

La ricerca diretta da Rolf Petri e discussa all'ultimo convegno SISSCO del settembre 2009 (i cui risultati sono esposti nel libro di Laura Cerasi - Rolf Petri - Stefano Petrunaro, *Porti di frontiera. Industria e commerci a Trieste, Fiume e Pola tra le due guerre mondiali*, Viella, Roma 2008, pp. 214) mette al proprio centro gli interventi adottati dal governo italiano tra gli anni Venti e Trenta a favore dell'economia dei tre porti adriatici al fine di promuovere la loro integrazione nell'economia del Paese al quale erano stati annessi dopo la prima guerra mondiale. I tentativi per la ricostruzione di un sistema di accordi con alcuni paesi del Centro-Europa fondato su agevolazioni doganali e tariffarie per sostenere i traffici marittimi, la legge del 1928 con gli incentivi agli insediamenti industriali – modellata sulla legge per Marghera del 1917 ed estesa ai tre porti in questione – sono i segnali di un sforzo di presenza da parte dello Stato italiano per riconvertire ad una nuova fase di sviluppo territori non solo dotati di particolari attrezzature economico-finanziarie che si volevano valorizzare, ma altresì collocati sul versante di una difficile frontiera nazionale, verso la quale non poteva mancare l'attenzione del potere politico-economico.

Il saggio introduttivo di Rolf Petri, dedicato a *Il sistema portuale del Medio e Alto Adriatico*, fornisce un importante indicatore per leggere e interpretare l'intera vicenda. Egli analizza i modi e i termini del decollo industriale di Marghera, le cui basi furono poste da una legge del 1917. Confrontando questo caso con altri di relativo sviluppo registrati in porti come Venezia, Monfalcone, Ravenna, la comparazione induce a concludere come l'idea di favorire l'industrializzazione dei porti nell'Alto Adriatico sullo scorcio degli anni Venti avesse in sé fondate ragioni progettuali. Un bilancio complessivo dei provvedimenti per la Venezia Giulia – quale risulta dagli altri saggi del libro – dimostra tuttavia che essi non riuscirono a fare di Trieste una nuova Marghera, mentre Fiume non poté superare la concorrenza con il porto di Trieste e per l'industria dell'Istria e di Pola non si innescò nessun reale sviluppo, nessun nuovo circolo virtuoso, nessun impulso, tranne la particolare eccezione del centro carbonifero di Arsia, che tuttavia presenta specifici caratteri.

La ricerca in questione si avvale di una consolidata bibliografia sulla storia economica di questi territori¹, ma approfondisce e rinnova anche la parte documentale e

* Il testo qui pubblicato riproduce nelle sue linee essenziali l'intervento nella discussione durante il *panel*, tenutosi ai «Cantieri di Storia» SISSCO, Trieste, il 24 settembre 2009.

¹ E. Apih, *Italia, fascismo e antifascismo nella Venezia Giulia (1918-1943)*, Laterza, Bari 1966; F. Babudieri, *Industrie,*

prende in considerazione un nuovo, più ampio punto di vista territoriale, assumendo i tre porti giuliani come entrati a far parte, tra gli anni Venti e gli anni Trenta, dell'intero sistema portuale italiano nord-adriatico. Tuttavia non dobbiamo dimenticare come questa fase ben definita rientri a sua volta in un più ampio arco cronologico da tenere presente sullo sfondo di questi avvenimenti. Per la Venezia Giulia, in realtà, tutta la prima metà del Novecento coincide con un periodo di forte instabilità, riflessa nei cambiamenti dei confini statuali cui quest'area si trovò sottoposta, tra il 1914 e il 1954.

Nell'epoca asburgica i porti di Trieste, di Pola e di Fiume erano i terminali di una regione di grande valore commerciale e strategico, perché da essi si dipartivano strade e ferrovie che la connettevano all'Austria, alla Germania meridionale, alla Cecoslovacchia, alla Polonia, all'Ungheria e ai Balcani. L'annessione all'Italia non rappresenta soltanto un cambiamento di sovranità statale e giuridica, un passaggio ad una differente area economica (in cui diventa preminente il rapporto con Venezia, ma anche con altri porti tirrenici, sull'asse Genova-Napoli), ma si colloca nel contesto della fine di una grande era del commercio internazionale (la cosiddetta età del libero scambio) e dell'avvento di un'epoca contrassegnata da esasperati nazionalismi e dal protezionismo, su cui si sarebbe poi abbattuta la «grande crisi» del 1929. A questo quadro di perturbamenti economici e monetari si aggiunge verso la fine degli anni Trenta l'affacciarsi nel Centro-Europa della Germania, protesa alla costruzione della «grande Germania», all'allargamento del *Deutschtum* verso l'Adriatico perseguito con la forza delle armi e ciò per gli operatori triestini vuol dire molto di più di un ulteriore prosciugamento delle fonti di lavoro nei loro tradizionali mercati di riferimento, giacché nelle regioni del Centro-Europa assoggettate dai tedeschi si stabilisce dal punto di vista economico e commerciale un monopolio volto ad impedire libere relazioni commerciali. La contesa di potenza per il predominio su questi territori per includerli entro i propri confini, l'instabilità che ne deriva (e l'inclusione in aree a differente economia) durerà fino al 1954.

Questo ampio quadro cronologico di riferimento (che nel saggio della Cerasi è tenuto ben presente) ci fa comprendere come i provvedimenti assunti dal governo italiano negli anni Venti e negli anni Trenta per integrare l'area nell'economia italiana debbano fare i conti con una stabilizzazione che, sia per fattori economici, sia per fattori di politica estera, era destinata a restare precaria. Sottolineo questi aspetti, che del resto gli autori condividono e con cui continuamente si confrontano nei loro lavori, perché mi sembra importante avere presente la complessità dei problemi che non si esauriscono nel ventennio fascista.

Dedicando tuttavia gran parte della loro attenzione proprio a questo centrale

commerci e navigazione a Trieste e nella regione giulia dall'inizio del Settecento ai primi anni del Novecento, Giuffrè, Milano 1982; S. Bon Gherardi (et al.), *L'Istria tra le due guerre. Contributi per una storia sociale*, Ediesse, Roma 1985; G. Sapelli, *Trieste italiana. Mito e destino economico*, Franco Angeli, Milano 1990; A. Millo, *Trieste, le assicurazioni, l'Europa*. Arnoldo Frigessi di Rattalma e la Ras, Franco Angeli, Milano 2004.

periodo, gli autori evidenziano in particolare due nodi tematici, sottesi a tutti i loro saggi, su cui vorrei anch'io fissare la mia attenzione. Da una parte, viene messo in luce il cosiddetto rapporto centro-periferia, vale a dire il rapporto che si istituisce tra il governo centrale e i ministeri romani cui spettava di prendere le decisioni normative e finanziarie che ricadevano sull'economia giuliana, e il ceto imprenditoriale locale, il quale puntava (almeno nei primi anni dopo l'annessione) ad inserirsi nel nuovo quadro istituzionale e economico senza dover rinunciare alla sua funzione legata ai commerci e al porto di transito.

Il secondo tema evidenziato è la supposta resistenza da parte degli imprenditori locali di fronte alle possibilità poste in essere dalla legge del 1928, che favorendo l'industrializzazione, implicava però la trasformazione dell'economia locale in economia portuale-industriale.

Per ciò che riguarda il primo aspetto, il rapporto che si istituisce tra il governo centrale e il sistema economico locale mediato attraverso gli organismi di rappresentanza a ciò deputati, esso, come già si diceva, percorre tutta l'indagine e viene bene messa a fuoco la natura del tramite istituzionale delegato a questo rapporto. Fin dall'annessione, l'imprenditoria giuliana dovette constatare come l'ente investito di questo compito, la Camera di Commercio, in Italia scontasse una crisi, espressione di una più generale crisi delle istituzioni dello Stato liberale, per la cui soluzione il fascismo intervenne con ripetute riforme. Come è noto, le tappe più importanti sono quella del 1924, quella del 1926 e quella del 1931, la quale da ultimo istituiva i Consigli provinciali dell'economia corporativa. Si tratta di un percorso essenziale per la realizzazione di un governo accentrato dell'economia, di quel dirigismo fascista con cui devono fare i conti le élite economiche giuliane uscite dalla guerra, abituate ad un ben diverso modello di rapporto centro-periferia.

Nell'epoca asburgica le Camere di commercio rivestivano un ruolo non diverso dagli analoghi istituti dell'Italia liberale. Erano un ente di diritto pubblico in contatto con il ministero del Commercio. Specialmente nell'ultimo periodo della sovranità austriaca, nei primi anni del Novecento, all'interno di un ordinamento costituzionale che riconosceva a Trieste e alla sua locale amministrazione una particolare autonomia e specialità, Camera di commercio e Comune furono enti efficaci nel ruolo di rappresentanza degli interessi del sistema locale e riuscirono senza particolari difficoltà a ottenere il sostegno dello Stato per le esigenze di un'imprenditoria commerciale molto innovativa. Per ragioni di brevità mi limito ad accennare non solo al porto e alle particolari «tariffe adriatiche» agevolate che lo favorivano, ma anche, a titolo di esempio, ai provvedimenti particolari ottenuti a vantaggio del mercato a termine del caffè nel 1891 e nel 1907. L'interazione tra Stato e mercato – così caratteristica della storia economica triestina dell'età asburgica, fin dal Settecento, si potrebbe dire – non deve essere intesa come subalternità del governo, prono all'assistenzialismo, e predominio di un ceto economico cresciuto nel parassitismo. Al contrario, essa realizza un collaborativo incontro tra le forze endogene, motivate alla crescita, e lo Stato, interes-

sato a promuovere nel vantaggio generale lo sviluppo di quello che, alle soglie della guerra mondiale, era divenuto il «primo porto della monarchia». Nell'epoca dell'annessione all'Italia, il Consiglio provinciale dell'economia corporativa (che al suo interno comprende le varie categorie economiche e le rappresentanze sindacali) in via di principio era in grado di trasmettere alla capitale, al centro del potere politico, le diverse esigenze delle economie locali. Nella realtà - guidato com'era dal prefetto - esso configurava una sorta di prefettura economica, demandata ad attuare in sede locale le direttive assunte dal potere centrale. Siamo in presenza di una regolazione centralizzata dei vari settori economici, anche se, nel concreto funzionamento, provincia per provincia, bisogna considerare la personalità di chi riveste la carica di vice-presidente, colui che esercita la vera istanza di mediazione e diventa figura centrale nel rappresentare le istanze locali.

Da questa centralizzazione nasce la difficoltà delle periferie del Nord-Adriatico a dialogare, ad interloquire con il potere centrale. Non è cambiato solo il soggetto istituzionale, non è cambiato solo il governo, non è cambiato solo il quadro legislativo, sono cambiate le modalità della mediazione politica: non sarà mai più ritrovata la capacità di negoziazione del passato, causa ed effetto insieme della complessiva riclassificazione subita dall'economia giuliana nel trapasso e nell'integrazione in quella italiana. Le difficoltà di questo nuovo rapporto sono del resto esemplificate anche nelle fonti abbondantemente citate in questa ricerca, spesso lettere inviate in forma riservata al prefetto, che testimoniano di tentativi ripetuti, a volte defatiganti, che costringono a ripetere concetti e problemi talvolta in modo didascalico, nel tentativo di rappresentare le proprie richieste (a titolo di esempio, si possono citare gli interventi di Alberto Moscheni presso i ministeri competenti a favore dei traffici adriatici, minacciati dal *dumping* ferroviario della Germania, citati a p. 76 e a p. 77).

Mi sembra che – soprattutto il lavoro di Laura Cerasi dedicato a Trieste – sia centrato intorno ad una precisa ipotesi interpretativa e qui vengo al secondo tema che mi pare di aver individuato. L'autrice ricostruisce con molta precisione il declino dei traffici portuali, la crisi del porto di transito registratasi lungo gli anni Venti, quella che essa definisce «l'impossibile ricerca di una continuità "mitteleuropea"», l'infrangersi dei tentativi per vincere la concorrenza dei porti anseatici e riprendere le connessioni con l'antico *hinterland*. La svalutazione del marco e della corona, che favoriva le tariffe ferroviarie tedesche nel far indirizzare le merci di quei paesi verso i porti di Amburgo e di Brema, annullava i tentativi italiani di stipulare accordi commerciali con l'Austria e la Cecoslovacchia, uno sforzo perseguito a più riprese tra il 1921 e il 1928, che si scontrava però con la decisa opposizione tedesca ad impedire che l'Austria uscisse dalla sua influenza. Anche la Francia era presente su quei mercati e metteva in opera tutto un dispositivo politico e diplomatico che la portava a concludere accordi commerciali con la Polonia e la Cecoslovacchia. La concorrenza si rivelava insuperabile per l'Italia, che vedeva vanificarsi i suoi progetti di grande potenza protesa alla penetrazione in quei mercati.

Il sistema economico triestino fondato sul porto era dunque in profondo declino ed erano vani tutti i tentativi di riportarlo in vita. È il fallimento di quella che potremmo chiamare la «linea Suvich», l'uomo politico fascista di ascendenza nazionalista al quale il ceto economico dirigente locale aveva affidato la rappresentanza dei propri interessi a livello ministeriale-governativo e che fu il principale fautore del tentativo di riprenderne la presenza sui mercati danubiani e balcanici. Dopo un ultimo, effimero successo rappresentato dagli accordi italo-austriaci e italo-ungheresi del 1934, egli fu rimosso dalla carica di sottosegretario agli Esteri in seguito al cambiamento degli orientamenti della politica estera italiana. Si avvicinava quindi per Trieste un ineguale confronto con la «grande Germania», un competitore le cui potenzialità erano comprese e temute a Trieste fin dall'epoca asburgica. La lettera di Antonio Cosulich dell'8 novembre 1940 diretta al prefetto (pubblicata e commentata su questa rivista da Raoul Pupo qualche tempo addietro)² va letta in questa chiave, come un estremo richiamo ai pericoli insiti nell'alleanza con la Germania, pericoli di cui, come è noto, fin dal 1936 Suvich si era invano fatto interprete presso Mussolini. La lettera di Cosulich verte sul tema della minaccia portata all'italianità della città dalla concorrenza germanica, una concorrenza di cui a Trieste si era già fatta diretta esperienza per ciò che era accaduto sui mercati assicurativi dell'Austria e della Cecoslovacchia, dove le compagnie triestine avevano dovuto cedere il loro primato di fronte all'aggressività tedesca (Cosulich è anche un esponente del vertice delle Generali). Il ricorso alla categoria dell'italianità a proposito della città-simbolo dell'irredentismo suona quasi come un estremo appello, come un argomento di persuasiva evidenza, in un'epoca di nazionalismo economico, condiviso com'era da tutti gli attori coinvolti (e *in primis* dallo Stato italiano, dal governo centrale nelle vesti del prefetto).

È in questo particolare momento, a guerra già iniziata, che Cerasi individua la svolta nella mentalità dell'élite economica triestina, che, posta di fronte all'impossibilità di mantenere l'antica funzione, finalmente si converte alla necessità di trasformare l'economia della città in economia portuale-industriale, accogliendo le opportunità della legge del 1928, istitutiva della zona industriale di Trieste. Una svolta che tuttavia a Cerasi sembra tardiva e ancora poco convinta. L'imprenditoria triestina (ciò che ne rimane, direi, dopo il tracollo del 1929-30, il dissesto del gruppo finanziario-industriale Brunner che trascina con sé la Banca commerciale triestina, la banca degli interessi locali) sembra scarsamente interessata all'opzione industrialista, sembra non voler accettare di riclassificare i suoi interessi, per meglio dire, non vuole abbandonare la sua genetica impronta commerciale-armatoriale-finanziaria, quindi non promuove o non accoglie fino in fondo la strategia «industrialista», della crescita indotta che il governo propone (Cerasi, pp. 92-93). Poi Cerasi spiega bene che dopo la «grande crisi» e la conseguente «irizzazione» si tratta di non perdere «la gerarchia di priorità circa la

² R. Pupo, *Un porto per la grande Germania. Trieste 1940*, in "Qualestoria", 1 (1992), pp.117-135.

destinazione delle sovvenzioni pubbliche» (p. 108), prevalentemente indirizzate verso il settore dell'economia marittima. L'interrogativo della Cerasi riguarda quindi la mancanza di una disposizione a cambiare ruoli e strategie. Mi pare questo un punto centrale.

Qui vorrei mettere in luce il mio (parziale) disaccordo su un particolare aspetto su cui si sofferma la Cerasi, a proposito del disinteresse del comparto assicurativo rispetto ad investimenti nel porto industriale (p. 48). Le assicurazioni triestine avevano superato con nuove strategie le trasformazioni successive alla prima guerra e alla fase dell'italianizzazione ed erano anche uscite relativamente indenni dalla «grande crisi». Non vanno però caricate di compiti impropri. Gli istituti di assicurazione sono essenzialmente uno strumento di raccolta e di gestione del risparmio privato. In questo senso, essi praticano una politica degli investimenti che è lontana da ogni concetto di rischio ed è invece ispirata a criteri di estrema prudenza e oculatezza. Si persegue perciò un ottimale equilibrio tra l'investimento immobiliare e i titoli pubblici, che offrono un basso rendimento, ma presentano maggiore affidabilità. Si può dire che RAS e Generali avevano sempre difeso questa loro fisionomia e si erano sempre guardate da ingerenze esterne, che avrebbero potuto trascinarle sui terreni infidi di gestioni finanziariamente arrischiate.

Mi pare invece che si possa dire che l'opzione industriale debba fare i conti con oggettive difficoltà, ma non sia accantonata. La legge istitutiva della Zona industriale del 1928 non ha immediate conseguenze perché seguita dal tracollo del 1929-30. Vengono così a mancare i capitali privati da investire, distrutti o depauperati dalla crisi, mentre non sono sufficienti i capitali pubblici, impegnati nell'imponente opera di salvataggio dell'economia locale (cantieri e linee di navigazione), declassata ormai e chiamata a dividere le risorse con Genova e Napoli, cioè con quella direttrice tirrenica su cui scorrono i traffici mediterranei, privilegiata come sostitutiva della decadenza dell'Adriatico.

Non si può negare che una trasformazione decisiva dell'economia triestina si compia negli anni Trenta: da città la cui economia era sostenuta dal porto, Trieste diventa città industriale che vive con il suo sistema portuale. È però una scelta che il ceto economico locale subisce in subalternità rispetto al centro, perché i capitali dello Stato sono stati determinanti per i salvataggi delle sue imprese, tuttavia la periferia non manca di recepire le indicazioni della politica governativa. Il Piano regolatore del comune di Trieste del 1934 (formulato quando rivestiva la carica di podestà Enrico Paolo Salem, uno degli esponenti più in vista della superstita élite giuliana) esplicitamente prevede come direttrice urbanistica di sviluppo della città l'espansione verso Zaule, verso Muggia e verso Capodistria, le aree individuate come idonee all'insediamento industriale.

Quando Mussolini visita Trieste, nel settembre 1938, significativamente si reca ad ispezionare gli impianti dell'Aquila e il nuovo insediamento operaio di Aquilina, le nuove realizzazioni di punta dell'industrializzazione portuale, ancora incompiuta, ma

chiaramente delineata, al punto che, lo mette in luce Cerasi, nel dopoguerra vengono riconfermate nella ricostruzione le stesse modalità di intervento (capitali pubblici, prima ERP e poi italiani, e insediamento a Zaule). Quindi le fondamenta vengono poste dalla legge del 1928.

Si può giudicare insufficiente lo sforzo compiuto da parte della classe economica locale, epperò non si può tralasciare come nel decidere della convenienza di un investimento industriale contino anche fattori generali come la presenza di materia prima, il costo della manodopera, le spese generali di ammortamento e di credito che incidono sui costi. Poi bisogna decidere se si vuole produrre per il mercato locale, per quello nazionale o per quello estero, contano le vie di comunicazione con i mercati. Il porto può non essere infrastruttura sufficiente se mancano strade e ferrovie (cronica rimane fino agli anni Sessanta l'insufficienza del collegamento Trieste - Venezia). In una situazione di protezione e di autarchia, non è favorito l'ingresso di nuovi concorrenti sul mercato interno. Sono tutti fattori di tipo generale che bisogna tenere presenti nel valutare quello che accade sul piano locale, dove sono presenti vincoli e ostacoli capaci di agire da freno a provvedimenti di tipo dirigistico, decisi dall'alto per incidere su situazioni locali molto diversificate.

Mi pare che il caso di Pola – esaminato da Stefano Petrunaro – sia esemplare per comprendere come non sia sufficiente una legge come quella del 1928 (per Pola la data di emanazione è il 1929) per far emergere allo sviluppo un'area di sottosviluppo. La fine della funzione di porto militare, propria della fase asburgica, ha sottratto risorse a quelle già scarsamente disponibili, mentre ingenti sarebbero i capitali da investire nell'Istria per costruire infrastrutture e promuovere attività produttive. Petrunaro mette bene in luce come l'unico caso di investimento con capitale misto pubblico-privato realizzato negli anni Trenta, quello delle miniere carbonifere dell'Arsa, riguardasse un prodotto di estremo interesse per l'autarchia. Ma il carbone con tanta enfasi definito «nazionale» (p. 197) non configura alcuna integrazione tra economia italiana ed economia istriana, giacché esso veniva caricato e spedito via mare verso altre destinazioni: si tratta quindi di uno sfruttamento della materia prima, più che di un investimento capace di ricadute ampie su scala locale. In assenza di una vera classe imprenditoriale è il ceto politico, supportato dagli organi di rappresentanza dello Stato (la prefettura in primo luogo) a farsi carico del «governo del sottosviluppo». Il progressivo degrado delle misere condizioni di vita della popolazione, afflitta da disoccupazione, emigrazione, gravi malattie infettive, viene reso più esplosivo in presenza di un acuto conflitto nazionale, che minaccia di sovvertire precari equilibri sociali. Da qui l'inquietudine, che talvolta diventa consapevolezza espressa nelle stesse fonti provenienti dall'interno dell'apparato del potere fascista, per un dominio che pareva costruito su basi di sabbia.

Infine un'ultima annotazione. Nell'esaurirsi dello spirito imprenditoriale triestino (e questo vale anche per Fiume) non si può non considerare quale depauperamento rappresentino le persecuzioni razziali e la distruzione della sua fondante componente

ebraica, quella che nella vicenda dell'Impero asburgico aveva dimostrato di essere la più originale e innovativa. Nel secondo dopoguerra essa lascia un vuoto che non sarà più colmato.