

FACOLTÀ DI ECONOMIA

**TESI DI DOTTORATO IN
STORIA E TEORIA DELLO SVILUPPO ECONOMICO**

**“LA BANCA MONDIALE FRA RICOSTRUZIONE E SVILUPPO: IL CASO
DEL PRIMO PRESTITO ALL’ITALIA, 1947-1951”**

TUTOR
CH.MO PROF. PAOLO MALANIMA

CANDIDATO
ANITA GUELFÌ

DOTTORATO DI RICERCA – XXIV CICLO

INDICE

Introduzione **pag.4**

PARTE PRIMA: LA BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO AL SUO ESORDIO

1. Le origini e la fisionomia dei primi anni della Banca internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Come e perché fu creata e come si configurò nei primi anni di attività. **pag.11**

- 1.1. Gli accordi di Bretton Woods e la nascita della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo*
- 1.2. La vocazione conservatrice e banco-centrica della BIRS e il condizionamento statunitense all'interno degli Articles of Agreements*
- 1.3. Organizzazione e prime mosse della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo all'indomani della sua entrata in funzione*

2. La macroeconomia della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo nei primi anni. Come e perché prestava **pag.26**

- 2.1. La politica dei prestiti della BIRS al suo esordio: progetti specifici vs. prestiti "general purpose"*
- 2.2. La breve parentesi della ricostruzione*
- 2.3. Dalla ricostruzione allo sviluppo. Lo "shaping-up" delle politiche di prestito della BIRS*

PARTE SECONDA: LA BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO E IL PRIMO PRESTITO ALL'ITALIA

3. La Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e la prima richiesta di prestito dell'Italia, 1947-1949 **pag.42**

- 3.1. La prima richiesta di prestito dell'Italia alla BIRS e l'adesione agli accordi di Bretton Woods*
- 3.2. La prima chair italiana al board dei direttori esecutivi della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo: l'elezione di Costantino Bresciani-Turroni*
- 3.3. La particolare congiuntura della BIRS al momento dell'arrivo della richiesta italiana*
- 3.4. Le prime mosse del Loan department nei confronti della richiesta italiana*
- 3.5. La prima missione della BIRS in Italia, 25 settembre- 16 novembre 1947*
- 3.6. L'Italia quale banco di prova della BIRS nei confronti dei paesi beneficiari del Piano Marshall nel biennio 1947-48: la valutazione dei progetti di ricostruzione e la questione della "subordination".*

4. Dalla ricostruzione allo sviluppo: l'Italia come laboratorio degli economisti della BIRS **pag.95**

4.1. Dal prestito alla ricostruzione al Piano per lo sviluppo dell'Italia meridionale

4.2. Paul Rosenstein-Rodan e il concetto di "impact loan"

4.3. La creazione della Cassa per il Mezzogiorno e la sigla del primo prestito della BIRS all'Italia

Considerazioni conclusive **pag.147**

Fonti archivistiche e riferimenti bibliografici **pag.152**

Appendice documentaria **pag.158**

Introduzione

Nel 1951 l'Italia ottenne un prestito di 10 milioni di dollari dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS) come contributo al piano nazionale di sviluppo delle aree meridionali del paese. Si trattava del primo di una lunga serie di prestiti che la BIRS avrebbe poi accordato all'Italia fra il 1951 e il 1965.

La storia di questo primo prestito era iniziata in realtà qualche anno prima, all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale, in concomitanza con la ripresa delle relazioni internazionali dell'Italia ed in particolare con l'adesione dell'Italia alle istituzioni di Bretton Woods. L'Italia divenne membro del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo il 27 marzo del 1947 e nel mese di agosto dello stesso anno già avanzava, sulla scia di quanto già ottenuto poco prima dalla Francia per la ricostruzione post-bellica, una prima richiesta di prestito di 250 milioni di dollari.

A partire da questo momento iniziò una lunga fase di trattative fra l'Italia – rappresentata in particolare dalla Banca d'Italia (Donato Menichella, allora direttore generale, venne esplicitamente incaricato dal Governo italiano di portare avanti le trattative e fornire tutta la documentazione ritenuta necessaria), ed il management della BIRS (in particolare il “*loan department*” a cui, soprattutto nei primi anni di attività della Banca Internazionale, spettava il ruolo più rilevante nell'esame e nella valutazione delle richieste di prestito).

L'allungamento impreveduto delle trattative - i primi prestiti accordati dalla BIRS agli altri paesi europei erano stati accordati in modo molto più rapido¹ - fu causato principalmente dall'annuncio – avvenuto nel giugno 1947 – del Piano Marshall e dalle incertezze relative alla sua approvazione (la prima *tranche* di aiuti verrà approvata solo nell'aprile 1948). Si comprese infatti presto come l'approvazione del piano Marshall avrebbe garantito all'Italia la maggior parte delle risorse ritenute necessarie per la ricostruzione ed il riavvio dell'economia italiana rispetto ai danni sofferti durante la guerra. Si iniziò addirittura a temere che la (ancora eventuale) concessione di un prestito da parte della Banca Internazionale avrebbe addirittura

¹ Fra la fine del 1946 e l'inizio del 1947 la Banca Internazionale ricevette quattro richieste di prestito a fini di ricostruzione provenienti, rispettivamente, da Francia, Lussemburgo, Olanda e Danimarca. Tali prestiti vennero tutti autorizzati a cavallo dell'estate del 1947. Cfr. cap.2 per ulteriori dettagli.

potuto danneggiare la posizione dell'Italia nei confronti dello *European Recovery Program*, riducendone l'ammontare degli aiuti originariamente stanziati.

Emerse quindi progressivamente la proposta di richiedere l'aiuto della BIRS per un progetto di diversa natura, ritenuto strategico per il futuro dell'Italia, ovvero il piano di sviluppo del Mezzogiorno e la nascita contestuale della Cassa per il Mezzogiorno. La proposta condurrà finalmente le trattative fra Italia e Banca Internazionale sul sentiero giusto e, pur non mancando neppure in questo caso resistenze e tentennamenti su entrambi i fronti, si giungerà nell'ottobre del 1951 alla concessione del primo prestito che, pur se di modesta entità rispetto alle cifre originariamente richieste dall'Italia nell'agosto del 1947, contribuirà, grazie all'avallo ottenuto dall'istituzione di Bretton Woods sull'intero programma decennale di sviluppo nel suo complesso, a dare un'immagine positiva delle misure per il rilancio dell'economia italiana e a confermare definitivamente il rientro dell'Italia nel consesso internazionale.

La storia del primo prestito della BIRS all'Italia è stata a lungo trascurata dalla letteratura in materia, venendo prevalentemente sfiorata in modo incidentale, all'intero di lavori che avevano obiettivi primari di ricerca diversi: il piano Marshall, la storia della Cassa per il Mezzogiorno, la biografia di qualcuno dei protagonisti della vicenda, la storia della Banca Mondiale nei primi anni di vita, ecc.. Tra la seconda metà degli anni Novanta e i primi anni Duemila, invece, tale storia è stata riscoperta e raccontata in primo piano in una serie di articoli e saggi, grazie ai quali la "trama del film" è ormai pressoché nota, almeno nei suoi tratti essenziali. Ci si riferisce in particolare agli articoli, rispettivamente di Leandra D'Antone² e Barbara Curli³, nei quali, grazie all'accesso ottenuto ad una parte dei materiali posseduti dagli *Archives of Development* della Banca Mondiale, si ricostruiscono – seppure in modo sintetico – le principali tappe della trattativa. Tuttavia, accanto alla necessaria sinteticità tipica di un semplice articolo dedicato alla storia di un prestito che era invece durata oltre quattro anni, tali lavori avevano potuto utilizzare solo una frazione dell'amplessima documentazione posseduta sull'argomento dagli Archivi Storici della Banca Mondiale ai quali fino al 2002 si poteva accedere dall'esterno solo attraverso richieste speciali e selezionate essendo

² Cfr. D'Antone L. (1997).

³ Curli B. (1997).

ufficialmente chiusi al pubblico. Negli ultimi anni, tuttavia, la situazione è radicalmente mutata: dal 2002 e soprattutto dopo il 2008 la Banca Mondiale ha infatti adottato una politica di accesso generalizzato a tutta la sua documentazione in possesso degli Archivi della Banca Mondiale, grazie alla quale la maggior parte del suo vastissimo patrimonio documentario è ora accessibile a tutti. E' stato inoltre possibile accedere, attraverso una richiesta *ad hoc*, anche ad alcuni documenti conservati nella Segreteria del Board dei Direttori Esecutivi della Banca (i quali per regolamento non vengono trasferiti agli Archivi), ed in particolare alle minute di alcune delle riunioni del *board* tenutesi nel quinquennio 1947-1951, che rappresenta il periodo temporale di riferimento di questo lavoro.

Tale importante novità conferisce di per sé stessa un rinnovato interesse ad affrontare la storia del primo prestito all'Italia potendo contribuire all'adozione di chiavi interpretative almeno in parte diverse rispetto a quelle tradizionalmente avanzate dagli studiosi che si sono occupati finora di questo periodo storico. Tale è la sfida che si è voluta accettare nel presente lavoro di ricerca. In particolare, poiché il materiale conservato negli Archivi della World Bank si riferisce, come è ovvio, prevalentemente alla documentazione delle trattative dal lato della BIRS stessa (pur non mancando, tuttavia, materiali di fonte italiana di grande interesse), esso offre l'opportunità di analizzare la storia del prestito italiano dal punto di vista del management della Banca di quegli anni.

Da questo punto di vista, la lunga storia del primo prestito all'Italia – di sicura importanza ed interesse per quello che ha significato per il nostro paese in quegli anni – presenta più di un aspetto di rilievo nella storia della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo nei suoi primi anni di attività. La richiesta di prestito italiana giunse infatti a Washington in un periodo estremamente delicato e di passaggio della neonata istituzione internazionale. Essa era stata inviata sulla scia delle precedenti quattro richieste di finanziamento a fini di ricostruzione post-bellica inviate dall'Europa (ed accolte senza troppe resistenze dai vertici BIRS) e ambiva semplicemente a diventarne la quinta. Tra i prestiti europei alla ricostruzione e la presentazione della prima richiesta italiana di prestito si frappose tuttavia il discorso di Marshall ad Harvard del 5 giugno 1947 e l'emergere inatteso della prospettiva di uno *European Recovery Program* di matrice USA. Questo non solo, come si è già avuto modo di notare, generò confusione sul fronte italiano in merito alla migliore

strategia da seguire per quanto riguardava l'approvvigionamento di prestiti dall'estero, ma obbligò anche la Banca Internazionale – ad un solo anno dalla sua entrata in funzione - a ripensare radicalmente la propria missione, fino a giungere tra la fine del 1948 e i primi mesi del 1949 alla decisione di abbandonare prima del tempo (secondo quanto era stato originariamente previsto dai suoi creatori a Bretton Woods) l'obiettivo della ricostruzione e passare immediatamente a quello dello sviluppo⁴.

In questo frangente la richiesta appena giunta dall'Italia costituiva un caso di particolare interesse per i vertici della Banca Internazionale. Essendo infatti uno dei futuri paesi beneficiari del piano Marshall – sui quali la BIRS aveva già costituito, fin dalle prime avvisaglie della creazione di un piano USA di aiuti per l'Europa, una *task force* all'interno del proprio *Research department* per lo studio delle relative economie – e il primo di essi ad aver inviato, nel nuovo contesto, una richiesta di prestito, l'Italia si trovò involontariamente a giocare per la Banca Internazionale il ruolo di “*guinea pig*”, ovvero il banco di prova nel processo di definizione delle procedure e delle politiche della BIRS rispetto alle problematiche poste dai paesi della zona ERP. Fino almeno alla fine del 1948, infatti, la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo si illuse di poter mantenere, seppure non più in completa autonomia, un ruolo rilevante nell'ambito del finanziamento dei progetti di ricostruzione postbellica in Europa. Proprio il caso italiano dimostrò tuttavia ai vertici della BIRS che tale impostazione non aveva grandi *chance* di successo: i tentativi di coordinarsi con il lavoro svolto dalle autorità responsabili dell'ERP non sortirono grande successo ed evidenziarono solamente la possibilità di un ruolo esclusivamente secondario per la Banca Internazionale. Ci si rese inoltre conto che, per come stava andando avanti l'ERP, la sovrapposizione di finanziamenti di fonte BIRS avrebbero addirittura potuto danneggiare, riducendole, le possibilità per l'Italia di ricevere i fondi ERP già promessi.

Emerse quindi, come già anticipato, la proposta alternativa di convogliare il prestito della Banca Internazionale verso un progetto di natura completamente diversa e caratterizzata da un orizzonte temporale superiore rispetto alla durata prevista dal piano Marshall: il piano decennale di sviluppo del Mezzogiorno d'Italia. Anche in questo caso la lettura attenta

⁴ L'annuncio ufficiale della fine della fase dedicata alla ricostruzione e l'inizio di quella mirata allo sviluppo fu dato nel maggio 1949 dall'allora presidente della Banca Internazionale, John McCloy.

dell'ampio patrimonio archivistico della Banca Mondiale consente di aggiungere qualche tassello in più alla storia già nota. Le carte suggeriscono infatti che la proposta di mettere da parte la richiesta di prestito a fini di ricostruzione e passare ad una nuova richiesta incentrata sul sostegno ad un piano regionale di sviluppo non provenne originariamente dall'Italia, bensì dall'interno dell'*Economic department* della BIRS ed in particolare dall' economista Paul Rosenstein-Rodan, assunto dalla Banca Internazionale nel 1947 per occuparsi dei paesi ERP e profondo conoscitore ed estimatore dell'Italia, a cui lo legava un'antica amicizia con Einaudi che risaliva al 1930. La presenza in quel particolare momento storico alla BIRS dell'eminente economista polacco - padre della teoria dello sviluppo – rese per la seconda volta l'Italia un banco di prova importante per la Banca Internazionale, obbligandola ad interrogarsi e ad accettare nuove prospettive nel disegno delle proprie politiche di prestito nei confronti dei paesi membri. L'Italia, ed in particolare il suo Mezzogiorno, rappresentava infatti in quel periodo un laboratorio ideale per le teorie sullo sviluppo delle aree depresse che Rodan aveva iniziato ad elaborare fin dai primi anni Quaranta. Per essa Rosenstein-Rodan elaborò il concetto di “*impact loan*” che contravveniva a molte di quelle regole e procedure che nella sua ancora breve vita la Banca aveva elaborato in ossequio alla visione conservatrice e bancaria fino a quel momento prevalente all'interno della BIRS.

Per un insieme di fattori concomitanti e di natura prevalentemente casuale, l'Italia e la sua richiesta di prestito giocarono dunque, nei primi anni di vita della Banca, un ruolo di rilievo nella formazione della politica dei prestiti della neonata istituzione internazionale. La storia del primo prestito all'Italia, iniziata come richiesta a fini di ricostruzione post-bellica nell'agosto 1947 e terminata con la concessione di un prestito per lo sviluppo delle regioni meridionali, può sotto questo rispetto dirsi emblematica del difficile percorso che, proprio in questi anni, porterà la Banca a spostare la sua attenzione dalla ricostruzione allo sviluppo.

Nel raccontare tale storia non si può prescindere dal soffermarsi, seppur solo brevemente, sulla nascita e i primi anni di attività della Banca Internazionale a cui vengono dedicati i primi due capitoli del presente lavoro. In particolare, dopo aver raccontato nel primo capitolo in quali circostanze e con quali motivazioni fu creata e come inizialmente si configurò, nel secondo capitolo si cercherà di descrivere quali fossero i presupposti fondamentali che guidarono la Banca nella formazione delle sue politiche di prestito nei primi

anni di attività. Entrambi questi capitoli sono importanti per comprendere meglio il contesto entro il quale si andrà ad inserire la richiesta italiana di prestito dell'agosto 1947. Al suo contenuto e al modo in cui fu accolta è dedicata la prima parte del capitolo 3, nella quale viene descritto brevemente anche il lungo percorso che l'Italia compì per rientrare, da paese ex nemico qual'era, a pieno titolo nel consesso internazionale. In particolare, con riferimento alla Banca Internazionale, viene ricostruita la storia non solo di come l'Italia ne diventò membro nel marzo 1947 ma anche di come riuscì ad ottenere, non senza difficoltà, una *chair* italiana in seno al *board* dei direttori esecutivi (par.3.2). Nella restante parte del capitolo si affronta invece più direttamente la storia delle trattative sul primo prestito italiano sia per quanto riguarda le problematiche legate all'avvio contestuale del piano Marshall (cfr. *supra*) sia per quanto concerne l'esame e la valutazione dei progetti che si intendeva poi concretamente finanziarie. Il passaggio cruciale dal prestito alla ricostruzione a quello allo sviluppo del Mezzogiorno viene infine raccontato nell'ultimo capitolo, in cui ampio spazio è dedicato alla figura di Paul Rosenstein-Rodan che di tale svolta è stato, almeno nell'opinione di chi scrive, il principale protagonista.

Desidero ringraziare innanzitutto il prof. Giuseppe Di Taranto per avermi indirizzato alla scoperta degli Archivi della Banca Mondiale da cui questa ricerca è nata. Il mio grazie va inoltre al prof. Paolo Malanima per il continuo incoraggiamento e il meticoloso giudizio. Tale ricerca non sarebbe stata possibile senza la grande professionalità e la continua assistenza e disponibilità dell'intero *staff* degli Archivi della Banca Mondiale che ho avuto la fortuna di conoscere personalmente durante i lunghi mesi passati nella loro sala di lettura. Un ringraziamento particolare va da questo punto di vista a Elisa Liberatori-Prati e a Sherrine Thomson. Analogamente tale ricerca non avrebbe visto la luce senza il fondamentale contributo di Anna Rita Rigano dell'Archivio Storico della Banca d'Italia, ottima archivista e ricercatrice appassionata. Un ringraziamento speciale va infine a tutta la mia famiglia per il continuo sostegno e la grande pazienza.

PARTE PRIMA

**LA BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO
AL SUO ESORDIO**

CAPITOLO 1

“Le origini e la fisionomia dei primi anni della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Come e perché fu creata e come si configurò nei primi anni di attività”

Sommario. 1.1 *Gli accordi di Bretton Woods e la nascita della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo* - 1.2 *La vocazione conservatrice e banco-centrica della BIRS e il condizionamento statunitense all'interno degli Articles of Agreements* - 1.3 *Organizzazione e prime mosse della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo all'indomani della sua entrata in funzione.*

1.1 Gli accordi di Bretton Woods e la nascita della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo

La Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (comunemente nota al pubblico come “Banca Mondiale¹”) nacque insieme al Fondo Monetario Internazionale a Bretton Woods, nel luglio 1944, in occasione della *United Nation Monetary and Financial Conference* nella quale i rappresentanti di 44 nazioni “alleate e associate” si riunirono, per discutere ed elaborare, con la guerra ancora in corso, quello che doveva diventare il nuovo sistema economico internazionale una volta che la pace fosse tornata a regnare nel mondo (all'indomani della fine del conflitto), ovvero, con le parole di Roosevelt, “*an enduring program of future economic cooperation and peaceful progress*”².

Le riflessioni, iniziate già a partire dai primi anni Quaranta dagli esperti economici statunitensi ed britannici³, su come evitare, una volta terminato il conflitto in corso, le esperienze disastrose del primo dopoguerra suggerirono infatti la creazione di due istituzioni economiche internazionali di cooperazione che agevolassero da un lato (il Fondo Monetario), il rapido ripristino delle condizioni di convertibilità delle monete e l'equilibrio delle bilance dei pagamenti, dall'altro (la Banca Internazionale) la promozione della ricostruzione post-bellica prima e dello sviluppo di più lungo termine poi nei diversi paesi membri. L'idea sottostante era che, accanto al ripristino dell'equilibrio monetario internazionale e alle necessità di breve periodo legate alla fine della Guerra, fosse cruciale anche “*to develop the resources and productive*

¹ Sulle origini del termine cfr. Alacevich (2009), secondo il quale furono i media a coniare per primi il termine World Bank fin dall'esordio dell'istituzione.

² Cfr. Messaggio inaugurale del presidente Roosevelt ai delegati di Bretton Woods, tratto da U.S. Department of State (1948), *Proceedings and Documents of United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944*, Washington.

³ Henry White, sottosegretario al Tesoro Americano, e John M. Keynes lavorano a queste proposte fin dal 1941 (cfr. *infra*).

capacity of the world, with special attention to the less developed countries, to raising the standard of life and the conditions of labor everywhere, to make the resources of the world more fully available to all mankind⁴).

In particolare ci si rendeva conto che al termine della guerra sarebbe emersa una improvvisa e forte domanda di capitale internazionale per finanziare sia la ricostruzione delle economie maggiormente danneggiate dal conflitto, sia l'espansione e l'innalzamento dei livelli di vita dei paesi in via di sviluppo. A livello nazionale, infatti, né i governi dei paesi coinvolti sarebbero stati in grado di sostenere individualmente gli enormi costi della ricostruzione e/o dello sviluppo, né gli imprenditori privati avrebbero potuto assumere rischi così elevati senza una qualche forma di garanzia pubblica.

L'analisi dei documenti preparatori fornita dagli storici ufficiali⁵ della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS) evidenzia in particolare come gli effettivi fautori della creazione di una istituzione specificamente mirata a promuovere la ricostruzione e lo sviluppo dei paesi membri nel dopoguerra siano stati gli Stati Uniti. Harry Dexter White, che al momento della conferenza di Bretton Woods era sottosegretario al Tesoro americano, vi lavora fin dal 1941. Suo è infatti il documento intitolato "*Proposal for a United Nations Stabilization Fund and a Bank for Reconstruction and Development of the United and Associated Nations*" che, realizzato nell'aprile '42, fornirà la base fondamentale per la elaborazione delle proposte poi effettivamente presentate nel 1944⁶.

In realtà fino all'ultimo momento la nascita della BIRS è stata tutt'altro che scontata. La stessa lettera con cui gli Stati Uniti convocavano la conferenza di Bretton Woods metteva all'ordine del giorno la formulazione di "*proposals of a definite character for an international monetary fund and possibly a bank for reconstruction and development*"⁷). Effettivamente la gran parte della discussione che tenne impegnati i delegati nei primi giorni riguardò le modalità di funzionamento di quello che sarebbe divenuto il Fondo Monetario Internazionale, e da

⁴ Intervento inaugurale di J.M. Keynes al primo incontro della Seconda Commissione di Bretton Woods, quella dedicata alla creazione della BIRS. Cfr. U.S. Department of State (1948), *Proceedings and documents*, op.cit.

⁵ Ad oggi sono state scritte due storie ufficiali della Banca mondiale. La prima, a circa 25 anni dalla nascita dell'istituzione, a cura di Edward S. Mason e Robert E. Asher ("The World Bank since Bretton Woods"), nel 1973; la seconda, in occasione del cinquantenario, a cura di Devesh Kapur, John P. Lewis e Richard Webb ("The World Bank. Its First Half Century") nel 1997.

⁶ Una sua prima variante, frutto del lavoro di un comitato tecnico appositamente costituito dal segretario al Tesoro Morgenthau, viene infatti fatta circolare presso i governi dei paesi coinvolti nel novembre del 1943.

⁷ Cfr. U.S. Department of State (1948), *Proceedings and Documents*, op.cit., citato da Mason-Asher (1973), al quale si rinvia per ulteriori dettagli circa l'origine della BIRS.

alcune parti si cominciò a temere che non si sarebbe mai giunti ad affrontare il nodo relativo alla Banca internazionale. La situazione mutò invece quando, in seguito alla pressione proveniente, da un lato, dai paesi in via di sviluppo, dall'altro dalle nazioni europee maggiormente danneggiate dalla guerra, si decise di costituire un apposito gruppo di lavoro per l'elaborazione di quello che diventerà lo statuto (gli "*Articles of Agreement*") della BIRS.

Nonostante il documento che verrà discusso all'interno della Commissione II (quella, appunto, dedicata alla Banca) della *United Nation Monetary and Financial Conference* risenta anche dei suggerimenti avanzati da altri paesi, (ed in particolare dalla Gran Bretagna che originariamente era invece apparsa poco interessata⁸), la Banca internazionale uscita da Bretton Woods si configurò chiaramente fin dal suo esordio come una creatura prevalentemente statunitense. Nel 1944 gli Stati Uniti erano infatti l'unico paese in grado, una volta tornata la pace, di poter fornire il capitale necessario per contribuire alla ripresa dell'economia internazionale. Ciò significava anche che le regole di funzionamento della BIRS uscite da Bretton Woods avrebbero dovuto incontrare il consenso del Congresso americano dal quale, almeno per i primi anni, sarebbe dipesa la maggiore (se non l'unica) parte dei finanziamenti⁹. La matrice USA emerge chiaramente in molti degli articoli di quello che diventerà (e in gran parte ancora è) lo statuto della BIRS.

1.2 La vocazione conservatrice e banco-centrica della BIRS e il condizionamento statunitense all'interno degli *Articles of Agreements*

Fin dai documenti preparatori dei primi anni Quaranta, scopo principale attribuito alla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo era quello di facilitare il flusso internazionale di investimenti privati, l'idea essendo che il compito primario di tale nuova istituzione non fosse tanto quello di concedere direttamente prestiti ai governi dei paesi richiedenti quanto piuttosto di agevolare, attraverso l'offerta di adeguate garanzie, l'intervento

⁸ Secondo Mason&Asher (1973), la Gran Bretagna mutò atteggiamento quando comprese di non poter trovare, attraverso i soli accordi bilaterali, le somme necessarie per la sua ricostruzione. Keynes era a capo della Commissione II.

⁹ D'altra parte, l'intera trattativa condotta e conclusasi a Bretton Woods nel luglio 1944 segnò più in generale la fine del "predominio finanziario e monetario dell'Inghilterra, e diede origine formale all'egemonia monetaria e finanziaria degli Stati Uniti" (cfr. Cesarano F. (2000), brano tratto dalla presentazione a cura di Marcello De Cecco). Presentazione

degli investitori privati già esistenti che altrimenti avrebbero ritenuto eccessivamente rischioso farsi avanti¹⁰. Nella versione finale dello statuto uscito da Bretton Woods si legge infatti, all'articolo I, punto (ii) come, tra gli scopi perseguiti dalla Banca vi sia

“[T]o promote private foreign investment by means of guarantees or participations in loans and other investments made by private investors; and when private capital is not available on reasonable terms, to supplement private investment by providing, on suitable conditions, finance for productive purposes out of its own capital, funds raised by it and its other resources¹¹”.

Nelle intenzioni dei suoi fondatori, quindi, la funzione primaria della Banca doveva essere quella di garantire gli investimenti privati, in modo da incentivarli, mentre il ruolo (solo eventuale, secondo la lettera dello statuto) di prestatrice diretta di fondi era considerato di secondaria importanza. Si pensava infatti che una istituzione disegnata più come garante che come prestatrice diretta di fondi avrebbe incontrato minore resistenza da parte del Congresso americano al momento della ratifica degli accordi¹². Di conseguenza,

“the emphasis from the beginning was not so much on what the Bank could lend directly out of its paid-in capital as on the concept of the Bank as providing a ‘safe bridge’ over which private capital could move into the international field¹³”.

L'esperienza concreta fin dall'esordio della BIRS nel 1946 (cfr. *infra*), vedrà tuttavia la Banca operare soprattutto attraverso prestiti diretti.

Per quanto riguarda poi l'utilizzo ultimo degli investimenti internazionali garantiti o direttamente finanziati dalla Banca, si stabilì che compito della Banca fosse quello di offrire assistenza

“in the reconstruction and development of territories of members by facilitating the investment of capital for productive purposes, including the restoration of economies destroyed or disrupted by war, the reconversion of productive

¹⁰ Secondo quanto riportato da Mason e Asher (1973), pag.18, nel preambolo del documento preliminare predisposto in vista della conferenza di Bretton Woods si affermava infatti che: *“The Bank is intended to cooperate with private financial agencies in making available long-term capital for reconstruction and development and to supplement such investment where private agencies are unable to meet fully the legitimate needs for capital for productive investment”.*

¹¹ Cfr. Articles of Agreement, articolo I, lettera (ii).

¹² Cfr. Kapur, Lewis e Webb (1997), pag.58.

¹³ Cfr. IBRD (1954), pag.6. Tale brano prosegue affermando che *“Indeed, it is one of the unique features of the Bank that, although it is an intergovernmental organization, it must rely upon the private investment community for most of its financial resources”*

*facilities to peacetime needs and the encouragement of the development of productive facilities and resources in less developed countries*¹⁴”.

A proposito del doppio obiettivo della ricostruzione e dello sviluppo assegnato alla BIRS dal suo statuto, durante la conferenza di Bretton Woods si discusse in merito alla priorità che la nuova istituzione avrebbe dovuto accordare all'uno o all'altro obiettivo, con i paesi europei chiaramente inclini a premere innanzitutto sulle esigenze della ricostruzione e i paesi relativamente meno sviluppati preoccupati che poco sarebbe rimasto da investire per lo sviluppo. Il risultato fu la disposizione di compromesso contenuta nell'articolo III, sezione 1(a) degli *Articles*, in base alla quale la Banca avrebbe analizzato i progetti da finanziare attribuendo “*equitable consideration to projects for development and projects for reconstruction alike*”. La scelta ultima veniva quindi lasciata, in linea di principio, alla Banca Internazionale e a chi l'avrebbe gestita. In realtà, il fatto che la maggior parte delle quote della nascente istituzione internazionale sarebbe stata posseduta dai paesi maggiormente interessati ai finanziamenti per la ricostruzione post-bellica significava che - utilizzando le parole di Keynes nel suo discorso di apertura dei lavori della Commissione II da lui presieduta –

*“[i]t is likely, in my judgement, that the field of reconstruction from the consequences of war will mainly occupy the proposed Bank on its early days*¹⁵”.

Più operativamente, la Banca fu dotata di un capitale sociale di 10 miliardi di dollari¹⁶ che, suddiviso in 100.000 quote da \$100.000 l'una, sarebbe stato offerto in sottoscrizione ai paesi membri. In particolare si decise che¹⁷ solamente il 20 per cento di ciascuna sottoscrizione andasse effettivamente versato alla Banca¹⁸ e che di questo 20 per cento il 2 per cento dovesse essere pagabile in oro o in dollari Usa, mentre il restante 18 per cento sarebbe stato richiesto successivamente, in base alle esigenze operative della Banca, e liquidato nella valuta nazionale del paese coinvolto. I fondi inizialmente disponibili per iniziare la propria attività non erano quindi molto cospicui (anche perché all'indomani della guerra il dollaro era

¹⁴ Cfr. Articles of Agreement, articolo I, lettera (i).

¹⁵ Cfr. U.S. Department of State (1948), *Proceedings and Documents*, op.cit.

¹⁶ Cfr. Articolo II, sezione 2(a) dello Statuto della BIRS: “*The authorized capital stock of the Bank shall be \$10,000,000,000, in terms of United States dollars of the weight and fineness in effect on July 1, 1944. The capital stock shall be divided into 100,000 shares having a par value of \$100,000 each, which shall be available for subscription only by members*”.

¹⁷ Cfr. Articolo II, sezione 7.

¹⁸ Il limite massimo del 20 per cento per le somme effettivamente versate alla Banca dai paesi membri fu voluto dalla Gran Bretagna (e inserito nel c.d. *draft boat*, ovvero la bozza di testo predisposto dagli inglesi durante la traversata verso gli Stati Uniti).

l'unica moneta ancora convertibile): essi consistevano infatti nel 20 per cento versato dagli americani, dal 2 per cento in oro o dollari versato dagli altri paesi aderenti e da quanto la Banca sarebbe stata in grado di raccogliere sul mercato finanziario di Wall Street (l'unica piazza in grado, in quel momento, di offrire capitali). Questo dato di fatto, determinato dalle condizioni realizzatesi al termine del secondo conflitto mondiale, condizionerà a lungo la fisionomia e le scelte di *policy* della BIRS nei suoi primi anni di attività¹⁹. La Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo così come disegnata dagli accordi di Bretton Woods doveva infatti allo stesso tempo conquistarsi il favore del Congresso americano²⁰ (da cui dipendeva la ratifica degli Stati Uniti all'impianto complessivo di Bretton Woods e quindi l'autorizzazione al versamento delle quote americane) e la fiducia degli investitori di Wall Street (da cui dipendeva la possibilità di raccogliere i fondi per avviare i prestiti internazionali), configurandosi di conseguenza come “*a conservative institution (...), an Anglo-Saxon creation, with the United States very much the senior partner*”²¹.

Il quartier generale della Banca fu stabilito all'interno del “territorio del [paese] membro che detiene il numero maggiore di quote²²”, che significava gli Stati Uniti che inizialmente detenevano una percentuale del capitale pari al 37,2%. Nonostante il tentativo della Gran Bretagna di intavolare un negoziato su tale aspetto, si comprese ben presto che il Congresso americano non avrebbe mai dato il proprio consenso ad una sede esterna agli Stati Uniti visto che questi ultimi avrebbero dovuto fornire, almeno per i primi anni, la quasi totalità del capitale necessario ad avviare le misure internazionali di investimento²³. In particolare la scelta degli Stati Uniti, anche questa senza possibilità di trattative con gli altri paesi membri, cadde

¹⁹ Di tale aspetto la *management* della Banca appare perfettamente consapevole fin dall'inizio. In uno studio curato dallo staff della Banca nei primi anni '50 sulla nascita e i primi passi dell'istituzione si afferma ad esempio (cfr. IBRD (1954), pag.6) che “*it is one of the unique features of the Bank that, although it is an intergovernmental organization, it must rely upon the private investment community for most of its financial resources*”.

²⁰ Nelle elezioni del novembre 1946, per la prima volta dagli anni '30 i Repubblicani erano tornati ad avere la maggioranza sia al Senato che alla Camera. Cfr. J.L. Harper (2002).

²¹ Cfr. Mason e Asher (1973), pag.28.

²² Cfr. Articles of Agreement, art. V, sezione 9, lettera (a).

²³ Lo stesso criterio venne applicato per il Fondo Monetario Internazionale. D'altra parte, come notano giustamente Kapur et al. (1997), pag.2, “*As to governance, the Bretton Woods multilaterals were rooted in political realism. The national representatives who drew up the Bank and the Fund, unlike their counterparts who formulated the United Nations General Assembly at San Francisco a year later, did not follow the juridical theory that all states, large and small, rich and poor, were equal. The founders vested predominant ownership and control in the economically more powerful countries, which, it appeared, would have been unwilling to delegate as much voice and as many resources to the Bretton Woods institutions had the case been otherwise*”.

su Washington ed anche in questo caso la decisione fu dettata prevalentemente dalla volontà di tenere l'istituzione e le sue attività vicine al Congresso. Più in generale la scelta di Washington rappresentava un punto a favore del Tesoro americano nel “duello” a distanza con il mondo finanziario di Wall Street²⁴.

Analogamente fu chiaro da subito che il presidente della BIRS sarebbe stato di nazionalità americana, al fine di ottenere più facilmente la fiducia e il benessere dell'unica piazza finanziaria – Wall Street – in quel momento disponibile²⁵.

Dal punto di vista meramente organizzativo gli *Articles of Agreement* della BIRS, ricalcando grossomodo quelli elaborati per il Fondo Monetario Internazionale, stabilirono una struttura articolata su tre pilastri fondamentali: (i) un *board* di governatori, composto da un governatore ed un governatore-supplente (“alternate governor”) per ogni paese membro, con un mandato di cinque anni; (ii) un *board* di dodici direttori esecutivi (ed altrettanti “alternate director”), di cui cinque nominati dai paesi membri con la maggiore quota di partecipazione (nel 1946, Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Cina ed India) e sette eletti di volta in volta (di regola ogni due anni) dalle restanti nazioni aderenti; (iii) un presidente ed un gruppo di funzionari e membri dello *staff* “to perform such duties as the Bank may determine”.

Il *board* dei governatori era (ed è tutt'oggi) l'organo politico della Banca a cui spettano in linea di principio “all the powers of the Bank”, in quanto luogo dei rappresentanti dei paesi membri aderenti. In realtà lo stesso statuto prevede la possibilità da parte dei governatori di delegare la maggior parte dei poteri loro attribuiti ai direttori esecutivi a cui spettano, di fatto, le decisioni relative allo svolgimento delle normali operazioni quotidiane della Banca²⁶. Restano tuttavia compito esclusivo dei Governatori alcune prerogative di fondo fra cui: l'ammissione e la sospensione dei paesi membri, l'aumento o la riduzione dello stock di

²⁴ Cfr. su questo Mason&Asher (1973), pag.38.

²⁵ Da allora si è stabilita una consuetudine, finora sempre rispettata, in base alla quale il presidente della Banca mondiale è sempre uno statunitense, mentre il direttore generale del Fondo monetario internazionale è sempre un cittadino di un paese europeo. Come osserva Kraske (1996, pag.5), “The custom was based less on the position of the United States as the Bank's largest shareholder than on the critical importance of the Bank's access to the U.S. capital market. Reportedly, Harry White (with the strong endorsement of Lord Keynes) wanted to become the first managing director of the International Monetary Fund (IMF) but had to back down when U.S. Treasury Secretary Fred M. Vinson decided that “the Bank would have to be headed by a U.S. citizen in order to win the confidence of the banking community, and that it would be impracticable to appoint U.S. citizens to head both the Bank and the Fund.”

²⁶ La sezione 4 dell'articolo V degli *Articles* recita infatti: “The Executive Directors shall be responsible for the conduct of the general operations of the Bank, and for this purpose, shall exercise all the powers delegated to them by the Board of Governors”.

capitale, l'iniziativa per richiedere ai direttori esecutivi l'interpretazione degli articoli dello statuto (cfr. *infra*), la previsione di forme di cooperazione con altri organismi internazionale, la decisione di sospendere permanentemente le operazioni della Banca²⁷.

Per quanto riguarda infine il Presidente, la sua nomina spetta ai direttori esecutivi che hanno anche il potere di rimuoverlo. Per statuto il Presidente della BIRS è il *chairman* del *board* dei direttori esecutivi e il capo dello *staff* operativo della banca; sotto la direzione e il controllo dei direttori esecutivi, conduce l'attività ordinaria della Banca ed è responsabile dell'organizzazione e del reclutamento del personale, che deve avvenire in modo da garantire “*the highest standards of efficiency and of technical competence*”, ma anche la più ampia copertura geografica possibile²⁸.

1.3 Organizzazione e prime mosse della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo all'indomani della sua entrata in funzione

Se lo statuto della BIRS uscito dalla conferenza di Bretton Woods ed approvato dal Congresso americano²⁹ configurava fin dall'esordio la nuova istituzione internazionale come un organismo fortemente conservatore a vocazione prevalentemente bancaria sotto il forte condizionamento della volontà del suo maggiore azionista, tale tendenza si rafforzò ulteriormente nei primi passi che la Banca internazionale intraprese a partire dai primi mesi del 1946.

All'indomani della ratifica degli accordi di Bretton Woods, gli Stati Uniti convocarono per il mese di marzo 1946 la prima riunione del *board* dei Governatori a Savannah (in Georgia), avviando così il processo di costruzione e inizio delle attività della nuova istituzione internazionale.

²⁷ Cfr. articolo V, sezione 2 (b).

²⁸ Cfr. articolo V, sezione 5 (d).

²⁹ Gli statuti del Fondo monetario e della Banca internazionale vennero ratificati dal Congresso americano il 6 dicembre 1945 e, nelle settimane successive, dalla maggior parte dei paesi che avevano partecipato alla conferenza di Bretton Woods (l'articolo XI, sezione 1 stabilisce infatti che: *This Agreement shall enter into force when it has been signed on behalf of governments whose minimum subscriptions comprise not less than sixty-five percent of the total subscriptions (...)*). Condizione per la partecipazione alla BIRS era l'ammissione al Fondo monetario internazionale (cfr. Articles of Agreement, art.II, Sezione 1). Al momento della sua nascita la Banca Internazionale per la Costruzione e lo Sviluppo vedeva la partecipazione di 38 paesi membri; rispetto alle 44 nazioni che avevano partecipato alla conferenza di Bretton Woods si registrò la mancata adesione dell'URSS, della Liberia, della Nuova Zelanda, di Haiti e dell'Australia.

Tra i compiti dei Governatori³⁰ vi fu innanzitutto la nomina/elezione dei primi dodici direttori esecutivi della Banca, i quali – riunitisi per la prima volta il 7 maggio 1946 – stabilirono per il successivo 25 giugno l’inizio ufficiale delle attività della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo. Tra le varie decisioni prese a Savannah dai rappresentanti dei paesi membri, due meritano di essere qui menzionate come indicative del predominio della volontà statunitense sulla nascente istituzione. Fu infatti in questa occasione che i Governatori stabilirono che la sede del quartier generale della Banca (per il quale gli *Articles of Agreement* stabilivano solo che fosse all’interno dei territori del paese con la maggiore quota di partecipazione, cfr. *supra*) sarebbe stata Washington e non, come si chiedeva da molti – e in particolare dagli inglesi – New York. E fu sempre durante l’incontro inaugurale di Savannah che si discusse e risolse (sempre a favore della posizione USA) la questione, già sorta durante le discussioni di Bretton Woods, sulla natura dell’incarico dei direttori esecutivi che, seguendo il desiderio statunitense, fu interpretato come incarico a tempo pieno a servizio della Banca internazionale³¹, indebolendo di conseguenza il legame con il paese e il governo di origine.

Un’altra partita importante era rappresentata dalla nomina del primo presidente della Banca. Come già si è avuto modo di argomentare, fin dalle discussioni di Bretton Woods era stato chiaro che il primo presidente della BIRS sarebbe stato un cittadino americano. La scelta concretamente effettuata dai direttori esecutivi evidenziò chiaramente come, accanto alla cittadinanza americana, fosse cruciale che la testa della nuova Banca possedesse requisiti tali da rassicurare sia il Congresso a maggioranza repubblicana che la comunità degli investitori di Wall Street circa la solidità finanziaria della nascente istituzione internazionale. Il 4 giugno, con qualche settimana di ritardo³², il *board* dei direttori esecutivi elesse come primo presidente della BIRS lo statunitense settantunenne Eugene Meyer che, almeno sulla carta, sembrava effettivamente possedere le caratteristiche in quel momento ritenute ideali per l’avvio della Banca internazionale. Meyer, infatti, nella sua lunga e brillante carriera, aveva ricoperto

³⁰ Fu proprio in occasione dell’incontro di Savannah che i Governatori stabilirono che la sede del quartier generale della BIRS (per la quale lo statuto stabiliva solo che fosse all’interno dei territori del paese con la quota di partecipazione maggiore) sarebbe stata Washington e non – come richiesto da altri paesi, capitanati dalla Gran Bretagna – New York.

³¹ La posizione a favore di un incarico solo in parte a servizio della Banca Internazionale era caldeggiato in particolare dalla Gran Bretagna ed in particolare da Keynes.

³² Sulle difficoltà riscontrate a trovare un candidato per il posto di presidente si vedano Mason&Asher (1973), Kapur et al (1997) e Kraske (1996).

importanti incarichi all'interno dell'amministrazione americana sia prima che durante il secondo conflitto mondiale ed aveva stretti rapporti sia con il segretario di Stato Byrnes che con il segretario al Tesoro Vinson, così come con il presidente Truman³³. Allo stesso tempo godeva di una elevata reputazione sulla piazza di Wall Street “*as a solid manager of investment funds and as an innovator*”³⁴, avendo egli fondato, negli anni precedenti il primo conflitto mondiale, una sua banca di investimenti: la “*Eugene Meyer and Company*”.

Tali requisiti non furono tuttavia sufficienti a dissolvere il clima di incertezza e di stallo che continuò a prevalere nel corso di tutto il 1946 sulle concrete prospettive della Banca internazionale; incertezza e stallo che, originati da una serie di fattori su cui ci si soffermerà più avanti, convinsero Meyer della necessità di annunciare le proprie dimissioni il 4 dicembre 1946, a soli sei mesi dal suo insediamento. Nonostante il breve mandato, tuttavia, le azioni intraprese dal primo presidente della BIRS contribuirono a gettare alcune solide fondamenta per il futuro dell'istituzione. Da un lato, infatti, Meyer si dedicò, attuando quanto previsto dagli *Articles of Agreement*, alla costruzione del primo organigramma della Banca internazionale³⁵ e al reclutamento della maggior parte del *top management* che, anche dopo le sue dimissioni, continuerà ad esercitare a lungo un ruolo chiave nella conduzione di una politica di tipo conservatore. Dall'altro, si attivò immediatamente per promuovere, grazie alla sua reputazione personale, l'immagine della nuova Banca quale istituzione solida e affidabile finanziariamente presso gli investitori privati di Wall Street da cui sarebbe dipesa la raccolta dei fondi per avviare i prestiti internazionali. A tale scopo Meyer organizzò nell'agosto del 1946 un incontro a New York con i rappresentanti delle principali banche commerciali e di investimento così come delle maggiori compagnie assicurative per rassicurarli circa i solidi principi bancari che avrebbero ispirato l'attività della Banca internazionale sotto il suo mandato. Secondo le cronache raccolte da Mason e Asher³⁶, l'accoglienza degli uomini d'affari di New York fu positiva ma solo a livello personale mentre rimase una sostanziale diffidenza

³³ Cfr. Mason and Asher (1973) e Kraske et al. (1996).

³⁴ Cfr. Kraske et al. (1996), pag. 20.

³⁵ Tra i contributi specifici attribuiti all'opera di Meyer vi sarebbe stata in particolare la volontà di inserire nella struttura della Banca un dipartimento specificamente dedicato alla ricerca - *Research Department* – col compito specifico di supportare attraverso la raccolta di dati il lavoro di chi seguiva da vicino le richieste di prestito dei paesi membri. In questo campo, infatti, Meyer era stato un pioniere quando, nel fondare la sua banca di investimento “Eugene Meyer and Company”, aveva voluto un “*research department (...) to perform detailed economic analyses of the businesses in which the firm invested*” (cfr. Kraske et al., 1996, pag.20).

³⁶ Mason e Asher (1973), pag.44.

nei confronti della neonata istituzione internazionale, che veniva vista dai più come “*a 'do-good' creation of the New Deal era*”. Molti aspetti, ritenuti cruciali agli occhi degli investitori statunitensi, apparivano infatti ancora incerti e bisognosi di chiarimento. In primo luogo, l’obiettivo primario attribuito alla BIRS dal suo statuto, quello cioè di intervenire a sostegno dei paesi membri prevalentemente attraverso l’offerta di garanzie piuttosto che con un prestito diretto, venne esplicitamente bocciato dagli investitori privati presenti alla riunione con Meyer a New York³⁷. La diffidenza verso i governi stranieri, frutto delle esperienze disastrose fra le due guerre, portava infatti gli investitori USA a preferire nettamente l’acquisto di obbligazioni direttamente emesse dalla Banca internazionale. In secondo luogo, sempre a seguito dei *default* dei prestiti concessi all’estero negli anni ’30, molti Stati americani avevano introdotto regole molto restrittive sulle possibilità di investimento da parte di banche, compagnie di assicurazione e “*trustees*”. Tale aspetto, già emerso in occasione dei dibattiti a Bretton Woods, fu immediatamente affrontato a vari livelli sia all’interno dell’amministrazione USA che, una volta divenuta operativa, alla BIRS³⁸ e, nonostante alcuni importanti successi registrati³⁹, fu chiaro da subito che sarebbe stata necessaria un’azione molto forte per rompere la resistenza dei diversi Stati che per il momento avevano preferito assumere un atteggiamento prudentialmente attendista. Il terzo (e forse più importante) fattore di incertezza per la credibilità della BIRS agli occhi degli investitori privati di Wall Street era infine rappresentato dalla mancanza, all’indomani dell’inizio delle attività della Banca internazionale, di una chiara ripartizione delle responsabilità tra i diversi organi decisionali previsti dagli *Articles of Agreement*. Il problema, originato principalmente dalla ambiguità degli articoli dello statuto della Banca a questo proposito, riguardava in particolare l’attribuzione del potere di determinazione delle politiche operative della Banca internazionale e delle conseguenti scelte in materia di prestiti internazionali, rispetto alle quali si scatenò fin dai primi mesi uno scontro molto acceso fra il Presidente e il *board* dei direttori esecutivi,

³⁷ Per ulteriori dettagli su tale riunione, cfr. Mason e Asher (1973), così come Kraske et al. (1997) e Kapur et al. (1997).

³⁸ Lo *U.S. National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems* aveva iniziato ad occuparsene immediatamente dopo la ratifica degli *Articles of Agreement* mentre, fin dall’entrata in funzione della Banca internazionale, una energica campagna di persuasione nei confronti dei diversi Stati era stata inaugurata dal direttore esecutivo statunitense Emilio Collado; lo stesso Meyer, una volta insediato, si impegnò attivamente per la modifica della legislazione statale.

³⁹ Nel marzo 1946, prima della nomina di Meyer, lo Stato di New York autorizzò le banche di risparmio presenti sul proprio territorio ad investire nelle obbligazioni della BIRS.

all'interno del quale sedevano numerose personalità di spicco dei rispettivi paesi membri che difficilmente si accontentavano di giocare un ruolo passivo e ratificatore rispetto alle scelte del *top management*. Tale contrapposizione, oltre a creare una situazione di stallo nell'avvio delle attività operative della nascente istituzione (cfr. *infra*), contribuì ad allarmare ulteriormente l'ambiente finanziario statunitense che tendeva ad interpretare tale mossa come il preludio di una eccessiva interferenza dei governi nazionali nelle decisioni operative della Banca internazionale (nonostante lo statuto dell'istituzione vietasse qualunque influenza di tipo politico sul processo decisionale, che doveva bensì esser guidato esclusivamente da fattori di natura economica⁴⁰).

L'immagine di Meyer nei sei mesi del suo mandato fu inoltre offuscata dalla almeno apparente inattività della Banca per quanto riguarda l'avvio delle operazioni di prestito nei confronti dei paesi membri. La prima richiesta di prestito, avanzata nel settembre 1946 dal Cile per un ammontare complessivo di 40 milioni di dollari⁴¹, venne accolta con grande prudenza dal presidente e dal management della BIRS che ritennero saggio, sempre in ossequio all'immagine di solida istituzione finanziaria che intendevano diffondere e difendere, affrontarla con cautela richiedendo al paese coinvolto una maggiore e più dettagliata documentazione prima di poter avviare un vero e proprio negoziato per un prestito⁴². Tale atteggiamento aprì un nuovo e ancor più acceso terreno di scontro con i direttori esecutivi che, capitanati in particolare dal direttore statunitense Emilio Collado, premevano per una rapida approvazione del prestito per dimostrare al mondo che la Banca aveva effettivamente cominciato ad operare.

⁴⁰ Cfr. articolo IV, sezione 10: *"The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decision by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighted impartially (...)"*.

⁴¹ Quindi una richiesta di prestito e non di garanzia e non a fini di ricostruzione bensì di sviluppo.

⁴² In occasione dell'intervento di apertura della prima edizione degli *Annual Meetings* della Banca internazionale, il 27 settembre 1946, Meyer affermava infatti: *"I have been somewhat surprised in recent weeks to find that there are those who think it curious that the Bank has not already negotiated a number of loans. The fact is, that at the date of the annual report, letters requesting loans had been received from only two countries, and in neither case has the Bank yet received such properly documented applications as would make it possible for us to act. Since then, a letter has been received from a third country which indicates that its representatives are prepared to begin discussions, and informal advices indicate that the same may be true of several other countries. It is impossible to know at the moment how rapidly the necessary information in these cases will be developed and how speedily the negotiations can be conducted. In the first instance, promptness depends upon the borrower rather than upon the lender"* (cfr. IBRD (1946), pagg.10-11). A parte la richiesta cilena, le altre due richieste di prestito giunte alla Banca cui Meyer fa riferimento provenivano, rispettivamente, dalla Francia e dalla Danimarca ed erano entrambi prestiti a fini di ricostruzione.

D'altra parte, proprio nel mese di settembre, in occasione della pubblicazione del primo rapporto annuale della Banca internazionale i direttori esecutivi, facendo leva sul potere – loro attribuito dagli *Articles of Agreement* – di interpretare il significato degli articoli dello statuto, stabilirono, cercando in qualche modo di mettere il presidente di fronte al fatto compiuto, che

“[m]atters of policy determination are the responsibility of the Executive Directors, while operational, administrative, and organizational questions are the responsibility of the President, subject to the general direction and control of the Executive Directors. The President is the presiding officer of the Executive Directors and is entitled to a deciding vote in the case of an equal division⁴³”.

Le improvvise dimissioni di Meyer⁴⁴ nel dicembre 1946 bloccarono tuttavia ogni tentativo da parte dei direttori esecutivi di consolidare questa posizione: il successore di Meyer, John McCloy pose come condizione per accettare la presidenza⁴⁵ che venisse esplicitamente accettata la supremazia del presidente e del *management* rispetto a quella dei direttori esecutivi nella conduzione delle politiche della Banca: da quel momento in poi il ruolo del *board* dei direttori esecutivi si sarebbe configurato prevalentemente come mero ratificatore delle scelte operative del *management*⁴⁶. L'arrivo di McCloy alla guida della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo fu accompagnato inoltre dal rafforzamento, all'interno dell'organigramma dell'istituzione, della presenza nei ruoli chiave del *management* di personalità di spicco del mondo di Wall Street trasmettendo in tal modo al mercato il segnale che *“the Bank would now be in safe banking hands⁴⁷”*. Il nuovo presidente portò infatti con sé, in qualità di suo vice, Robert Garner il quale, dopo esser stato *“treasurer”* della *Guaranty Trust Company*, dal 1942 era vicepresidente e direttore della *General Foods Corporation*. Ottenne inoltre la sostituzione del direttore statunitense che tanti problemi aveva creato a Meyer – Emilio Collado – con Eugene Black, fino a quel momento vice presidente della *Chase National Bank* di New York. Tali mosse, unite ad un impegno continuo volto a consolidare

⁴³ Cfr. IBRD (1946a).

⁴⁴ Ufficialmente, Meyer motivò le proprie dimissioni affermando di aver originariamente accettato l'incarico offertogli dal presidente Truman solo provvisoriamente, con l'esclusivo compito di traghettare l'istituzione dalle fasi organizzative preliminari all'effettivo avvio delle sue operazioni, cosicché *“time had come to select a permanent head”* (cfr. IBRD, Press Release, Dec. 4, 1946, citato da Mason e Asher (1973), pag.47).

⁴⁵ Sulle difficoltà nel trovare un successore per Meyer (anche a causa della pessima immagine della Banca nell'opinione pubblica dell'epoca), cfr. Mason&Asher (1973) e Kapur et al. (1996).

⁴⁶ Con la conseguenza che *“with the Board so circumscribed, its average quality diminished during the next two decades”*. (cfr. Kapur et al., 1997, pag.10). e

⁴⁷ Cfr. Mason and Asher, pag.129.

l'immagine della Banca sul mercato statunitense⁴⁸, si rivelarono vincenti per conquistare finalmente la fiducia degli ambienti industriali e finanziari americani (le prime due emissioni di obbligazioni della Banca Internazionale sulla piazza statunitense nel luglio 1947 furono un enorme successo) e rafforzare l'immagine di indipendenza della nuova istituzione rispetto alle potenziali influenze da parte dei governi dei paesi membri.



Il “triumvirato” McCloy – Black – Garner al timone della BIRS dal marzo 1947

(Da sinistra: il secondo presidente della BIRS John J. McCloy, il direttore esecutivo per gli Stati Uniti Eugene Black e il vicepresidente Robert Garner.)

Fonte: Foto tratte dal sito pubblico degli *Archives of Development* della World Bank)

Questa svolta nella *governance* della BIRS contribuirà a forgiare in maniera più netta quell'immagine Banca internazionale quale “*financial institution modeled on traditional investment banks*”⁴⁹ che tenderà a prevalere nei primi quindici anni di attività della BIRS. Di tale immagine ma anche della sua almeno temporanea necessità il nuovo presidente si dimostra realisticamente consapevole. In occasione del suo primo discorso agli Annual Meetings della BIRS nel settembre 1947, McCloy afferma infatti che “*Apart from the United States, which has consented to the use of all of its paid-in capital for lending purposes, and Belgium, which has consented to the loan of the equivalent of two million dollars in Belgian francs out of its paid-in capital, none of the other*

⁴⁸ Il “trio” McCloy-Garner-Black inaugurò una strenua campagna informativa volta ad eliminare la diffidenza degli investitori USA verso la BIRS e le sue ormai prossime emissioni di obbligazioni.

⁴⁹ Cfr. Kraske et al. (1997), pag.4.

members of the Bank has given permission to the Bank to use for lending purposes the capital which that country has paid in. Thus far the Bank has not sought to market its bonds anywhere except in the United States. I refer to these facts because they demonstrate why the Bank must attach importance to the views of the American investor and must conduct its activities in such fashion that its bonds will be considered a sound business risk by the United States financial community. This preponderance of the United States as the source of the Bank's lending capital is inherent in the present economic situation of the world⁵⁰.

Risolti i problemi di affidabilità finanziaria della nuova istituzione restava ora da affrontare il nodo cruciale dell'avvio delle attività della BIRS come prestatore internazionale di fondi per la ricostruzione e lo sviluppo dei paesi membri.

⁵⁰ Cfr. IBRD, Second Annual Meeting of the Board of Governors, Proceedings, London, September 11-17, 1947.

CAPITOLO 2

“La macroeconomia della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo nei primi anni. Come e perché prestava”

Sommario. 2.1 *La politica dei prestiti della BIRS al suo esordio: progetti specifici vs. prestiti “general purpose”* – 2.2 *La breve parentesi della ricostruzione* – 2.3 *alla ricostruzione allo sviluppo. Lo “shaping-up” delle politiche di prestito della BIRS.*

2.1 La politica dei prestiti della BIRS al suo esordio: progetti specifici vs. prestiti “general purpose”

Le stesse ragioni che avevano reso la Banca internazionale al suo esordio una istituzione altamente conservatrice e attenta ai *desiderata* dei mercati finanziari statunitensi influenzarono la visione della BIRS in merito alla politica dei prestiti da erogare. Se infatti si abbandonò da subito (cfr. *supra*) l’idea di una istituzione che intervenisse principalmente attraverso la concessione di garanzie piuttosto che con prestiti diretti, allo stesso tempo la tipologia e le modalità di concessione dei prestiti che gli *Articles of Agreement* autorizzavano la BIRS ad erogare risultavano fortemente circoscritte e vincolate a criteri tipicamente utilizzati ed apprezzati dalle banche d’investimento private.

Riguardo al tipo di prestiti che la Banca internazionale era chiamata ad offrire, l’articolo III, sezione 4(vii) stabiliva (e stabilisce tutt’oggi) che¹ “*Loans made or guaranteed by the Bank shall, except in special circumstances, be for the purpose of specific projects of reconstruction or development*”. Tale articolo, centrale per la definizione della tipologia di prestiti che la Banca internazionale sarebbe stata legittimata a garantire o concedere direttamente, è stato fin dall’inizio oggetto di accese discussioni e fonte di dubbi, rendendo da subito necessario un chiarimento in merito alla sua interpretazione sia per quanto riguarda la nozione di “progetto specifico”, sia soprattutto con riferimento alla tipologia di prestiti autorizzabili “*under special circumstances*”.

Per quanto riguarda il primo aspetto, nella mente degli ideatori della BIRS la delimitazione del campo di applicazione dei prestiti all’implementazione di progetti specifici era motivata principalmente dalla volontà di evitare il ripetersi della pratica, diffusa nel periodo fra le due guerre, di concedere prestiti generici ai governi per ripianare gli squilibri delle bilance dei pagamenti (“*stop-gap loans*”), cui veniva comunemente

¹ Cfr. articolo III, sezione 4(vii). Tale articolo è rimasto immutato dal 1946 ad oggi.

imputata la serie di *default* registrati durante gli anni '30². Nel corso degli anni '20 la politica di concessione dei prestiti a livello internazionale era stata spesso caratterizzata da eccessiva leggerezza ed imprudenza³, con scarsa attenzione sia rispetto all'effettivo utilizzo dei fondi prestati sia rispetto all'effettiva capacità di rimborso da parte dei paesi debitori. Tale esigenza era espressa chiaramente negli *Articles of Agreement*, che contenevano una serie di disposizioni volte a proteggere i nuovi prestiti (e i relativi investitori) dagli errori del passato. Tra queste le più importanti riguardavano, da un lato, la necessità di analizzare preventivamente le prospettive del paese debitore in merito alla capacità di rispettare le proprie obbligazioni⁴, dall'altro, l'esigenza di assicurare che le somme prestate andassero effettivamente (ed esclusivamente) a finanziare le spese concordate “*with due attention to considerations of economy and efficiency and without regard to political or other non-economic influences or considerations*”⁵”.

Lo statuto della Banca internazionale non forniva invece ulteriori spiegazioni in merito all'applicazione del concetto di progetto specifico per il quale occorrerà aspettare il quinto rapporto annuale della BIRS – nel settembre 1950 – per una definizione più operativa, nel senso di “investimento a scopo produttivo”, disegnato in modo che “*there shall be a clear agreement both as to the types of goods and services for which the proceeds of the loan are to be expended and of the uses to which those goods and services are to be put*”⁶. Ancora una volta,

² Nelle parole di Andrew Kamarck, entrato nel 1950 nel dipartimento economico a capo della sezione Africa e Australia e successivamente consulente economico nel dipartimento – creato dopo la riorganizzazione della BIRS del 1952 – per Europa, Africa ed Australasia, “*there is a very good reason for project lending in that it does help to insure that the loan will be serviced; that there will be no default. When a loan is tied to a particular project, the people in the country, the general public, associate the Bank loan with that particular project. The result is that if there is a change in the government or change in the regime of the country, and there is a completely new government, or the opposition becomes the government, they can see that the Bank loan has done good and is doing good. Consequently, their willingness to continue to service an existing debt is greater than if the loan were made for some purpose which vanished as far as the economy as a whole is concerned and you couldn't identify it. So from that point of view, project lending does contribute to the soundness and safety of Bank lending*”. Cfr. The World Bank/IFC Archives (1961), Oral History Program, Interview with A. Kamarck, August 14, pag. 16.

³ Per ulteriori dettagli in merito alla politica dei prestiti internazionali negli anni precedenti il secondo conflitto mondiale, cfr. Oliver R.W. (1975).

⁴ L'articolo III, sezione 4(v) stabilisce infatti che: “*In making or guaranteeing a loan, the Bank shall pay due regard to the prospects that the borrower, and, if the borrower is not a member, that the guarantor, will be in position to meet its obligations under the loan; and the Bank shall act prudently in the interests both of the particular member in whose territories the project is located and of the members as a whole*”.

⁵ Cfr. articolo III, sezione 5(b).

⁶ Cfr. IBRD, *Fifth Annual Report*, pag.7. L'enfasi sulla necessità che le somme prestate andassero a finanziare un progetto in grado di innalzare effettivamente i livelli produttivi del paese beneficiario – derivante anch'essa dalla volontà di allontanarsi dai prestiti “improduttivi” degli anni '20 – si ritrova in parte già negli *Articles of Agreement* quando (cfr. articolo I) si afferma che “*The purposes of the Bank are: (i) To assist in the reconstruction and development of territories of members by facilitating the investment of capital for productive purposes, including the restoration of economies destroyed or disrupted by war, the reconversion of productive facilities to peacetime needs and the encouragement of the development of productive facilities and resources in less developed countries. (ii) To promote private*

quindi, la principale preoccupazione era quella di evitare la concessione di prestiti slegati ad obiettivi specifici e per ciò stesso facilmente dirottabili verso fini “*economically or technically unsound or (...) of low priority nature, or for economically unjustified consumer goods imports*”⁷.

Per quanto riguarda invece la portata della clausola che consentiva la deroga al requisito del progetto specifico “*under special circumstances*”, un primo importante passo in direzione della interpretazione operativa di tale disposizione venne compiuto già dal Congresso americano che, al momento della ratifica degli accordi di Bretton Woods nel dicembre 1945, chiarì che sarebbero rientrati nel campo di azione della Banca internazionale tutti i prestiti finalizzati alla ricostruzione, inclusi i prestiti a lungo termine a fini di stabilizzazione (“*stabilization loans*”)⁸ che altro non erano se non “tradizionali” prestiti alle bilance dei pagamenti dei governi dei paesi membri per agevolare la ripresa dopo le devastazioni belliche. Tale interpretazione fu poi confermata nel settembre 1946 dal *board* dei direttori esecutivi della BIRS (a cui, come si è già avuto modo di spiegare, lo statuto della Banca attribuisce il compito di interpretare il significato degli *Articles of Agreement*), i quali stabilirono che “*the Bank, while primarily expected to make or guarantee loans for specific projects of reconstruction and development, does have authority to make or guarantee loans for programs of economic reconstruction and the reconstruction of monetary systems, including long-term stabilization loans, even if such loans are not for specific projects of reconstruction or development within the meaning of such Section*”⁹.

Tale interpretazione si rivelò cruciale per l'autorizzazione dei primi quattro prestiti concessi dalla Banca internazionale. Nel mese di ottobre del 1946, la Francia, nella

foreign investment by means of guarantees (...); and when private capital is not available on reasonable terms, to supplement private investment by providing (...) finance for productive purposes (...). (iii) To promote the long-range balanced growth of international trade and the maintenance of equilibrium in balance-of-payments by encouraging international investment for the development of the productive resources of members, thereby assisting in raising productivity, the standard of living and conditions of labor in their territories” (sottolineature aggiunte).

⁷ Cfr. IBRD (1950), pag.8.

⁸ La necessità di chiarimento su questo punto da parte del Congresso americano era dettata dalla volontà di distinguere chiaramente le competenze della Banca internazionale rispetto a quelle del Fondo monetario, al quale i governi dei paesi membri avrebbero potuto invece fare ricorso solo in caso di squilibri della bilancia dei pagamenti di natura temporanea.

⁹ Cfr. Report of the Committee on Interpretations, R-28, Confidential, September 19, 1946, WB Archives, Leonard Rist's files, Loan Policy – Correspondance 01. Tale rapporto venne approvato dal board dei direttori esecutivi il 20 settembre 1946 (cfr. Minutes of Thirty-eight Regular Meeting of the Executive Directors, M-38, September 20, 1946, WB Archives, Leonard Rist's files, Loan Policy – Correspondance 01). Nel motivare tale decisione si afferma inoltre che “[w]ith regard to any particular loan the only question would be whether or not it complied with the conditions specified in [...] Articles III of the Articles of Agreement of the Bank. Such conditions apply generally to all loans made or guaranteed by the Bank”.

persona del ministro delle finanze Schuman, avanzò ufficialmente una richiesta di prestito alla BIRS per un ammontare complessivo di 500 milioni di dollari “*to assist France in the reconstruction of its war-torn economy and to finance the import of specific goods and equipment necessary to its economic rehabilitation*”¹⁰.

Più o meno nello stesso periodo giunsero alla Banca internazionale le richieste di prestito a fini di ricostruzione post-bellica da parte di Olanda (con una richiesta originaria di 535 milioni di dollari “*for the rehabilitation, reconstruction and industrialization of the Netherlands in the three years 1947-1949*”¹¹), Danimarca (con una richiesta originaria di 50 milioni di dollari “*to achieve within five years the reconstruction and modernization of its productive resources*”¹²) e Lussemburgo (con una richiesta originaria di 20 milioni di dollari per consentire “*the reconstruction of the devastated areas in Luxembourg and the restoration of the Luxembourg economy*”¹³).

Si trattava quindi in tutti e quattro i casi di prestiti a fini di ricostruzione post-bellica in cui l’assenza del requisito del progetto specifico (c.d. *nonproject-loans*) veniva giustificato “*to meet emergency needs of those countries for foreign funds to finance a large variety of imports essential to the continued running of their industries*”¹⁴. Nel caso della Francia, poi, il recupero della sua economia veniva ritenuto di importanza cruciale per la ripresa del resto d’Europa¹⁵.

Tali finanziamenti vennero tutti approvati a cavallo dell’estate del 1947 e costituirono il primo banco di prova per l’elaborazione della politica dei prestiti della Banca internazionale. Le disposizioni contenute negli *Articles of Agreement* fornivano i principi di fondo a cui i prestiti della BIRS dovevano in ogni caso conformarsi ma non entravano nel dettaglio dei criteri operativi che il management della Banca avrebbe dovuto seguire a partire dal momento della ricezione della domanda di prestito da parte di un paese membro. Lo sviluppo di tali criteri, insieme a tutte le procedure e pratiche da seguire, divenne quindi da subito il compito precipuo di chi, all’interno della Banca, era coinvolto nell’analisi e nella valutazione delle richieste giunte alla BIRS – principalmente il

¹⁰ Cfr. World Bank (1950).

¹¹ World Bank (1948).

¹² World Bank (1947a).

¹³ World Bank (1947b).

¹⁴ Cfr. IBRD (1950), pag.8, in cui si afferma anche che “*Because those needs affected so many different sectors of the economy, because it was so urgent to assist in meeting the needs in order to prevent a disastrous decline in production and because the Bank had satisfied itself that the goods financed by the loans were to be used for essential and productive purposes, the Bank was willing to make the necessary financing available without detailed examination of the specific projects in connection with which the goods were to be employed*”.

¹⁵ Si veda ad esempio World Bank (1950b), in cui si afferma che: “*By reason of its size and productive capacity, France is pivotal in the western part of Europe. The economic rehabilitation of France would speed the recovery of surrounding countries and, through an expansion in trade, would be beneficial to the rest of the world*”.

Dipartimento “Prestiti” (*Loan department*) e, come si vedrà meglio più avanti, risentirà in modo rilevante del relativo *background* culturale. Ma al momento dell’arrivo della richiesta francese nell’autunno 1946:

“Nobody knew where to begin. We were inexperienced. We didn’t know what kinds of questions to ask, what kind of investigation to make. We hadn’t developed the kind of project approach that we worked out later. Our European problems were very different from our development problems at that time, of course, and the whole idea in fact of making national and creditworthiness studies hadn’t yet been developed. Just like any other new institution in a new field, at that time we were trying to struggle along finding our way, and we had all these pressures to operate very quickly and make a lot of loans very quickly”¹⁶.

Il prestito francese fu siglato il 9 maggio del 1947 e, secondo alcuni testimoni dell’epoca, in tempi abbastanza rapidi e senza richiedere troppi approfondimenti da parte della Banca internazionale: non si ritenne necessario, ad esempio, inviare una missione sul campo di esperti BIRS in quanto si considerarono le informazioni ottenute ed ottenibili a Washington più che sufficienti per procedere alla valutazione della richiesta. Considerazioni analoghe valgono per gli altri tre prestiti a fini di ricostruzione concessi ad Olanda, Danimarca e Lussemburgo. Può essere tuttavia interessante soffermarsi brevemente sulla storia e le principali caratteristiche di questi quattro prestiti sia perché su di essi si cominciarono ad elaborare e testare alcuni dei criteri che contribuiranno a formare le linee-guida della politica dei prestiti della Banca internazionale dei primi anni, sia perché tali prestiti furono non solo i primi ma anche gli ultimi prestiti a fini di ricostruzione concessi dalla BIRS nella sua storia. Contrariamente alle aspettative dei partecipanti alla conferenza di Bretton Woods, infatti, già a partire dal 1948 una serie di fattori concomitanti su cui ci si soffermerà meglio in seguito (cfr. cap.3) porteranno la BIRS ad abbandonare improvvisamente l’obiettivo della ricostruzione per concentrarsi invece su quello dello sviluppo.

2.2 La breve parentesi della ricostruzione

Quando i rappresentanti delle 44 nazioni alleate e associate si riunirono al Mount Washington Hotel di Bretton Woods nel luglio 1944, il secondo conflitto mondiale era ancora in corso e si potevano solo formulare delle aspettative su quali sarebbero state le reali condizioni economiche dei paesi europei all’indomani della fine delle ostilità. Nel

¹⁶ Cfr. The World Bank/IFC Archives (1961), Interview with Richard H. Demuth, pag.5. In quell’epoca Demuth era assistente generale del presidente della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo.

disegnare lo statuto della futura Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo grande enfasi era stata posta sulla domanda di capitale che, una volta terminata la guerra, sarebbe emersa in modo improvviso ed urgente innanzitutto da parte dei paesi europei danneggiati dal conflitto per ripristinare i livelli di capacità produttiva dell'anteguerra e, successivamente, dai paesi economicamente più arretrati per avviarsi su un sentiero di crescita e sviluppo. Nella mente dei creatori della BIRS, quest'ultima sarebbe stata il principale se non l'unico strumento a cui i governi dei paesi danneggiati dalla guerra avrebbero fatto ricorso per avviare la ricostruzione dal punto di vista del ripristino della capacità produttiva, lasciando invece il soddisfacimento dei bisogni di prima necessità (ritenuti di breve periodo), quali cibo, vestiti e carburante, ad una autorità appositamente creata – l'UNNRA¹⁷.

All'indomani della fine della seconda guerra mondiale, tuttavia, la situazione che si presentò agli occhi della neonata istituzione internazionale era decisamente più grave rispetto alle attese¹⁸. In particolare, rispetto alle stime originarie, non solo le somme necessarie per ripristinare la capacità produttiva dei paesi europei dell'anteguerra si rivelarono largamente superiori alla capacità di prestito posseduta in quel periodo dalla Banca internazionale¹⁹, ma anche la domanda di cibo ed altri beni di prima necessità si rivelò largamente sovradimensionata rispetto alle effettive risorse assegnate all'UNRRA rendendo quindi necessario un ripensamento più generale sullo strumento più idoneo per garantire il recupero e la ripresa delle economie europee, ritenuto cruciale per il ristabilirsi dell'equilibrio economico mondiale all'indomani della guerra.

¹⁷ L'UNRRA – United Nations Relief and Rehabilitation Administration – fu costituita a Washington il 9 novembre 1943 nell'ambito delle Nazioni Unite col compito di fornire sollievo e assistenza alle popolazioni dei paesi europei devastati dalla guerra attraverso la fornitura di beni di prima necessità quali cibo, vestiario e medicinali.

¹⁸ Nelle parole di Barry Eichengreen, “[...] war destruction was extensive. In France, the inventory included 1.8 million buildings damaged, nearly one-quarter beyond repair; 118 railroad stations severely damaged or destroyed; more than 70 percent of locomotives damaged or removed; all major canals, riverways, and ports unnavigable; nine of every ten motor vehicles out of commission; and vast amounts of productive farmland transformed into dangerous minefields. In the Netherlands, metal items of every sort, even church bells, had been seized and exported to Germany. Eighty-five percent of Italy's merchant marine had been destroyed, along with one-third of its railway capacity and perhaps one-fifth of its industrial plant and equipment. In Germany, 20 percent of residential buildings – 50 percent in the major cities – was severely damaged. Ninety percent of the country's rail network was either blocked by wrecked rolling stock or rendered impossible by bomb damage to the tracks.” Cfr. Eichengreen (2008), pag.52. Sulla ricostruzione dell'Europa nel secondo dopoguerra cfr. anche Milward (1984).

¹⁹ Secondo quanto riportato nel secondo rapporto annuale della BIRS, nell'agosto 1947 la BIRS disponeva per la concessione di prestiti di 727 milioni di dollari, corrispondenti al versamento effettuato dagli Stati Uniti. Cfr. IBRD (1947), pag.15.

Nelle parole dello stesso management della Banca Internazionale²⁰,

“When the Bank’s charter was drafted at Bretton Woods in the summer of 1944, high hopes were held that the Bank would prove to be the principal instrument for restoring the war-torn nations of the world to economic life. (...) Recovery was conceived of primarily in terms of the re building of factories, mines, railroads and other specific productive facilities. We now know that the problem is deeper and more difficult than was envisaged at Bretton Woods. The deadening of the utter and prolonged disruptions of trade have been more serious than was anticipated in 1944, delays in satisfying the most elemental needs for food and fuel have been greater, and the dislocations of the industrial mechanisms, of governmental organizations and patterns, and of human resources, have been of more profound significance. Unforeseen political conflicts have accentuated the economic difficulties. As a result, the requirements of recovery today are not limited to the rebuilding of individual productive facilities. They include rehabilitation and reconstruction of entire national economies”.

Tali circostanze porteranno, come è noto, alla progettazione ed implementazione dello *European Recovery Program* (E.R.P , meglio noto come Piano Marshall), attraverso il quale l’Europa riceverà circa 13 miliardi di dollari nel giro di quattro anni. Ciò nonostante, fra il 1947 ed il 1948 – nelle more dell’avvio dell’E.R.P. che, annunciato nel giugno 1947, diventerà realtà solo a partire dall’aprile del 1948 con l’approvazione, da parte del Congresso americano, della prima *tranche* di aiuti – la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo concesse quattro prestiti a fini di ricostruzione a Francia, Olanda, Danimarca e Lussemburgo per un ammontare complessivo di 497 milioni di dollari, riuscendo così a “tamponare” l’emergenza post-bellica in attesa del decollo del piano di aiuti americano²¹.

In tutti questi casi si trattava di prestiti non legati all’esecuzione di progetti specifici, concessi “*under special circumstances*” per la stabilizzazione delle rispettive bilance dei pagamenti. La *ratio* sottostante era rappresentata dall’impellente necessità di consentire l’importazione in Europa di materie prime e attrezzature indispensabili per far ripartire il prima possibile il ciclo produttivo nei paesi maggiormente danneggiati dal conflitto.

Poiché in quel momento gli Stati Uniti rappresentavano uno dei pochi paesi (se non l’unico) in grado di esportare tali beni, le nazioni europee avevano urgente e copioso bisogno di dollari per finanziare le proprie importazioni. Di qui l’opportunità di un

²⁰ Cfr. IBRD (1947), pag.7.

²¹ Come racconta Richard H. Demuth, nella sua intervista del 1961, “*Nobody at that time had any assurance that our loans to Europe would be repaid, but there was a desperate situation there, when Lend-Lease was cut off and the Marshall Plan had not yet been conceived, and the European economy was threatened with a stoppage of fuel and food imports, raw material imports, and McCloy decided that action had to be taken, and we made 500 million dollars of European reconstruction loans, on faith to a very large extent, without reasonable prospects of repayment that could be documented, but in the knowledge that if Europe wasn’t held together, the rest of the Bank’s job was not going to be very effective*”. Cfr. The World Bank /IFC Archives (1961), Interview with Richard H. Demuth, op.cit.

prestito internazionale in valuta statunitense, visto che, da un lato, la domanda di dollari necessaria a coprire il fabbisogno europeo per la ricostruzione era superiore alle riserve in quel momento possedute dalle banche centrali dei paesi coinvolti, dall'altro le economie europee appena uscite dal conflitto non erano in condizione (e non lo sarebbero stati ancora per un po') di ripristinare il flusso di esportazioni esistente prima della guerra.

Tale tipologia di prestito, andando a finanziare l'importazione di materie prime e macchinari non altrimenti ottenibili sul mercato in quel particolare frangente, avrebbe consentito la ripresa del ciclo produttivo nei paesi europei, contribuendo allo stesso tempo al progressivo riequilibrio della bilancia dei pagamenti. Il presupposto teorico alla base dei prestiti concessi dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo a fini di ricostruzione post-bellica era infatti che²² il fine produttivo del prestito, il fatto cioè che i dollari prestati andassero a finanziare esclusivamente il ripristino ed il riavvio della produzione nazionale, avrebbe innescato un processo virtuoso in base al quale una volta ristabilita la propria capacità produttiva i paesi europei sarebbero tornati ad esportare i propri prodotti rendendo quindi nuovamente possibile il ritorno del libero commercio internazionale e il progressivo riequilibrio dei conti con l'estero, risolvendo al contempo in modo automatico anche eventuali problemi di “*dollar shortage*”²³. A differenza dei prestiti finalizzati a promuovere lo sviluppo, inoltre, la maggior parte delle economie europee – e sicuramente quelle che avevano presentato finora richiesta di prestito – possedevano già, in quanto nazioni economicamente sviluppate, le capacità produttive e gli *skills* necessari per riavviare il proprio sistema produttivo²⁴; era quindi sufficiente per i paesi europei eliminare le strozzature alla produzione rappresentate dalla carenza di materie prime e attrezzature per consentire alla manodopera già presente all'interno dei paesi di tornare

²² Si vedano a questo proposito le affermazioni contenute in IBRD (1947), pagg.8-10.

²³ Sul problema del “*dollar shortage*” esistono numerosi articoli sulle principali riviste dell'epoca. Il problema fu attentamente studiato anche dagli economisti della Banca Internazionale. Si veda ad esempio World Bank (1947c)

²⁴ Per riavviare la produzione era naturalmente necessario anche che la manodopera avesse cibo sufficiente per poter lavorare ma tale obiettivo, inteso come approvvigionamento di cibo per gestire l'emergenza, era escluso dalle funzioni della BIRS e doveva essere realizzato attraverso altre istituzioni (l'UNRRA prima, l'ERP poi). A tale proposito il secondo rapporto annuale della BIRS affermava infatti che: “(...) *the Bank cannot, and was never intended to, provide the external financing required for all meritorious projects of reconstruction and development. Rather, the Bank's function is to provide a catalyst by which production may be generally stimulated and private investment encouraged*”.

rapidamente al lavoro e riavviare il ciclo produttivo. Come affermava un testimone dell'epoca²⁵,

“(...) reconstruction came first, and it was easier to make a reconstruction loan than a development loan. The economic circumstances in every country have a history, and the loans asked for reconstruction were based on the economic history of the country. One found still the old organization though factories were in ruins, but once rebuilt they would work as they had done before”.

In realtà, data la vastità delle operazioni di ricostruzione necessarie in Europa, il controllo della effettiva corrispondenza fra soldi prestati e obiettivi raggiunti era di fatto utopistico. Di questo il management della Banca era perfettamente consapevole. Ciò nonostante già a partire dall'esame della prima richiesta di prestito a fini di ricostruzione – ovvero della richiesta francese dell'autunno 1946 – gli esperti della BIRS si sforzarono di sviluppare un metodo di analisi il più possibile rigoroso che tenesse comunque in considerazione, nonostante le necessarie deroghe che si era accettato di applicare per questi primi urgenti prestiti europei, quelli che sarebbero stati i pilastri fondamentali della politica dei prestiti della Banca negli anni immediatamente successivi.

Come ricordò infatti qualche anno più tardi Robert Garner – vicepresidente della BIRS dal 1947 al 1956,

“When we arrived²⁶, we had before us really two proposals. One was from France for 500 million dollars. It was a very elaborate proposal, based on the Monnet plan for the reconstruction of France, covering almost every sphere of activity in industrial life -- transport, communications, rebuilding of destroyed factories, supplies of raw materials for factories. This document had been studied considerably before we arrived, but no decisions had been taken. [...]

It was a difficult first loan. Number one, as I said, it applied to a wide range of the economy. Therefore we had to consider what was a reasonable division between raw materials, generating equipment, industrial equipment, ships, railroad equipment and so forth. Number two, the French are a proud and sensitive people. There was no precedent for the type of loan that we were considering. We had determined that we would have certain conditions in all of our loans. There was the question of a negative pledge by France. In other words, as we were not asking for security, we felt we should get an obligation that France would not give physical security to any other lender.

Another basic problem was, what sort of control would we have over the disbursements, the purposes for which the loan was to be used? We felt we had justification in the charter, as well as justification in sound

²⁵ Cfr. The World Bank/IFC Archives (1961), Oral History Program, *Interview to Daniel Crena de Jongh*. De Jongh, cittadino olandese, aveva partecipato – come membro della delegazione olandese – alla conferenza di Bretton Woods ed era stato subito dopo eletto vice-direttore esecutivo sia al Fondo che alla Banca Internazionale; a partire dal 1947 assunse l'incarico di tesoriere della BIRS.

²⁶ Come si è visto nel capitolo 1, infatti, Garner era arrivato alla Banca Internazionale al seguito di McCloy nella primavera del 1947.

business practice, that we should see that the money went for the purposes that were agreed upon -- so much for this area, so much for that, so much for locomotives, so much for industrial equipment. That again had not been the usual pattern of lending to first-rate countries. In the past, in the private market, most loans had been made as a credit to a country of standing, and the use of those funds was not well defined. So that caused a considerable amount of argument with the French, as to why we should insist on knowing what the money was being used for. [...]

But we finally worked out what was I think a reasonable pattern for our loan, that we would know what the funds would be used for, and that we would have control of disbursements against specific requests for specific purposes. That pattern has been followed by the Bank throughout its history, and I think has been one of the things that has given people confidence in the Bank. [...]

[B]ecause of the wide diversity of the products, including raw materials, it was necessary to set up a very elaborate follow-up system, with a substantial sized office in Paris as well as the operation here. It was probably the most difficult supervision the Bank has ever had, because of the wide variety of products covered by the loan. I don't think there was any case where there was an attempt deliberately to divert funds, but the check-up system did find that some of the oil had been diverted to the French Navy, and when we called attention to that, the French refunded those funds.

It gave the Bank a chance to really develop, starting with probably the most difficult rather than a simpler case, what I think has proved to be the best international in-use supervision that has ever been seen. A number of companies, big international companies, have come down to study the system that the Bank uses, and I think the competence of what has been done has been one of the factors in the success of the Bank”.

2.3 Dalla ricostruzione allo sviluppo. Lo “shaping-up” delle politiche di prestito della BIRS

Confrontati con l’arrivo delle prime richieste di prestito fin dall’autunno del 1946, i vertici della BIRS avvertirono dunque fin dall’inizio la necessità di elaborare alcune regole di fondo nella conduzione delle politiche di prestito della Banca in grado di guidare, nel modo più uniforme e rigoroso possibile, l’esame e la valutazione delle istanze in arrivo dai diversi paesi. Lo Statuto della Banca Internazionale conteneva infatti, forse volutamente, solo pochi significativi principi di base relativi alle modalità di concessione di un prestito lasciando gran parte del compito al lavoro e alle discussioni in seno al management e allo staff dei primi anni di attività della Banca²⁷. Nelle parole di Leonard Rist, dal 1946 a capo del Research department della BIRS,

²⁷ Per quanto riguarda l’organizzazione e le procedure relative ai prestiti, un primo memo fu adottato dal Board dei direttori esecutivi il 23 luglio del 1946, ancora sotto la presidenza di Meyer. Cfr. WB Archives, Leonard Rist’s Files. I risultati della discussione in seno al *board* furono poi pubblicate in sintesi nel primo rapporto annuale della Banca Internazionale, nel settembre 1946. Cfr. IBRD (1946).

“[p]olicy was never formulated - it was formed. It evolved. It resulted from events. And it changed with different loans²⁸”.

2.3.1 I principi della politica di prestito negli Articles of Agreement

Lo Statuto della Banca Internazionale conteneva (e contiene tutt'ora) solo pochi articoli in merito ai principi da seguire nella politica di prestito nei confronti dei paesi membri. Essi sono contenuti prevalentemente negli articoli I e III, e prevedevano innanzitutto che i prestiti autorizzati dalla BIRS:

- i) potessero essere finalizzati esclusivamente alla realizzazione di investimenti a carattere produttivo, escludendo quindi la possibilità di finanziare progetti motivati da altre ragioni (ad esempio la fornitura di cibo e altri beni di consumo)²⁹; e
- ii) avessero come oggetto esclusivo la ricostruzione o lo sviluppo dei paesi beneficiari;

Una volta soddisfatte le condizioni in merito all'oggetto del prestito, lo Statuto imponeva inoltre i seguenti vincoli:

- i) che sussistessero ragionevoli prospettive di veder ripagato il debito contratto;
- ii) che il richiedente dimostrasse l'impossibilità di ottenere altrove la somma chiesta alla Banca Internazionale “*under conditions which in the opinion of the Bank are reasonable for the borrower*”.

Si richiedeva infine che “[a] competent committee, as provided for in Article V, Section 7, has submitted a written report recommending the project after a careful study of the merits of the proposal³⁰”. Si trattava della previsione di quello che sarebbe divenuto lo *Statutory Loan Committee*, un organo³¹ senza il cui consenso non si poteva giungere alla fase finale della concessione dei prestiti, ovvero all'approvazione della richiesta di prestito da parte del *board* dei direttori esecutivi.

²⁸ The World Bank/IFC Archives (1961), Oral History Program, Transcript of Interview with Leonard Rist, July 19, pag.50.

²⁹ Cfr. Articles of Agreement, art.III, sezione 4(ii).

³⁰ Cfr. Articles of Agreement, art.III, sezione 4(iii).

³¹ In base al successivo articolo V, sezione 7, tale organo doveva essere composto da “*an expert selected by the governor representing the member in whose territories the project is located and one or more members of the technical staff of the Bank*”.

2.3.2 I principi e le procedure sviluppate dal management nei primi anni di attività: la “provisional guide” del 1947

I tentativi da parte del management della Banca Internazionale di sviluppare degli standard di riferimento per la conduzione della propria politica di prestito iniziarono fin da prima dell'arrivo della richiesta di prestito francese. Un primo memorandum relativo alle procedure da seguire in materia di prestiti fu adottato dal *board* dei direttori esecutivi il 23 luglio del 1946, ancora sotto la presidenza di Meyer³². I risultati della discussione in seno al *board* furono poi pubblicati in sintesi nel primo rapporto annuale della Banca Internazionale, nel settembre 1946, in cui si informava che³³:

“The Executive Directors and the staff have been engaged in continuous study of the loan policies to be pursued by the Bank. These studies have necessarily been preliminary in nature, since development of definitive policies in substantial detail can only be intelligently undertaken in the light of loan applications which shall be received.

The Executive Directors have agreed as to the method of handling loan applications. The procedure will consist of three stages.

After preliminary conversations with the applicant, the President will bring the application before the Executive Directors, so that they may decide whether the Bank should proceed with the negotiations. If the Executive Directors determine that the Bank should continue the negotiation, they will authorize the President so to proceed and a Loan Committee will be appointed ad hoc for the study of the particular application in accordance with the Articles of Agreement.

Each Loan Committee will include an expert selected by the member in whose territory the project to be financed is located and one or more members of the technical staff of the Bank.

The Loan Committee will study the proposal and submit a written report to the President with its recommendations concerning the merits of the proposal. The Loan Committee will not participate in the actual negotiations, but it will maintain close touch with the negotiators in order that they may coordinate the negotiations with the findings of the Loan Committee.

Throughout the procedure the Executive Directors will be kept continuously informed about the progress of the negotiations.

The ultimate proposal of the President, together with the accompanying report of the Loan Committee, will be brought before the Executive Directors for their final decision”.

Sappiamo dal capitolo 1 come, con l'arrivo di McCloy nella primavera del 1947, la centralità del ruolo dei direttori esecutivi nell'esame delle richieste di prestito che emerge da questo primo documento del 1946 verrà rapidamente accantonata e sostituita dai nuovi poteri attribuiti al presidente e al suo management. In tali prime decisioni, inoltre, poco o nulla si stabiliva dal punto di vista dei principi operativi che i *loan officers* avrebbero dovuto concretamente utilizzare nell'esame delle richieste di prestito che sarebbero presto iniziate ad arrivare.

³² WB Archives, Leonard Rist's Files,

³³ Cfr. IBRD (1946).

Da questo punto di vista qualche primo passo concreto in direzione della formazione di una serie di linee guida per la conduzione della politica dei prestiti della BIRS fu compiuto nel corso del 1947³⁴ e sfociò nella pubblicazione di una “*provisional guide*” all’interno del Secondo Rapporto Annuale della Banca Internazionale nel settembre dello stesso anno. In tale occasione si riconosceva infatti che “*the Articles of Agreement tell only a part of the story*”, mentre l’esperienza accumulata nel primo anno di vita della Banca aveva fatto emergere “*a number of principles which have been adopted by the Bank as a provisional guide to the use of its charter powers*”³⁵. Venivano quindi identificati e spiegati i seguenti otto principi fondamentali che avrebbero governato la *loan policy* della Banca nell’immediato futuro:

- i) **L’accettazione del rischio.** Si riconosceva la necessità da parte della Banca, per svolgere al meglio la propria funzione di spinta propulsiva degli investimenti privati, di accollarsi una certa dose di rischio, soprattutto per quello che riguardava le incertezze di natura economica e politica. Tuttavia si sottolineava come la Banca dovesse sempre astenersi dal concedere “*imprudent loans*”, poiché la sua capacità di raccogliere fondi sul mercato sarebbe dipesa in modo imprescindibile dalla fiducia che in essa avrebbe avuto il pubblico di investitori.
- ii) **L’uso strategico dei fondi.** Tale principio veniva spiegato con la necessità di utilizzare i fondi della Banca esclusivamente per fini produttivi; solo tale scelta avrebbe infatti, nell’opinione dei suoi fautori, garantito il risultato migliore sia per il paese beneficiario che per il mondo nel suo complesso.
- iii) **La necessità che i paesi membri facciano innanzitutto conto su sé stessi.** I prestiti della Banca Internazionale dovevano essere concessi solo laddove il paese beneficiario non avesse potuto provvedere da solo; ci si aspettava infatti che la quota maggiore di sforzi nei progetti di ricostruzione e/o sviluppo avanzati dai vari paesi venisse dall’interno dei paesi stessi.

³⁴ La preparazione di tale guida risale almeno al mese di aprile. E’ infatti del 7 aprile un “*Draft memorandum on loan policy*” di natura confidenziale, rintracciato negli archivi della World Bank, in cui partendo da quelli che secondo lo Statuto della Banca erano gli obiettivi fondamentali che la BIRS avrebbe dovuto perseguire, si elencava una lista di 11 criteri fondamentali che la Banca aveva stabilito di adottare “*as principles governing its loan policy*”. Cfr. “*Draft memorandum on loan policy*”, Confidential, April 7, 1947. WB Archives, Leonard Rist’s files, Loan policy – Correspondence 01. Si tratta in sostanza degli stessi principi pubblicati successivamente, pur se in forma più sintetica, nel Secondo Rapporto Annuale. La versione integrale di tale memorandum è riprodotta all’interno dell’Appendice documentaria alla fine del volume.

³⁵ Cfr. IBRD (1947), pag.16.

- iv) **Impegni di durata limitata.** Con tale principio si voleva affermare la preferenza da parte della Banca Internazionale verso il finanziamento di progetti di durata limitata; anche nel caso di piani di ricostruzione e sviluppo di durata pluriennale, la Banca non si sarebbe impegnata ex-ante per l'intera durata del piano di investimenti ma avrebbe accettato esclusivamente di finanziare solo una prima tranche di progetti di durata limitata, acconsentendo eventualmente a ricevere una seconda domanda di prestito negli anni successivi (tale principio veniva anche definito “*principle of successive advances*³⁶”).
- v) **Controllo sull'utilizzo delle somme prestate.** Esplicitando ulteriormente quanto già prescritto dagli *Articles of Agreement*, si richiedeva in particolare da un lato che le somme prestate venissero liquidate solo previo controllo della corrispondenza fra beni e servizi acquistati e quelli previsti dall'accordo di prestito; dall'altro si richiedeva che i beni e servizi acquistati venissero effettivamente utilizzati per lo scopo previsto.
- vi) **Scambio di informazioni e consultazioni.** Per poter effettivamente controllare lo stato di avanzamento dei progetti finanziati e poter allo stesso tempo avere un quadro sempre aggiornato sulle condizioni economiche del paese beneficiario, si riteneva fondamentale mantenere stretti e continui contatti di buona collaborazione fra la Banca e il paese che aveva ottenuto il prestito. A quest'ultimo si sarebbero quindi richiesti periodicamente dati e altre informazioni di rilievo per monitorare da vicino la situazione.
- vii) **Tasso di interesse e commissioni.** Con riferimento al tasso di interesse, esso avrebbe dovuto consentire alla Banca di coprire i costi del prestito lasciando anche un certo margine per le spese di natura operativa e la costituzione di riserve. Si era in particolare stabilito per il momento che l'interesse sarebbe stato computato solo a partire dalla data di effettivo esborso del prestito e parametrato all'ammontare effettivamente liquidato; un “*commitment fee*” annuale dell'1,5% sarebbe invece stato richiesto a partire dalla data in cui la Banca si era definitivamente impegnata a concedere il prestito e fino al momento dell'effettivo esborso. Per quanto riguarda invece il pagamento di una commissione, lo Statuto della BIRS stabiliva che, almeno per i primi dieci anni di attività, venisse imposto il pagamento di una somma non inferiore all'1% e non superiore all'1,5% su tutti i prestiti concessi a partire da fondi

³⁶ Cfr. “Draft memorandum on Loan Policy”, April 7, 1947, op.cit.

presi a prestito. La scelta iniziale fu quella di applicare una commissione uniforme pari all'1%, indipendentemente dal tipo di fondi utilizzato.

- viii) **La restituzione dei prestiti.** Con tale principio la Banca desiderava incoraggiare i paesi beneficiari a restituire nel minor tempo possibile i fondi ricevuti in prestito. A tale fine ciascun accordo di prestito avrebbe previsto una clausola che consentisse la restituzione delle somme in anticipo rispetto alla durata originaria, “*subject to the payment of an appropriate premium and for waiver of this premium by the Bank in cases where it can use the amount so repaid in its current operations*”.

PARTE SECONDA

**LA BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO
SVILUPPO E IL PRIMO PRESTITO ALL'ITALIA**

CAPITOLO 3

“La Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e la prima richiesta di prestito dell’Italia, 1947-1949”

Sommario. 3.1 *La prima richiesta di prestito dell’Italia alla BIRS e l’adesione agli accordi di Bretton Woods* – 3.2 *La prima chair italiana al board dei direttori esecutivi della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo: l’elezione di Costantino Bresciani-Turroni* – 3.3 *La particolare congiuntura della BIRS al momento dell’arrivo della richiesta italiana* – 3.4 *Le prime mosse del Loan department nei confronti della richiesta italiana* – 3.5 *La prima missione della BIRS in Italia, 25 settembre - 16 novembre 1947* – 3.6 *L’Italia quale banco di prova della BIRS nei confronti dei paesi beneficiari del Piano Marshall nel biennio 1947-48: la valutazione dei progetti di ricostruzione e la questione della “subordination”*.

3.1 La prima richiesta di prestito dell’Italia alla BIRS e l’adesione agli accordi di Bretton Woods

La prima richiesta ufficiale da parte del governo italiano di un prestito da parte della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo venne inviata il 27 agosto 1947 dall’allora ambasciatore italiano a Washington Alberto Tarchiani in una lettera in cui si parla della possibilità di ricevere dalla nuova istituzione internazionale un prestito “iniziale”¹ di 250 milioni di dollari

“to assist in continuing and increasing the maintenance, development and reconstruction of productive facilities and activities which, both in the short and long term, are essential to the recovery of Italy within the framework of a prosperous European and world economy”².

In realtà i contatti fra il governo italiano e la Banca internazionale per sondare la possibilità di avviare una linea di credito da parte di quest’ultima risalgono almeno al gennaio 1947 quando, in occasione della visita di De Gasperi negli Stati Uniti (svoltasi fra il 4 e il 17 gennaio 1947), venne organizzato appositamente un incontro all’interno degli edifici della BIRS. Un memorandum datato 10 gennaio 1947³ invita infatti alcuni dei membri più importanti del management⁴ della Banca a partecipare alla riunione, fissata per

¹ Nella lettera si parla di una “*interim line of credit of \$250,000,000*”, nel senso di una prima fetta di aiuti preliminare rispetto ad una richiesta successiva.

² Cfr. lettera dell’ambasciatore Tarchiani al presidente McCloy, 27 agosto 1947, WB Archives, Italy-Equipment for Development Project – Negotiations 01.

³ Cfr. Memorandum from the Secretary, January 10, 1947, WB Archives, Italy-Equipment for Development Project – Negotiations 01.

⁴ L’invito, da parte del vicepresidente della Banca Harold Smith è rivolto, tra gli altri, al consigliere generale, ai direttori del *loan department* e del *research department*, al tesoriere e a Richard Demuth che, in quel momento, era assistente del vicepresidente. Val la pena ricordare a questo proposito come, al momento dell’arrivo della delegazione italiana, la Banca internazionale fosse senza un presidente (Meyer si era dimesso nel dicembre 1946) e, nelle more della scelta del nuovo candidato, tutto fosse in mano al vice-presidente Smith. Il futuro

quello stesso pomeriggio, con una delegazione italiana composta da: Guido Campilli (in quel momento Ministro del Commercio Estero), Donato Menichella (in quel momento Direttore Generale della Banca d'Italia) e Guido Carli⁵ (in quel momento direttore dell'Ufficio Italiano Cambi). Alla delegazione italiana vengono inoltre aggregati, sempre secondo tale memorandum, alcuni funzionari italiani residenti negli Stati Uniti: Cesare Sacerdoti (capo della missione italiana per gli acquisti negli USA), Egidio Ortona (Primo segretario dell'ambasciata italiana a Washington e futuro ambasciatore a partire dal 1967), Vincenzo Vogliolo (consigliere commerciale dell'ambasciata) e Giorgio Cigliana Piazza (rappresentante della Banca d'Italia negli USA⁶).

Di tale incontro non esistono minute all'interno degli archivi della Banca internazionale. L'unico altro documento conservato che si riferisce a questa prima presa di contatto fra il governo italiano e la Birs è un secondo memorandum, datato 20 gennaio 1947, in cui si riporta il testo di un telegramma inviato il 16 gennaio, alla vigilia del rientro Italia, da Pietro Campilli al vice-presidente della BIRS Harold Smith per ringraziare

“for the opportunity afforded to us of establishing such useful contact with you and your offices and for the interest shown in the problems we have discussed [...]”.

Tale presa di contatto porterà, come si è già detto, alla presentazione di una richiesta ufficiale di prestito di 250 milioni di dollari alla fine del mese di agosto.

Tale risultato rappresenta in realtà il punto d'arrivo di un lungo percorso che i rappresentanti del governo italiano intraprendono fin dal 1944 per consentire all'Italia di rientrare a pieno titolo nella comunità internazionale. Nel giugno 1944, infatti, l'ambasciatore italiano a Washington Tarchiani chiese al sottosegretario di Stato statunitense la possibilità per l'Italia di partecipare, attraverso l'invio di un proprio esperto, alla conferenza di Bretton Woods che stava per iniziare. La richiesta non fu accolta ma testimoniò la ferma volontà da parte del governo italiano di voltare pagina con il recente passato e riprendere il proprio posto nel nuovo contesto internazionale. Da questo momento in poi, infatti, vengono intraprese da parte italiana una serie di azioni miranti a

presidente McCloy e tutta la sua squadra arriveranno solamente a partire dal mese di marzo 1947 (cfr. capitolo 1 per ulteriori dettagli).

⁵ Nel memorandum si parla in realtà della presenza di “*Philippo Carli, Director of the Bureau of Exchange*”, un errore dovuto probabilmente allo scambio con il nome del padre di Guido Carli – Filippo Carli, appunto – professore di sociologia ed economia politica nella prima metà del secolo, morto nel 1938.

⁶ La Banca d'Italia aprì la sua prima delegazione USA a New York nel 1910.

⁷ Cfr. Secretary's Memorandum n°.72, January 20, 1947, WB Archives, Italy – General – General negotiations – Correspondence01

restituire al paese il proprio prestigio nell'arena internazionale⁸". Il primo risultato importante fu rappresentato dall'accoglimento, il 2 e 3 ottobre 1946, della richiesta italiana di aderire alle istituzioni di Bretton Woods⁹: in tali date, infatti, in occasione della prima edizione degli *Annual Meetings*¹⁰ delle due istituzioni internazionali, i *board* dei governatori, rispettivamente del Fondo monetario internazionale e della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, approvarono la risoluzione relativa alle condizioni alle quali l'Italia sarebbe stata ammessa come membro effettivo.

L'approvazione della candidatura italiana non avvenne tuttavia all'unanimità dei paesi già membri delle due istituzioni internazionali¹¹: una netta opposizione fu infatti avanzata dal governatore jugoslavo fondata sul principio in base al quale

“a decision was not made that a former enemy country can be accepted in the Bank before she has signed a peace treaty. By the acceptance of such a country, an abnormal situation is created whereby that country, with equal right as any other member, is entitled to make decisions in the Bank regarding former victims of her aggression to which she has not yet returned the requisitioned monetary gold and with which she has not settled the question of reparations for the damage done by her”¹².

I documenti degli *Annual Meetings*¹³ mostrano in particolare come in aiuto della candidatura italiana si siano mossi i rappresentanti di Stati Uniti e Regno Unito i quali, pur non negando la fondatezza della critica jugoslava nei confronti dei paesi ex-nemici in generale, evidenziarono per il caso italiano l'esistenza di

“practical advantages and benefits which [...] would be derived by all us in the admittance of Italy to the International Bank for Reconstruction and Development”.

Si riconobbe inoltre che, oltre a non sussistere alcun impedimento di tipo legale all'ammissione di un paese come l'Italia, a partire dall'ottobre 1943 l'Italia aveva assunto il ruolo di cobelligerante contro la Germania e l'Asse e si era distinta in modo valoroso in

⁸ Di Taranto (2007), pag.273.

⁹ La richiesta di adesione alle istituzioni di Bretton Woods venne presentata dall'ambasciatore italiano a Washington Alberto Tarchiani il 14 febbraio 1946.

¹⁰ La prima edizione degli *Annual Meetings* della Banca Internazionale e del Fondo Monetario si tenne a Washington fra il 28 settembre e il 3 ottobre 1946.

¹¹ L'unanimità fu invece raggiunta per le altre contestuali candidature provenienti da Siria, Libano e Turchia.

¹² Cfr. IBRD (1946b), pagg.64-66.

¹³ In realtà la lettura attenta del *Report of the Committee on Membership* della Banca Internazionale contenuto nei documenti riportati in IBRD (1946b) chiarisce come sia l'opposizione del governatore jugoslavo che la (parziale) difesa di Stati Uniti e Gran Bretagna furono avanzate in occasione della riunione del *Membership Committee* del Fondo monetario (sempre nell'ambito degli *Annual Meetings* tenutisi fra il 28 settembre e il 3 ottobre del 1946) e poi riportate e registrate a verbale anche nella successiva riunione del *Membership Committee* della Banca Internazionale.

più occasioni; era stata inoltre riconosciuta diplomaticamente da quasi tutti i governi alleati¹⁴.

Riguardo all'ammissione dell'Italia alla Banca Internazionale, la IX Risoluzione del *board* dei governatori stabiliva che il nostro paese¹⁵ sarebbe diventato membro effettivo solo dopo aver depositato presso il governo degli Stati Uniti

“an instrument stating that it has accepted in accordance with its law the Articles and all the terms and conditions prescribed in this resolution”.

Per l'ordinamento italiano ciò significava l'approvazione parlamentare di una legge *ad hoc* con la quale venissero espressamente accettate le condizioni contenute negli accordi di Bretton Woods¹⁶. Perché ciò si realizzasse veniva fissato il termine massimo del 15 aprile 1947. La legge italiana di adesione agli accordi di Bretton Woods venne approvata dall'Assemblea Costituente il 15 marzo 1947¹⁷ e promulgata il successivo 23 marzo; il 27 marzo 1947 l'Italia divenne ufficialmente membro effettivo del Fondo monetario internazionale e della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Per quanto riguarda la Banca internazionale, una volta divenuto membro effettivo il governo italiano era tenuto a versare immediatamente il 2% della propria sottoscrizione in oro o dollari statunitensi. In base a quanto stabilito dalla IX Risoluzione del *board* dei Governatori, l'Italia avrebbe acquistato 1.800 quote dello stock di capitale della BIRS, per un ammontare complessivo di 180 milioni di dollari¹⁸. A tali quote sarebbero corrisposti 2.050 voti, pari al 2,24% del potere di voto complessivo di tutti i paesi membri (tab.3.1).

¹⁴ Nelle parole di Clayton, *alternate governor* della BIRS per gli Stati Uniti, “*In view of the fact that Italy was, in October, 1943, given the status of a co-belligerent in the war against Germany and the Axis, and in view of the very valuable contributions which Italy has made in the war against the Axis, and the further fact that she has been recognized diplomatically by all but two of the Allied Governments, my Government hopes very much that the application by Italy will be acted upon favorably at this meeting.*” William Clayton era dal 1946 Sottosegretario di Stato per gli affari economici sotto la presidenza Truman.

¹⁵ Condizioni analoghe erano previste anche dalle risoluzioni che ammettevano al Fondo monetario e alla Banca internazionale la Siria, il Libano e la Turchia.

¹⁶ In realtà la scelta di adottare lo strumento legislativo non era dovuto tanto ad una necessità di natura legale, quanto ad una scelta di opportunità, “*because it was essential that the Constituent Assembly, representing the Italian people, declare its approval of the obligations and rights deriving from membership*” (così Di Taranto, 2007, pag.278, citando documenti di archivio della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

¹⁷ Secondo quanto riportato da Di Taranto (2007), forti pressioni erano state esercitate dall'ambasciatore Tarchiani sul ministro del Tesoro affinché tale legge venisse presentata all'assemblea costituente già nel dicembre del 1946, alla vigilia della partenza di De Gasperi per gli USA, nella speranza di ottenere un appoggio americano alla richiesta italiana di prestiti alla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo.

¹⁸ Come si è visto nel cap.1, infatti, gli *Articles of Agreement* della Banca stabilivano che il capitale complessivo sarebbe stato suddiviso in quote di 100.000 dollari secondo il valore del 1° luglio 1944.

Tavola 3.1 - Potere di voto e capitale sottoscritto alla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo dai paesi membri
(Situazione al 30 giugno 1947)

Paese	Potere di voto		Capitale sottoscritto	
	Numero voti	In % del totale	In dollari USA	In % del totale
Belgio	2.250	2,80	225.000.000	2,80
Bolivia	70	0,09	7.000.000	0,09
Brasile	1.050	1,31	105.000.000	1,31
Canada	3.250	4,05	325.000.000	4,05
Cile	350	0,44	35.000.000	0,44
Cina	6.000	7,48	600.000.000	7,48
Colombia	350	0,44	35.000.000	0,44
Costa Rica	20	0,02	2.000.000	0,02
Cuba	350	0,44	35.000.000	0,44
Cecoslovacchia	1.250	1,56	125.000.000	1,56
Danimarca	680	0,85	68.000.000	0,85
Repubblica Dominicana	20	0,02	2.000.000	0,02
Ecuador	32	0,04	3.200.000	0,04
Egitto	400	0,50	40.000.000	0,50
El Salvador	10	0,01	1.000.000	0,01
Etiopia	30	0,04	3.000.000	0,04
Francia	5.250	6,54	525.000.000	6,54
Grecia	250	0,31	25.000.000	0,31
Guatemala	20	0,02	2.000.000	0,02
Honduras	10	0,01	1.000.000	0,01
Islanda	10	0,01	1.000.000	0,01
India	4.000	4,98	400.000.000	4,98
Iran	240	0,30	24.000.000	0,30
Iraq	60	0,07	6.000.000	0,07
Italia	1.800	2,24	180.000.000	2,24
Libano	45	0,06	4.500.000	0,06
Lussemburgo	100	0,12	10.000.000	0,12
Messico	650	0,81	65.000.000	0,81
Olanda	2.750	3,43	275.000.000	3,43
Nicaragua	8	0,01	800.000	0,01
Norvegia	500	0,62	50.000.000	0,62
Panama	2	0,00	200.000	0,00
Paraguay	8	0,01	800.000	0,01
Perù	175	0,22	17.500.000	0,22
Filippine	150	0,19	15.000.000	0,19
Polonia	1.250	1,56	125.000.000	1,56
Siria	65	0,08	6.500.000	0,08
Turchia	430	0,54	43.000.000	0,54
Unione del Sud Africa	1.000	1,25	100.000.000	1,25
Regno Unito	13.000	16,20	1.300.000.000	16,20
Stati Uniti	31.750	39,57	3.175.000.000	39,57
Uruguay	105	0,13	10.500.000	0,13
Venezuela	105	0,13	10.500.000	0,13
Jugoslavia	400	0,50	40.000.000	0,50
TOTALE	80.245	100,00	8.024.500.000	100,00

Fonte: IBRD (1947), Second Annual Report, 1946-1947, pagg.28-29.

Al pari degli altri paesi membri il governo italiano era tenuto, come si è già detto, a versare immediatamente alla Banca il 2% del capitale sottoscritto, pari a 3,6 milioni di dollari.

3.2 La prima *chair* italiana al *board* dei direttori esecutivi della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo: l'elezione di Costantino Bresciani-Turroni

A partire dalla fine di marzo 1947 l'Italia divenne quindi, primo fra i paesi ex-nemici¹⁹, membro effettivo delle istituzioni di Bretton Woods e legittimato quindi a richiedere un prestito alla Banca Internazionale²⁰. In questo percorso che, come già detto, porterà alla richiesta di prestito avanzata il 27 agosto 1947, un'altra tappa importante fu rappresentata, il 23 agosto 1947, dall'elezione del primo direttore esecutivo italiano all'interno del *board* della Banca internazionale²¹. In occasione della riunione inaugurale del Fondo monetario e della Banca Internazionale tenutosi a Savannah nel marzo 1946 (cfr. cap.1), il *board* dei governatori della BIRS stabili²² infatti che si sarebbe potuto procedere all'elezione di un ulteriore direttore esecutivo²³ prima della scadenza di quelli già in essere (il *board* esistente era stato eletto proprio in occasione della riunione di Savannah e sarebbe rimasto in vigore due anni; il rinnovo dell'intero *board* era previsto per il settembre 1948) qualora, fermi restando i 5 direttori nominati dai paesi con la maggiore quota relativa nel capitale della Banca, fra i restanti paesi membri ve ne fossero stati alcuni che, essendo stati ammessi successivamente all'inaugurazione della nuova istituzione, non avessero potuto votare un proprio direttore esecutivo. Tale nuova elezione era tuttavia condizionata al raggiungimento, da parte dei paesi votanti, di un potere di voto complessivo non inferiore

¹⁹ L'Austria verrà ammessa al Fondo e alla Banca nell'agosto 1948, la Germania nel settembre 1952, il Giappone nell'agosto 1952.

²⁰ Secondo Di Taranto (2007), citando documenti dell'Archivio Centrale di Stato, la possibilità di ottenere un prestito dalla BIRS rappresentava in quel momento la vera priorità italiana rispetto all'ammissione al FMI. Tale impressione trova conferma dalla lettura della corrispondenza fra Giorgio Cigliana-Piazza – rappresentante della Banca d'Italia a New York e Washington – e Luigi Einaudi – in quel momento Governatore della Banca d'Italia – nei mesi compresi fra l'adesione dell'Italia alle istituzioni di Bretton-Woods e la presentazione della prima richiesta di prestito alla Banca Internazionale. Cfr. ASBI, Segreteria Particolare, pratt., n.91, fasc.1.

²¹ Ad aprile un direttore esecutivo italiano era stato eletto anche nel *board* del Fondo Monetario Internazionale: si trattava di Guido Carli, a quel tempo a capo dell'Ufficio Italiano dei Cambi.

²² Cfr. Resolution No. 10, in: IBRD (1946).

²³ Come si è già avuto modo di spiegare (cfr. cap.1), nella versione originale degli *Articles of Agreement* della Banca Internazionale si prevedeva l'insediamento di 12 direttori esecutivi, di cui 5 nominati dai 5 paesi con la maggiore quota relativa di capitale della Banca e 7 eletti dai restanti paesi membri. Con l'aggiungersi di nuovi paesi membri, come nel caso italiano, si avvertì l'esigenza di aggiungere una nuova *chair* all'interno del *board* per dare maggiore rappresentanza ai paesi aderenti.

a 4.000 voti. La procedura di voto, prevista dagli *Articles of Agreement*²⁴, prevedeva che ciascun governatore dei paesi membri coinvolti dovesse presentare il nome di un solo candidato a cui associare il numero di voti di cui il paese stesso fosse in possesso. Sarebbe stato eletto direttore esecutivo chi avesse ricevuto il maggior numero di voti (era inoltre richiesta un percentuale minima di voti del 14%). Mettendo in atto tale procedura, il 25 agosto 1947 i direttori esecutivi della BIRS²⁵, avendo constatato che le condizioni stabilite nella risoluzione di Savannah erano soddisfatte, dettero il via al procedimento di votazione inviando a cinque paesi membri che possedevano i requisiti per votare la richiesta di sottomettere le proprie candidature: i paesi in questione erano l'Italia (potere di voto: 2.050 voti), la Danimarca (930 voti), la Colombia (600), il Venezuela (355) e la Turchia (680 voti); sommati insieme, infatti, i voti spettanti a questi paesi ammontavano a 4.615, superiori alla soglia minima richiesta di 4.000 voti. Secondo quanto riportato in un rapporto confidenziale stilato il 25 agosto 1947 dall'*Ad Hoc Committee on Election of Additional Executive Director* e destinato, per essere approvato, all'intero *board* dei direttori esecutivi in una successiva riunione del 27 agosto²⁶, solo l'Italia aveva fatto pervenire, il 12 agosto, una candidatura, nella persona del "Prof. Costantino Bresciani Turrone, Member of the Accademia Nazionale dei Lincei; Professor of Economics at the University of Board of Directors of the Banco di Roma; Rome, Italy"²⁷. Il 7 agosto, infatti, il governatore danese aveva comunicato di non aver intenzione di nominare un proprio candidato, mentre nessuna comunicazione espressa era provenuta dai rimanenti paesi contattati. Il Comitato *ad hoc*²⁸ aveva quindi proceduto ad inviare a Danimarca, Colombia, Venezuela e Turchia la candidatura italiana, che ottenne l'appoggio di tutta la *constituency* dei paesi ad eccezione della Danimarca che decise di astenersi²⁹. Sulla base dei risultati ottenuti, il Comitato *ad hoc* raccomandava al

²⁴ Cfr. IBRD, *Articles of Agreement*, Schedule B.

²⁵ Sul dibattito tenutosi nei mesi precedenti all'interno del board direttori esecutivi in merito all'opportunità di autorizzare l'elezione di un tredicesimo direttore esecutivo si veda IBRD, *Discussions of policy at the 83rd regular meeting of the executive directors held on April 2, 1947*, Confidential, M-83, *WB Archives*, Leonard Rist files, Policy Issues of Importance – Correspondence 02.

²⁶ Cfr. World Bank (1947), *Report of ad Hoc Committee on Election of Additional Executive Director*, R-135, Confidential, August 25, 1947.

²⁷ Della presenza di una sola candidatura Menichella informa il 16 agosto la Direzione Generale del Ministero degli Esteri considerando a quel punto "sicura" l'elezione di Bresciani. Cfr. ASBI, Direttorio Einaudi, pratt., n.37, ndoc.2.

²⁸ Tale comitato era composto da tre direttori esecutivi: Kyriakos Varvaressos (Grecia, Egitto, Iran, Iraq ed Etiopia), Victor Moller (Cile, Brasile, Filippine, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay e Panama) e Graham F. Towers (Canada).

²⁹ Cfr. Telegramma del governatore danese del 18 agosto 1947, riportato in World Bank (1947), "*Report of Ad Hoc committee...*" (*op.cit.*). La Danimarca era diventata membro della Banca Internazionale il 30 marzo 1946, successivamente all'elezione del primo *board* di direttori esecutivi avvenuta nell'incontro inaugurale di Savannah (fra l'8 e il 18 marzo) e non era quindi rappresentata da alcun direttore esecutivo. In occasione dei

board dei direttori esecutivi, che si sarebbe riunito il 27 agosto 1947, la nomina, a far data dal 23 agosto 1947, di Costantino Bresciani-Turroni in qualità di tredicesimo direttore esecutivo della BIRS per l'Italia, la Danimarca, la Colombia, il Venezuela e la Turchia, con un potere di voto complessivo di 4.650 voti (l'astensione della Danimarca assegnava automaticamente al direttore eletto i corrispondenti voti del paese che si era astenuto³⁰).

Con l'approvazione³¹, il 27 agosto, della nomina di Bresciani-Turroni a direttore esecutivo della BIRS, l'Italia si trovò quindi non solo ad essere membro effettivo delle istituzioni di Bretton Woods ma ad avere – anche in questo caso prima fra le nazioni uscite sconfitte dal secondo conflitto mondiale - un proprio rappresentante all'interno dell'organo da cui sarebbe dipesa la determinazione delle politiche di prestito della Banca (cfr. Tav. 2). Che tale obiettivo rappresentasse un traguardo importante e strategico per i rappresentanti del governo italiano lo si desume chiaramente dalla corrispondenza fra Giorgio Cigliana-Piazza – responsabile della rappresentanza dell'Ufficio Italiano Cambi negli USA – e Luigi Einaudi nel periodo compreso fra la fine del mese di marzo 1947 – quando l'Italia aderì effettivamente alle istituzioni di Bretton-Woods - e la fine del mese di agosto dello stesso anno – quando l'elezione di Bresciani-Turroni fu ufficialmente confermata. Tale corrispondenza mostra infatti come la conquista di una *chair* italiana al *board* dei direttori esecutivi della Banca Internazionale fosse tutt'altro che scontata. Nel mese di aprile l'Italia aveva infatti già ottenuto la posizione all'interno del *board* del Fondo monetario internazionale – con l'elezione a direttore esecutivo di Guido Carli e di Giorgio Cigliana-Piazza nel ruolo di *alternate* – ed era emersa una considerevole resistenza – in particolare

primi *Annual Meetings* dell'autunno 1946 provò a chiedere di poter assegnare i propri voti ad uno dei 7 direttori già eletti in precedenza, ma non le fu consentito. Interrogati esplicitamente su questo punto dal *board* dei Governatori, i direttori esecutivi, nella seduta del 6 agosto 1947, stabilirono infatti che: "A member admitted to the membership in the Bank subsequent to the election of the Executive Directors held at the Inaugural Meeting, but prior to the election to be held under Resolution No.10 cannot cast its votes for an Executive Director holding office at the time the election pursuant to Resolution No.10 takes place" (cfr. *Decisions of the Executive Directors Interpreting Articles of Agreement and Resolutions of Board of Governors*, August 6, 1947, pubblicate in IBRD (1947). Dovette quindi attendere, secondo quanto prescritto dalla Risoluzione n.10 (cfr. nota 21), che grazie all'arrivo di nuovi membri si venisse a costituire un gruppo di paesi con un potere di voto almeno pari a 4.000 voti.

³⁰ Dopo aver stabilito che la Danimarca avrebbe dovuto attendere la convocazione di nuove elezioni per scegliere un proprio direttore esecutivo, i direttori esecutivi, nella seduta del 6 Agosto 1947, decisero infatti che "If such member abstains from voting in the election held under Resolution No.10, the votes which such member might have cast at such election are votes which count toward the election of the Executive Director elected at such and are included in the number of votes which such elected Executive Director shall be entitled to cast" (cfr. *Decisions of the Executive Directors*, op. cit.). La Danimarca rimarrà nella *constituency* guidata dall'Italia solo fino alle successive elezioni del settembre 1948, per poi passare nel raggruppamento guidato dal Belgio, insieme al Lussemburgo.

³¹ Per il resoconto della riunione dei direttori esecutivi che approvarono l'elezione di Costantino Bresciani-Turroni quale tredicesimo direttore esecutivo della BIRS, cfr. World Bank (1947), *Transcript of 105th Regular Meeting of the Executive Directors, August 27, 1947*.

da parte del fronte anglo-australiano – all’idea di assegnare all’Italia una *chair* in entrambe le istituzioni di Bretton Woods, ritenendo che “*il riconoscimento già dato all’Italia [avrebbe dovuto] permettere una diversa assegnazione del posto nella Banca*³²”. A partire da questo momento e fino alla fine di agosto, quando la *chair* fu finalmente ottenuta, iniziò da parte di Cigliana – con il fondamentale sostegno dell’ambasciata italiana a Washington – un meticoloso e ininterrotto lavoro di persuasione nei più influenti ambienti di Washington e New York, a partire dal direttore esecutivo americano Black. A costui, in quel momento impegnato intensamente alla preparazione della prima emissione di obbligazioni della BIRS (cfr. cap.1), Cigliana rammentò “*l’importanza dell’elemento italo-americano in centri come New York, Chicago e San Francisco*” suggerendo dunque indirettamente la convenienza per la Banca Internazionale “*di avere nel Consiglio d’Amministrazione anche un Direttore Esecutivo italiano*” ed ottenendo, come primo risultato, che il direttore esecutivo lo pregasse di “*voler studiare a New York con i dirigenti del suo ufficio di propaganda una breve pubblicazione bilingue che possa illustrare in modo adeguato la natura della Banca Internazionale, in analogia a quanto si sta facendo in questi giorni per una pubblicazione in inglese*³³”.

Ad ostacolare l’elezione di un direttore esecutivo italiano alla BIRS interveniva in particolare l’incerta interpretazione della Risoluzione No.10 (cfr. *supra*), adottata dal *board* dei Governatori nel marzo del 1946 a Savannah. Secondo quanto raccontato dallo stesso Cigliana in una delle lettere ad Einaudi, riportando una conversazione avuta con l’allora Segretario della BIRS Morton N. Mendels:

“Questa risoluzione che riguardava più che altro la particolare posizione dell’India, nell’assenza della partecipazione russa agli accordi di Bretton Woods, sembra oggi dare adito (o spontaneamente o volutamente!) a dubbi sulla attuabilità di procedere all’elezione solo per gruppi di quattromila voti nuovi o piuttosto nei confronti di tutti i membri di nuova ammissione, ciò che permetterebbe di attendere l’inclusione dell’Australia con le relative prevedibili conseguenze. C’è naturalmente l’imbarazzo di prendere questa posizione “interpretativa” di principio di fronte al fatto già compiuto della decisione presa dal Fondo Internazionale a nostro favore, visto che lo stesso dubbio avrebbe dovuto sorgere anche per quest’ultimo. Nel caso che ci si dovesse irrigidire su questa presa di posizione, dovrebbe venire sottoposto ai 44 Governatori il relativo quesito; Mendels mi ha però fatto chiaramente capire che non riteneva possibile intrattenere i Governatori per il solo mezzo telegrafico su un quesito che presentava tali e diversi dettagli tecnici [...]. Ne ho pertanto tratto l’impressione che, se si insisterà sull’attuale perplessità, la questione verrà probabilmente rinviata alla riunione dei Governatori a Londra e, in tal caso, sono piuttosto scettico

³² Cfr. Riservata n.78, da Giorgio Cigliana al Senatore Luigi Einaudi, Governatore della Banca d’Italia, 22 aprile 1947. ASBI, Banca d’Italia, Segreteria particolare, Pratt.91, fasc.1. Il testo integrale della lettera è riportato all’interno dell’Appendice documentaria alla fine del volume.

³³ Cfr. Riservata n.82, da Giorgio Cigliana al Sen. Prof. Luigi Einaudi, Governatore della Banca d’Italia. ASBI, Banca d’Italia, Segreteria particolare, Pratt.91, fasc.1. Il testo integrale della lettera è riportato all’interno dell’Appendice documentaria alla fine del volume.

sulla sua opportunità finale nei nostri confronti, specie se si considera che sarà quella la prima riunione alla quale l'Italia parteciperà e con i Governatori consci del fatto che dietro la questione interpretativa è in realtà all'esame la candidatura italiana".

La pressione sugli Stati Uniti, "per molto tempo incerti per non dire contrari"³⁴ alla candidatura italiana, e il sostegno ottenuto dai "rappresentanti sudamericani e della Cina" sortirono infine gli effetti sperati e a partire dai primi di agosto la questione apparve finalmente avviata ad una felice conclusione³⁵.

Per vincere le resistenze nei confronti di un candidato italiano venne tra le altre cose proposta, forzando un po' la mano allo stesso interessato³⁶, la candidatura di Costantino Bresciani-Turroni, economista di spicco di stampo liberale³⁷ con un'ampia reputazione internazionale fin dagli anni Venti, grazie soprattutto agli studi compiuti sull'inflazione tedesca³⁸. In una lettera del giugno 1945 all'allora ministro del Tesoro Marcello Soleri Luigi Einaudi – in quel momento Governatore della Banca d'Italia – definiva Bresciani "una testa chiara, il migliore di gran lunga nella sua generazione", specificando poi come egli godesse "di alta stima in tutto il mondo come uno dei migliori conoscitori della materia della moneta e dei cambi. Il suo classico libro sul marco tedesco è stato tradotto anche in inglese"³⁹.

Su richiesta esplicita di Menichella, Bresciani-Turroni nominò in qualità di suo alternate Francesco Giordani, eminente fisico napoletano, stretto collaboratore di Menichella dai tempi dell'IRI⁴⁰.

³⁴ Cfr. Riservatissima n.127, da Giorgio Cigliana al prof. Luigi Einaudi, Governatore della Banca d'Italia, 2 agosto 1947. ASBI, Banca d'Italia, Segreteria particolare, Pratt.91, fasc.1. Il testo integrale della lettera è riportato all'interno dell'Appendice documentaria alla fine del volume. In una precedente lettera, datata 7 luglio 1947, Cigliana affermava che gli Stati Uniti, che in origine erano stati "sensibilmente indifferenti alle nostre possibilità", erano poi "entrati in un ordine più favorevole tanto che anche in seno al National Advisory Council si [stava] manifestando una forte corrente [propensa] per la discussione rapida e per le elezioni del nuovo direttore esecutivo entro agosto". Cfr. Riservata n.114, da G.Cigliana al Sen. Prof. Luigi Einaudi, Governatore della Banca d'Italia, 7 luglio 1947. ASBI, Banca d'Italia, Segreteria particolare, Pratt.91, fasc.1

³⁵ Cfr. Riservatissima n.127, da Giorgio Cigliana al prof. Luigi Einaudi, Governatore della Banca d'Italia, 2 agosto 1947, già citata. Si veda inoltre Riservatissima n.145, da G. Cigliana a Dott. Donato Menichella, Direttore Generale della Banca d'Italia, 16 agosto 1947, sull'importante lavoro svolto dall'ambasciata italiana a Washington. ASBI, Banca d'Italia, Segreteria particolare, Pratt.91, fasc.1.

³⁶ La corrispondenza fra Donato Menichella e Costantino Bresciani-Turroni nell'agosto 1947 mostra infatti l'iniziale reticenza da parte di Bresciani nell'accettare tale candidatura. Cfr. ASBI, Banca d'Italia, Direttorio Einaudi, Pratt., n.28, fasc.2, sfasc.9.

³⁷ Cfr. Bresciani-Turroni C. (2006).

³⁸ Cfr. Bresciani-Turroni (1931). Sulla figura di Bresciani-Turroni si vedano, più in generale, Bini P. (2005) e Costabile L. (2008).

³⁹ Cfr. ASBI, Direttorio Einaudi, Pratt., n.28, fasc.2, sfasc.9.

⁴⁰ Su Francesco Giordani, cfr. Caglioti V. (1986) e Curli B. (1996).

Tavola 3.2 - Direttori esecutivi e loro *alternates* alla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo
(Situazione al 30 settembre 1947)

Direttori esecutivi	<i>Alternates</i>	Paesi di riferimento*
<i>NOMINATI</i>		
Eugene R. Black	John S. Hooker	Stati Uniti d'America
Sir Gordon Munro	Maurice H. Parsons	Regno Unito
Yuen-Ting Shen	Y.L. Chang	Cina
Pierre Mendes-France	Guy de Carmoy	Francia
N. Sundaresan	B.K. Madan	India
<i>ELETTI</i>		
J.W. Beyen (<i>Olanda</i>)	W. Koster (<i>Olanda</i>)	Olanda
Franz De Voghel (<i>Belgio</i>)	Thomas Basyn (<i>Belgio</i>)	Unione del Sud Africa Belgio Norvegia Lussemburgo Islanda
Victor Moller (<i>Cile</i>)	Fernando Illanes (<i>Cile</i>)	Brasile Cile Repubblica delle Filippine Bolivia Costa Rica Guatemala Paraguay Panama
Leon Baranski (<i>Polonia</i>)	Stefan Michalski (<i>Polonia</i>)	Cecoslovacchia Polonia Yugoslavia
Luis Machado (<i>Cuba</i>)	Joaquin Meyer (<i>Cuba</i>)	Messico Cuba Perù Uruguay Ecuador Repubblica Dominicana El Salvador Honduras Nicaragua
Graham F. Towers (<i>Canada</i>)	J.F. Parkinson (<i>Canada</i>)	Canada
Kyriakos Varvaressos (<i>Grecia</i>)	F. Nouri-Esfandiary (<i>Iran</i>)	Egitto Grecia Iran Iraq Etiopia
Costantino Bresciani-Turroni (<i>Italia</i>)	Francesco Giordani (<i>Italia</i>)	Italia Danimarca Turchia Colombia Venezuela

* Nel caso di *constituency* con più di un paese, i paesi sono elencati in ordine decrescente di potere di voto.
Fonte: Dati raccolti da IBRD (1947) e IBRD (1948).

3.3 La particolare congiuntura della BIRS al momento dell'arrivo della richiesta italiana

La richiesta di prestito da parte dell'Italia nell'agosto 1947 giunse alla Banca Internazionale in un periodo piuttosto delicato. Il nuovo presidente McCloy si era insediato da pochi mesi (cfr. cap.1) e stava lavorando duramente per convincere una volta per tutte il mercato di Wall Street della solidità finanziaria della nuova istituzione (l'emissione delle prime obbligazioni BIRS fu autorizzata, come si è visto, nel luglio 1947). Di questo il management della Banca era pienamente consapevole e, dopo aver autorizzato rapidamente e senza troppi approfondimenti tecnici i primi quattro prestiti europei a fini di ricostruzione post-bellica (cfr. cap.2), avvertiva la necessità impellente di sviluppare un metodo più rigoroso di analisi delle domande di prestito in arrivo che fungesse, pur nella diversità delle richieste, da standard di riferimento per gli esperti della Banca. Nel momento in cui l'Italia recapitò ufficialmente la sua richiesta, inoltre, Marshall aveva già tenuto il suo discorso ad Harvard (giugno 1947) e si cominciava quindi a tener conto della possibilità di un consistente aiuto per i paesi europei da parte degli Stati Uniti. Questo era vero sia per il governo italiano che, durante tutta la prima parte della trattativa tenderà a temporeggiare nelle more dell'approvazione del piano di aiuti americano nel tentativo di massimizzare la quantità di aiuti esterni ottenibile complessivamente dall'Italia, sia per il management della BIRS che cercò di ritagliarsi uno spazio di intervento che non andasse a sovrapporsi inutilmente ai finanziamenti in arrivo dagli Stati Uniti. L'implementazione del Piano Marshall, come sappiamo, modificherà radicalmente il mandato iniziale della Banca internazionale che terminerà molto prima del previsto la sua missione di ricostruzione post-bellica per dedicarsi interamente ai programmi di sviluppo.

Tutti questi fattori messi insieme condizioneranno in modo rilevante l'atteggiamento del management della BIRS nei confronti della richiesta italiana così come l'esito finale della trattativa.

3.3.1 I contenuti della richiesta italiana

Lo stesso giorno in cui il *board* approvò la nomina di Bresciani-Turroni a direttore esecutivo della BIRS, il presidente della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo

Sviluppo annunciava ufficialmente, attraverso un comunicato stampa, di aver ricevuto dall'Italia una richiesta di prestito di 250 milioni di dollari specificando che

“[t]he Italian plan for reconstruction and development, together with information supporting the application, is to be supplied later⁴¹”.

In realtà, un documento di accompagnamento, seppure in forma di bozza preliminare, alla lettera di richiesta di prestito recapitata dall'ambasciatore Tarchiani era stato predisposto dal Governo italiano ed inviato alla BIRS con data 26 agosto 1947. In esso, intitolato *“Informal Notes on Italian Loan Application⁴²”*, si fornivano, sia pure in modo sintetico, le principali ragioni alla base della richiesta avanzata dall'Italia. In particolare, seguendo i programmi di ricostruzione sviluppati dal Governo italiano fin dall'immediato dopoguerra⁴³, il prestito eventualmente accordato all'Italia da parte della Banca Internazionale sarebbe stato utilizzato lungo tre direttrici principali sulla base di un percorso che, partendo dalle esigenze più immediate, avrebbero contribuito a raggiungere obiettivi di più lungo periodo. Tali direttrici, sintetizzate nel trinomio *“reactivation-reconstruction-development”*, prevedevano innanzitutto che si provvedesse a finanziare in tempi brevi l'importazione di attrezzature e materie prime necessarie al ripristino del livello di capacità produttiva dell'anteguerra. In secondo luogo, il sostegno della Banca Internazionale sarebbe servito a portare avanti i programmi di ricostruzione con particolare riferimento agli investimenti di capitale con le ricadute più immediate in termini di esportazioni e riequilibrio della bilancia dei pagamenti. In un ottica di più lungo periodo, infine, l'obiettivo delle istituzioni italiane era quello di associare allo sforzo ricostruttivo una spinta verso una ulteriore espansione dell'economia italiana in alcuni settori chiave in modo da innalzare *“Italy's long-term ability to work, produce, import, export and balance its international payments”*. L'obiettivo finale era comunque rappresentato dal riequilibrio dell'elevato deficit della bilancia dei pagamenti, fino a quel momento supportato prevalentemente dagli aiuti ricevuti dall'UNRRA e dagli Stati Uniti per il pagamento delle spese delle truppe residenti in Italia. Tali aiuti erano serviti nel biennio

⁴¹ Cfr. IBRD, Press Release No.63, August 27, 1947, WB Archives, Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 01, Box # 182603B.

⁴² Cfr. *“Informal notes on Italian Loan Application”*, August 26 1947, WB Archives, Italy – General – General negotiations – Correspondence01.

⁴³ Secondo quanto riportato nel documento italiano del 26 agosto, *“[t]he programs originate from studies which have been carried on ever since the end of the war by technical agencies of the Italian government, with the assistance of representatives of management, labor and other expert groups. They are based among other things on the detailed Plan of Industrial Imports and Exports for the Fiscal Year 1947-48 prepared by the Italian Inter-Departmental Committee on Reconstruction. The needs of most branches of economic activity have been canvassed in detail and carefully screened”*.

1945-46 anche a tamponare gli squilibri alla bilancia dei pagamenti generati da eventi avversi quali la inconvertibilità delle valute (in particolare della sterlina, rispetto alla quale l'Italia presentava un *surplus* nelle partite correnti) e la perdita del mercato tedesco. In questo contesto, le somme eventualmente prestate dalla Banca Internazionale sarebbero servite, nei intenzioni del Governo italiano, ad avviare un processo virtuoso che, attraverso la ripresa delle esportazioni, avrebbe consentito all'Italia di tornare progressivamente a finanziarie in modo ordinario il proprio deficit delle partite correnti. Notevoli progressi erano già stati ottenuti nel riavviare una parte delle esportazioni italiane, soprattutto nel settore tessile e in quello della gomma, ma le stime disponibili evidenziavano per l'anno in corso un deficit della bilancia dei pagamenti ancora molto elevato, per il quale

“while every endeavor will be made to meet it from a variety of other sources, including a persistent effort in the foreign trade field, a sizable degree of financial assistance from the International Bank is of major importance”.

Questo quindi il tenore e il contenuto del documento di accompagnamento alla richiesta italiana di prestito alla Banca Internazionale. Nonostante si trattasse di una breve nota a carattere molto generale (non si fornivano infatti informazioni in merito a possibili specifici progetti di investimento), il suo contenuto dimostra come le autorità italiane fossero state ben informate della procedura da seguire nell'avanzare una richiesta di prestito così come del linguaggio da utilizzare nel redigerla. Sotto il primo aspetto, era noto ad esempio che, nella prassi sviluppata fino a quel momento dalla Banca Internazionale, l'attesa era che la presentazione di una domanda di prestito avvenisse seguendo un iter costituito da tre successivi passi: una *“Letter of intention”*, una *“Official application”* e l'invio di un programma di ricostruzione

“che si presenti così organico e controllato in ogni suo dettaglio tecnico da subire con successo l'esame più critico da parte dei vari Direttori della Banca⁴⁴”.

Per quanto riguarda invece il linguaggio adoperato, il documento italiano lasciava trasparire una grande attenzione al rispetto dei principi enunciati dagli *Articles of Agreement* della Banca Internazionale (cfr. cap.2). La richiesta avanzata di 250 milioni di dollari era stata formulata, nell'opinione delle autorità italiane,

“along highly selected lines [...] to expand production of the most fruitful industries and activities, improve the ultimate balance of payments situation and assure Italy's ability to service the credits. [...] The loan

⁴⁴ Cfr. Lettera di Cigliana al Governatore Einaudi del 16 aprile 1947, ASBI, Banca d'Italia, Segreteria particolare, pratt., n.91, fasc.1, pag.331.

proceeds will accordingly be devoted exclusively to the reactivation, reconstruction and development of selected productive facilities and activity along lines which will further the work and production which Italy is doing for itself [...]. The loan will not be used to build or to expand industries which can be operated more efficiently [...] if located outside of Italy. [...] It is assumed that food requirements will be met from other sources and the loan proceeds would not be used to increase the consumption and living standards of the Italian population [...].

Si insisteva inoltre a lungo sulla consapevolezza, da parte delle autorità italiane, che il grosso dello sforzo di ricostruzione dovesse venire dall'interno del paese e in collaborazione con gli altri paesi europei, rispetto ai quali la ripresa dell'economia italiana veniva ritenuta di importanza cruciale.

3.3.2 Il Loan department e l'evoluzione dei principi e delle procedure nella negoziazione dei prestiti nell'agosto 1947

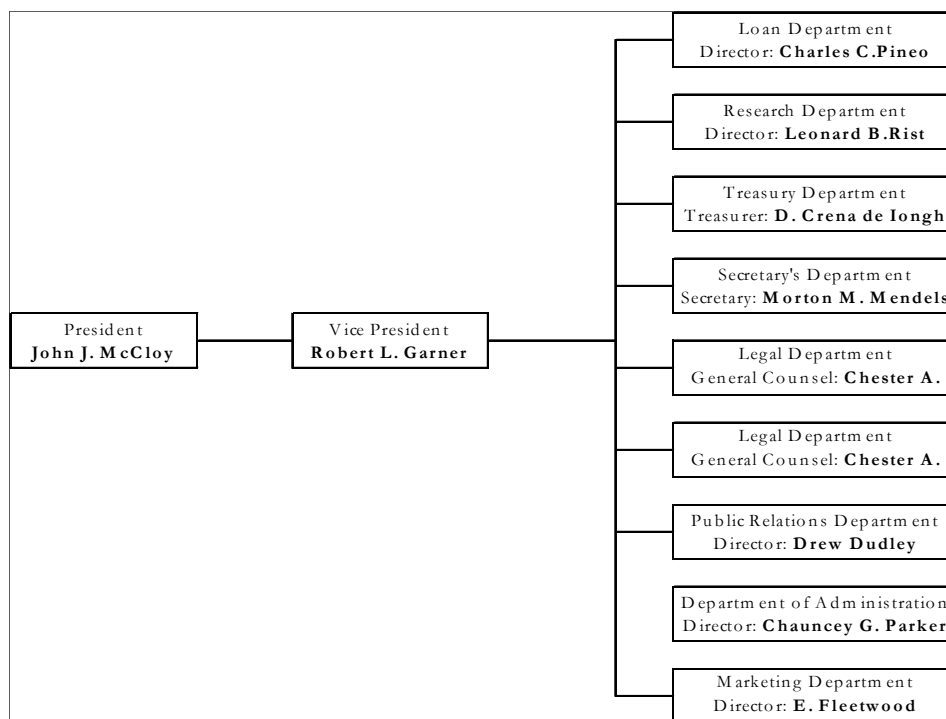
Proprio a partire da questo primo documento “informale” sottoposto alla BIRS dal Governo italiano iniziò a configurarsi il meticoloso lavoro di analisi e valutazione da parte dello staff della Banca Internazionale, ed in primo luogo quello svolto dal *Loan department* che, nei primi anni di esistenza della Banca, rappresentava “*the engine room of the Bank*”⁴⁵. Secondo la distribuzione delle funzioni stabilita nell'organigramma di quel periodo (cfr. Fig.3.1), infatti, al *Loan department* era attribuito il compito centrale di condurre tutta la trattativa dei prestiti dal momento della ricezione della domanda di finanziamento da parte dei paesi membri, incluso tutto il lavoro di analisi e valutazione della richiesta⁴⁶.

L'analisi delle carte relative al percorso seguito dai membri del *Loan department* della BIRS nell'approcciare la richiesta italiana riveste un interesse particolare non solo nel fornire indicazioni sulla lunga storia delle negoziazioni che porteranno, quattro anni dopo, alla sigla del primo prestito italiano dal parte della Banca Internazionale, ma anche nell'aiutare a capire meglio l'evoluzione dei principi e delle procedure alla base della politica dei prestiti della BIRS nei suoi primi anni di attività.

⁴⁵ Cfr. World Bank/IFC Archives, Oral History Program, Interview with Sir William Iliff, August 1961. William Iliff fu direttore del Loan department a partire dal febbraio 1948. Al momento dell'arrivo della richiesta italiana, nell'agosto 1947, il direttore del Loan Department era invece Charles C. Pineo

⁴⁶ Più in dettaglio, nel secondo rapporto annuale della Banca l'attribuzione dei compiti assegnati al Loan Department era la seguente: “*The Loan Department is responsible for discussions with potential borrowers and for handling all loan applications, including analysis of the application, investigation of conditions within the applicant country, and negotiation of the terms of the loan agreement. It is also responsible for maintaining continuous contact with all important developments in the borrowing country and for consultations with representatives of the borrower which may be necessary during the life of the loan. The Loan Department also develops recommendations for policies and procedures relating to loan operations*”. Cfr. IBRD (1947), pag.21.

Fig.3.1 – L’organigramma della BIRS nell’agosto 1947



Fonte: IBRD (1947), *Second Annual Report*.

Come si è già avuto modo di osservare (cfr. cap.2), i primi anni di esistenza della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo rappresentano un periodo formativo nello *shaping-up* delle politiche di prestito della BIRS, che si svilupparono prevalentemente sulla base dei problemi concreti evidenziatisi in occasione delle prime richieste di prestito giunte alla Banca Internazionale. Se in occasione della negoziazione del primo prestito francese il metodo di analisi e valutazione delle domande di prestito era ancora tutto da sviluppare (cfr. par.2.3), al momento della ricezione della lettera da parte del governo italiano, alcune principi e procedure erano stati elaborati ed iniziavano a consolidarsi, pur in un contesto di continua evoluzione (cfr. par.2.4). Se gli *Articles of Agreement* contenevano solamente pochi principi di fondo per la scelte di politica dei prestiti da parte del management della Banca (cfr. par.2.3), l’esperienza delle prime richieste di prestito e le discussioni in materia all’interno della Banca (che vedevano coinvolti sia il management che il *board* dei direttori esecutivi) avevano infatti concorso a sviluppare alcuni primi punti fermi su questioni rilevanti quali il tasso di interesse, la *negative pledge* e le commissioni da applicare. Sul fronte delle procedure operative, anch’esse

sostanzialmente trascurate⁴⁷ (forse volutamente) dal dettato dello Statuto della BIRS, la prassi elaborata nei primi anni di attività della Banca prevedeva la convocazione periodica, a partire dal momento della ricezione di una richiesta di prestito, dello *Staff Loan Committee*, un comitato interno della Banca costituito dai vertici dei principali dipartimenti (*Loan Department, Research Department, Legal Department, Treasury Department*) e dai membri dello *staff* ritenuti di volta in volta necessari per affrontare il tema della discussione. Tale comitato, presieduto solitamente dal Vice-presidente della Banca (Robert Garner nell'agosto 1947), aveva il compito di affrontare, per poi proporre raccomandazioni in merito al *board* dei direttori esecutivi, i problemi di *policy* di carattere più generale lasciando invece l'esame dei dettagli delle proposte pervenute al *Loan Working Party*, “a sub-committee of the staff loan committee⁴⁸” costituito principalmente dai membri del *Loan department* (e

⁴⁷ In materia di procedure relative alla ricezione di una richiesta di prestito, gli *Articles of Agreement* richiedevano (e richiedono tutt'ora) solamente che “[a] competent committee, as provided for in Article V, Section 7, has submitted a written report recommending the project after a careful study of the merits of the proposal”. Tale comitato, noto come *Statutory Loan Committee*, doveva essere composto (cfr. Article V, Section 7) da un esperto nominato dal paese nei cui territori si collocasse il progetto da finanziare “and one or more members of the technical staff of the Bank”. Le carte d'archivio mostrano come tale disposizione sia stata al centro del dibattito interno della Banca in varie occasioni. Nei primissimi anni di attività, infatti, i regolamenti organizzativi sviluppati dal management (e approvati dal *board* dei direttori esecutivi) prevedevano che lo *Statutory Loan Committee* fosse composto “of the expert selected by the Governor representing the applicant, and the Vice President, Loan Director, General Counsel, Director of Research and Treasurer of the Bank. If any of such officers shall for any reason be unable to act on a particular loan committee, the President or Vice-President may designate a substitute to act for him”. (Cfr. IBRD, Report by the President to the Executive Directors with respect to matters of organization and loan procedure, R-106, Approved by the Executive Directors on June 4, 1947, WB Archives, Rist's files, Loan policy – Correspondence 01). Nei primi anni di attività della Banca una tale organizzazione poteva anche funzionare: i membri dello *Statutory Loan Committee* erano, ad eccezione dell'esperto scelto dal paese richiedente il prestito, gli stessi che partecipavano allo *Staff Loan Committee* (cfr. *infra*, nel testo) e tendevano a seguire in prima persona tutte le fasi del negoziato del prestito. Col passare del tempo ed il moltiplicarsi delle richieste di prestito ricevute, questa modalità operativa non era più perseguibile e tutto il lavoro tecnico di analisi, valutazione e negoziazione dei dettagli della richiesta di un prestito venivano svolti dal *Loan Working Party* (cfr. *infra* nel testo). In un memorandum interno datato 4 giugno 1952, l'allora presidente della BIRS Eugene Black raccomandò quindi al *board* dei direttori esecutivi la modifica delle precedenti norme organizzative in materia di composizione e responsabilità dei membri dello *Statutory Loan Committee* richiedendo in particolare che “the *Statutory Loan Committee* for each loan should in the future be composed of the members of the working party assigned to that loan, together with the expert selected by the governor representing the member. Each member of the Bank's technical staff, in serving on the Committee, would be primarily responsible for aspects of the Committee's report that are within his special technical competence”. Gli *Articles of Agreement* mantengono tutt'oggi la previsione dello *Statutory Committee* per approvazione finale del rapporto relativo alla richiesta di ciascun prestito prima del passaggio finale al *board* dei direttori esecutivi; come osserva tuttavia Shihata (2000), tale norma rientrerebbe ormai fra quelle previsioni che “though they remain unamended, may be followed only as a paper formality”, nel senso che i suoi membri si limitano a firmare il rapporto finale a trattativa conclusa dopo che tutti gli elementi del prestito sono stati valutati da altri comitati, spesso senza neppure riunirsi veramente (cfr. The World Bank/IFC Archives, Oral History Project, Transcript of interview with Warren Baum, pag.9).

⁴⁸ Cfr. The World Bank/IFC Archives, Oral History Program, Interview with Burke Knapp, pag.17. Burke Knapp entrò alla BIRS nel 1949 (precedentemente stava allo U.S. State Department) come numero due dell'Economics Department guidato all'epoca da Leonard Rist.

guidato dal direttore del *Loan Department*) con l'aggiunta di rappresentanti di altri dipartimenti a seconda delle esigenze del caso⁴⁹.

3.4 Le prime mosse del *Loan department* nei confronti della richiesta italiana

Il primo documento rinvenibile negli archivi della BIRS a proposito della reazione di quest'ultima alla richiesta di prestito italiana dell'agosto 1947 è una nota che, proprio facendo riferimento al documento di accompagnamento inviato dal Governo italiano, riassumeva a fini interni i termini della richiesta pervenuta⁵⁰. Del documento italiano, considerato provvisorio⁵¹, la nota BIRS rilevava in particolare tre tratti essenziali: *i*) che si trattava di un prestito alla bilancia dei pagamenti; *ii*) che nelle intenzioni italiane la richiesta – di 250 milioni di dollari – rappresentava solo una prima *tranche* di finanziamento in vista di una successiva richiesta di prestito; *iii*) che le somme richieste sarebbero state utilizzate, secondo quanto richiesto dal dettato degli *Articles of Agreement*, solo a fini produttivi di ricostruzione e sviluppo, escludendo quindi le categorie di spesa per consumi.

Tali elementi costituirono la base delle prime discussioni in seno al *Loan department*, in quel momento guidato da Charles Chipman Pineo⁵² (cfr. fig.3.1), e nei diversi comitati chiamati a pronunciarsi in merito alla richiesta italiana. Già il 28 agosto le carte d'archivio documentano⁵³ una prima riunione fra i membri del *Loan Department* e la Delegazione Tecnica italiana a Washington guidata da Cesare Sacerdoti⁵⁴. Tale incontro, mirato

⁴⁹ Sulla nascita del *Loan Working Party* come strumento di lavoro (e come modo di superare le contrapposizioni fra *research* e *loan department*), cfr. Oral History Program, Interview to Leonard Rist, pagg.61-62.

⁵⁰ Che la BIRS fosse in attesa di una richiesta di prestito da parte dell'Italia anche prima del 27 agosto lo si evince dalla presenza di un memorandum del *Loan Department* datato 7 agosto 1947 (cfr. Office memorandum from F.D. Stephen to Mr Pineo, August 7, 1947, WB Archives, Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 01, Box # 182603B), sulle caratteristiche e le modalità operative con cui si stava in quel momento implementando il prestito da parte della Export-Import Bank di 100 milioni di dollari.

⁵¹ La nota BIRS si intitola infatti “*Notes on Italy's Draft Loan Application*”.

⁵² Pineo era stato assunto come direttore del *Loan Department* il 31 ottobre 1946, sotto la presidenza di Meyer. Precedentemente era stato alla Royal Bank of Canada: secondo quanto riportato dalla Montreal Gazette dell'epoca (cfr. The Montreal Gazette, November 1, 1946) “*Mr Pineo retired from the Royal Bank about a year ago after long service in Canada and South America. At his retirement he was assistant general manager in charge of the foreign division. In his early 60's, Mr Pineo is a native of Nova Scotia*”. Pineo si dimetterà il 24 ottobre 1947 (sotto la presidenza di McCloy); Al suo posto, nel novembre 1947, sarà nominato William Iliff che entrerà in servizio, però, nel febbraio 1948. Nel frattempo le veci del direttore saranno fatte dagli *assistant director* Hoar e Hill.

⁵³ Cfr. “*Italian Loan Application*”, Notes of Meeting of August 28, 1947, WB Archives, Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 01, Box # 182603B.

⁵⁴ Di tale delegazione presero parte alla riunione anche Egidio Ortona, Ettore Lolli, Bruno Foa e Oscar Cox.

essenzialmente ad ottenere alcune informazioni chiarificatrici in merito alla natura della richiesta italiana, sgombrò, fra le altre cose, subito il campo in merito alla possibilità, da parte della Banca, di concedere prestiti “*ad interim*” che, cioè, preludessero – attraverso un esplicito impegno da parte della Banca stessa – a successive, automatiche forme di finanziamento. Nelle parole del vicedirettore del *Loan Department* Walter Hill, secondo quanto riportato nel verbale della riunione,

“what the bank could lend depended upon its resources and what the Bank would lend would depend upon the results of the first loan”.

Per comprendere meglio le ragioni alla base della richiesta italiana di un “*interim loan*” occorre tener presente da un lato l’incertezza che in quel momento regnava in merito alla reale possibilità di ricevere – e in quale ammontare – gli aiuti del piano Marshall; dall’altro l’influenza che sulla richiesta italiana aveva esercitato la concessione da parte della BIRS del primo prestito di 250 milioni di dollari alla Francia nel maggio 1947.

Per quanto riguarda il primo aspetto, fu la stessa delegazione italiana a farne cenno durante la riunione del 28 agosto, spiegando che

“the Italian Government wanted it to be made quite clear that if certain conditions did not prevail, such as grants-in-aid being made under the Marshall Plan, Italy might apply for more money”.

Per quanto concerne invece l’influenza del primo prestito BIRS alla Francia, i documenti raccolti mostrano piuttosto chiaramente come la richiesta di prestito avanzata dalla Francia nel 1946 fosse stata presa sostanzialmente a modello dagli italiani nel redigere la propria (la somma richiesta di 250 milioni coincide con quanto ottenuto dalla Francia nel maggio 1946) e soprattutto come fossero in corso contatti con l’amministrazione francese per suggerimenti e consigli procedurali. In una lettera del 7 ottobre 1947, ad esempio, il rappresentante a Parigi della Banca d’Italia Paolo Stoppani informò l’allora direttore generale Menichella dell’avvenuto incontro – di carattere informale – con Baumgarten, allora Direttore Generale del *Crédit National*, che era stato il negoziatore del primo prestito francese (cfr. cap.2) e che, secondo quanto riportato da Stoppani, era in procinto di “*recarsi di nuovo a Washington per nuove trattative, in vista di un nuovo prestito dello stesso ammontare*”⁵⁵.

⁵⁵ Cfr. Lettera di P. Stoppani al dott. Donato Menichella, Parigi, 7 ottobre 1947, ASBI, Banca d’Italia, Segreteria particolare, pratt. N. 1441, fasc.1, sfasc.3.

La prima richiesta di prestito presentata dall'Italia nel 1947 si presentò quindi agli occhi degli esperti della Banca internazionale come un prestito “*general purpose*” alla bilancia dei pagamenti, sulla falsa riga di quelli che la BIRS aveva approvato e concesso “*under special circumstances*” a Francia, Olanda, Danimarca e Lussemburgo a fini di ricostruzione post-bellica nei mesi immediatamente precedenti. Ma l'atteggiamento del management, e in particolare del *Loan department*, nei confronti della richiesta italiana apparve fin dall'inizio molto diverso e meno accomodante rispetto all'esperienza dei precedenti quattro prestiti europei di ricostruzione. I documenti presenti nell'archivio BIRS evidenziano infatti un atteggiamento di grande prudenza nella valutazione della richiesta avanzata originariamente dal governo italiano che tenderà a permanere, in forma più o meno accentuata a seconda del momento, durante tutta la trattativa, soprattutto per quanto riguarda i membri del *Loan department* e alcuni importanti rappresentanti del management (in particolare il vicepresidente della BIRS, Robert Garner), ovvero gli esponenti dell'ala più ortodossa nel perseguimento, da parte della Banca Internazionale, di politiche rigorose in grado di ottenere il consenso degli investitori di Wall Street. Tale atteggiamento di prudenza nei confronti della richiesta italiana non era dovuto solamente al fatto che l'Italia fosse considerata meno affidabile, dal punto di vista sia della stabilità politica che di quella economica, rispetto a paesi quali la Francia, l'Olanda, la Danimarca e il Lussemburgo, ma anche e forse soprattutto alla circostanza che, come si è già avuto modo di osservare, in quel momento molte cose stavano cambiando nel panorama di riferimento della Banca Internazionale. La crescente consapevolezza che il mandato di ricostruzione della BIRS stava già per concludersi a poco più di un anno dall'inizio delle sue attività aveva fatto riemergere con forza la corrente più ortodossa “*project oriented*” all'interno della Banca Internazionale, guidata dai banchieri ed avvocati legati al mondo di Wall Street, che non avevano mai visto di buon occhio la concessione di prestiti generici alla bilancia dei pagamenti, sponsorizzati invece dagli economisti del *Research Department*⁵⁶. Inoltre, come si è già avuto modo di osservare, nell'arco di tempo che separò la ricezione della domanda di prestito francese da quella italiana, il management della Banca aveva iniziato a sviluppare un primo canovaccio di principi e procedure per la conduzione dei negoziati e la valutazione delle richieste che intendeva ora applicare come standard di riferimento a tutte le domande in arrivo. Tali principi e procedure prevedevano

⁵⁶ Sul continuo confronto nei primi anni di vita della Banca fra membri del *Loan department* e membri del *Research Department* e sulla progressiva marginalizzazione di questi ultimi, cfr. Oliver (1975), pag.272, ma anche, più recentemente Chwioroth (2008), pag. 104.

innanzitutto (cfr. cap.2) una attenta disamina delle effettive condizioni economiche nonché politiche del paese che chiedeva il prestito, mirata soprattutto – in ossequio al principio della “minimizzazione del rischio da parte della Banca” - alla quantificazione della capacità del paese in questione di ripagare le somme prestate: la c.d. *creditworthiness*, che rappresentava uno dei pilastri della politica dei prestiti della BIRS dei primi anni. Tale principio, applicato fin dal primo prestito francese, aveva tuttavia già subito nel corso del primo anno di attuazione una evoluzione verso una maggiore ortodossia e rispetto dei criteri di solidità finanziaria tipici delle banche d'affari americane⁵⁷: se infatti per i quattro prestiti a fini di ricostruzione post-bellica, la valutazione della “*creditworthiness*” era stata eseguita principalmente sulla base della “*willingness to pay*”, per le richieste successive (inclusa quella italiana) l’oggetto di analisi si spostò più decisamente sul concetto di “*capacity to pay*” per la quale si richiedeva l’esame attento dell’intero quadro macroeconomico e politico del paese richiedente⁵⁸.

Un esempio del modo in cui si iniziò ad affrontare la richiesta italiana all’interno della Banca si ritrova nel verbale di una delle prime riunioni dello *Staff Loan Committee* sulla richiesta italiana, svoltasi il 5 settembre 1947⁵⁹. La riunione, presieduta dal vicepresidente Garner, era stata convocata principalmente “*to discuss various types of loans which might be made to Italy*”. Il compito di illustrare i contenuti della richiesta italiana venne affidato al vicedirettore del *Loan Department* Walter Hill (in rappresentanza del Direttore Charles Pineo, in quel momento assente), il quale la presentò essenzialmente come “*a balance of payments loan*”, sottolineando come, nonostante “[*t*]he Italians have said that their economic policy drives toward three objectives: the maintainance of internal production, the rehabilitation of internal productive facilities, and the eventual modernization of these facilities”, in realtà in lui si fosse formato il convincimento che, nelle concrete intenzioni del governo italiano “*the greater part of the loan would be spent for raw materials simply to maintain existing production*”. Nella sua opinione, occorreva legare il più possibile le somme eventualmente prestate alla

⁵⁷ Di tale atteggiamento i negozianti italiani erano stati avvertiti. Nella lettera di Stoppani a Menichella del 7 ottobre 1947 si legge ad esempio, riportando la conversazione avuta con il negoziante francese Baumgarten, che “*McCloy, Presidente della Banca, [...] è ancora [...] la persona che ha le idee più larghe e con un certo orizzonte politico e psicologico. Il contrario si può dire invece del Sig. Garner, Vice-Presidente, il cui spirito è strettamente bancario e che non ha mai messo piede in Europa. Aleggja sull’Istituzione l’anima di Wall Street. [...] Da Wall Street, del resto, la Banca dipende per procurarsi i fondi necessari, ciò che non cammina tanto facilmente*”. Cfr. Lettera di P. Stoppani al dott. Donato Menichella, 7 ottobre 1947, ASBI, Banca d’Italia, Segreteria particolare, pratt. N. 1441, fasc.1, sfasc.3.

⁵⁸ Cfr. Mason-Asher (1972).

⁵⁹ Cfr. Italian Loan Application, *Notes on Staff Committee Meeting on September 5, 1947*, WB Archives, Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 01, Box # 182603B.

realizzazione di progetti specifici; appariva inoltre desiderabile collegare il programma italiano di ricostruzione a programmi simili sviluppati nei paesi vicini, “*a practice which he felt should in the future be a part of Bank policy*”. Tuttavia le informazioni fino a quel momento fornite alla Banca in merito al programma italiano di ricostruzione erano ritenute insufficienti essendo, la richiesta italiana, stata formulata “*in very general terms and (...) not accompanied by supporting documents*”.

In questo contesto, secondo il vicepresidente Garner, l'esame della richiesta italiana richiedeva innanzitutto la risposta ai seguenti quesiti di fondo: i) a quanto ammontava il fabbisogno di finanziamento dell'Italia per garantire il mantenimento non solo della produzione ma anche della stabilità politica? ii) tale ammontare sarebbe stato sufficiente a fornire un contributo reale all'economia italiana o sarebbe servito solamente a tenere a galla il paese fino alla successiva richiesta di prestito? iii) quale tipo di prestito sarebbe stato più efficace per l'Italia: un *inventory loan* per l'accumulazione di materie prime per la processazione e successiva esportazione di beni, ovvero un *project loan*? Quest'ultimo, caldeggiato apertamente dal vicepresidente Garner, avrebbe, nell'opinione dello stesso Garner e dei sostenitori di una maggiore ortodossia nella politica dei prestiti della Banca, contribuito ad evitare che, in attesa dell'approvazione del piano Marshall (sul quale regnava in quel momento ancora una grande incertezza), i prestiti eventualmente concessi in quel periodo dalla Banca Internazionale alle economie europee (candidate a divenire in futuro beneficiarie delle somme ERP) finissero con l'assumere solamente il ruolo di “*stop-gap loans*” per coprire temporaneamente i deficit della bilancia dei pagamenti senza preoccuparsi troppo della destinazione produttiva delle somme prestate, più difficilmente controllabile nel caso di acquisto di materie prime quali petrolio e carbone. Sul punto, tuttavia, l'opinione espressa in seno allo *Staff Loan Committee* non apparve unanime: c'era infatti chi, come il tesoriere Crena de Iongh (cfr. cap.2), sosteneva l'inadeguatezza di un *project loan* per l'Italia, “*which must be rehabilitated as a whole first*”. In particolare, iniziava ad emergere già da questa prima discussione sulle modalità di funzionamento del prestito all'Italia l'argomento, utilizzato in futuro soprattutto dagli economisti della BIRS a favore dei c.d. *program loans* (o *general purpose loans*), della necessaria fungibilità di qualunque somma prestata pur se legata, almeno formalmente, alla realizzazione di un progetto specifico (cfr. cap.4). Alla proposta di Garner di proporre un prestito mirato al finanziamento di un gruppo determinato di imprese, di modo che “*[t]he proceeds of these industries' exports might be segregated to ensure repayment*”, de Iongh infatti replicò

che “*if the total situation of the country were bad individual foreign exchange earnings might have to be diverted for use by the economy as a whole*”. Nelle more di ricevere maggiore documentazione dall’Italia (la delegazione tecnica italiana aveva infatti promesso, nella riunione del 28 agosto, l’invio a breve di un documento più dettagliato in merito al piano di ricostruzione elaborato dal Governo italiano) e soprattutto in attesa della ormai imminente partenza della prima missione BIRS in Italia (cfr. *infra*), la riunione del 5 settembre non giunse ad alcun risultato concreto in merito alla richiesta italiana: la ferma volontà di tornare alla “regola” dei *project loans* (secondo quanto almeno apparentemente voluto dall’art.IV dello statuto della Banca) abbandonando progressivamente l’esperienza dei *program loans* concessi “*under special circumstances*” alle economie europee devastate dalla guerra, suggerì tuttavia al vicepresidente Garner l’opportunità di sviluppare per il caso italiano “*some compromise between a straight balance of payments loan and a group of specific project loans*”. Questa sarà la strada seguita dal *Loan department* della BIRS durante tutta la prima fase della negoziazione con l’Italia fino alla primavera del 1949 (cfr. cap.4).

3.5 La prima missione della BIRS in Italia, 25 settembre- 16 novembre 1947

Nella lettera con cui l’ambasciatore Tarchiani comunicava ufficialmente al presidente della Banca Internazionale la richiesta di prestito italiana veniva inoltre rivolto un invito agli esperti BIRS

“to visit Italy and to make such observations and studies of Italy’s industries and other parts of its economy as the Bank deems appropriate in connection with this application⁶⁰”.

Tale invito rientrava nella prassi, sviluppata dalla Banca Internazionale nel corso del suo primo anno di attività e di cui evidentemente i rappresentanti italiani erano stati debitamente informati, in base alla quale dopo i primi contatti, principalmente di natura informale, fra le due controparti, gli esperti BIRS iniziavano un meticoloso lavoro di raccolta di informazioni relative non solo al programma o progetto (di ricostruzione o sviluppo) proposto ma anche all’intera situazione economica (nonché politica⁶¹) del paese

⁶⁰ Cfr. Lettera dell’ambasciatore Tarchiani al presidente McCloy, August 27 1947, WB Archives, Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 01, Box # 182603B.

⁶¹ Come venne infatti ricordato in occasione del Secondo Rapporto Annuale, “[t]hough the Bank is precluded from making or denying loans to achieve political objectives, there is an obvious and necessary interrelation and inter-action between political events and conditions and economic events and conditions in any country. The soundness of any loan depends fundamentally on the financial and economic prospects of the borrower. In so far as those prospects may be affected by conditions of political instability or uncertainty in the borrowing country, those political conditions must be taken into consideration. In

richiedente, per la quale si rendeva spesso necessario l'invio di una missione sul campo “*to familiarize itself at first hand with the project and with economic conditions*”⁶². Nel caso italiano, l'assenza di una documentazione dettagliata a supporto della richiesta di prestito avanzata il 27 agosto 1947, aveva suggerito al management della Banca l'opportunità di accettare l'invito italiano assegnando tuttavia alla missione (definita “*fact-finding mission*”⁶³) esclusivamente il compito di studiare, raccogliendo più informazioni possibili, la situazione economica e finanziaria del paese senza svolgere per il momento alcuna attività di negoziazione. Si trattava quindi di un passo ritenuto solo preliminare all'eventuale inizio di un vero e proprio negoziato con l'Italia secondo la procedura a carattere estremamente prudentiale che si andava sviluppando proprio in quei mesi⁶⁴.

La prima missione della BIRS in Italia⁶⁵ si svolse fra il 25 settembre e il 16 novembre 1947 e fu composta da tre esperti della Banca: F. Dorsey Stephens e H.W. Robinson del *Loan department* e E. Wayne Rembert del *Research department*. In Italia la base operativa della missione fu costituita per tutto il periodo dagli uffici della Banca d'Italia che assunse da questo momento in poi il ruolo di coordinamento nella raccolta di tutti i dati e le informazioni richiesti dal management BIRS; parallelamente, Donato Menichella venne ufficialmente designato dal Governo italiano come “*negoziatore del prestito in corso di richiesta alla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo*”⁶⁶. In questo arco di tempo, grazie agli incontri svoltisi con i rappresentanti delle principali istituzioni del paese⁶⁷ e al

considering the merits of any given loan application, therefore, the Bank must give due weight to political considerations in the borrowing country to the extent they might affect the financial and economic prospects of that country”. Cfr. IBRD (1947).

⁶² IBRD (1954), op.cit., pag.63.

⁶³ Cfr. Italian Loan Agreement, Notes of Meeting of August 28, 1947, cit.

⁶⁴ Nella “provisional guide” pubblicata nell'agosto 1947 in occasione del Secondo Rapporto Annuale si legge infatti che “*as a result of its experience, the Bank prefers to hold informal exploratory discussions with prospective borrowers before any formal loan application is filed. Where such discussions have been held, they have enabled the applicant to frame its plans and program, and to shape its application, in conformity with the policies and requirements of the Bank. Such preliminary discussions, too, serve to avoid applications of a type which the Bank cannot finance*”. Cfr. IBRD (1947), *Second Annual Report*, pag.17.

⁶⁵ Gli italiani furono informati dell'imminente partenza della *fact-finding mission* della Banca Internazionale già in occasione dell'incontro del 28 agosto fra il *Loan department* e la *Deltec*, ma la comunicazione ufficiale venne data il 5 settembre nella lettera con cui in vicepresidente Garner confermava ufficialmente all'ambasciatore Tarchiani la ricezione della richiesta di prestito da parte dell'Italia, specificando che “*the purpose of this visit will be a fact-finding one, that is it is to be confined to a study of the Italian economy in its various aspects*”. (Cfr. Letter from R. L. Garner to His Excellency The Ambassador of Italy, September 5, 1947, WB Archives, Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 01, Box # 182603B).

⁶⁶ Cfr. lettera del Comitato Interministeriale per la Ricostruzione a Donato Menichella, 8 settembre 1947. La firma è del Segretario Generale Mario Ferrari Aggradi. ASBI, Banca d'Italia, Segreteria particolare, pratt. N. 1441, fasc.1, sfasc.3.

⁶⁷ Sulla base della documentazione conservata negli archivi della World Bank sappiamo che la missione della BIRS incontrò in questo periodo i vertici dell'IRI e dell'IMI, e di tutti i principali Ministeri (il Ministro degli esteri Sforza, il Ministro delle finanze Pella, il Ministro del bilancio Einaudi, il Ministro del commercio

contestuale lavoro di documentazione svolto dal servizio studi della Banca d'Italia, cominciarono a delinarsi con maggiore chiarezza le premesse per una futura (ma ancora solo eventuale) trattativa. La raccolta di dati sulla situazione generale dell'economia italiana cominciò infatti ad accompagnarsi, così come richiesto dal management della BIRS, alla progressiva individuazione dei settori in cui più urgente e strategica appariva la necessità di investimenti in progetti di ricostruzione e sviluppo compatibili con l'eventuale finanziamento da parte della Banca Internazionale. Secondo quanto riportato nel rapporto finale⁶⁸ stilato dagli esperti della BIRS che avevano preso parte alla missione, le somme richieste dal Governo italiano alla Banca Internazionale sarebbero state utilizzate per finanziare il fabbisogno in dollari necessario per importare, nel corso del 1948, le materie prime e le attrezzature richieste per i seguenti sei programmi di investimento: 1) lo sviluppo del settore elettrico; 2) la riabilitazione dell'industria siderurgica; 3) la ricostruzione della marina mercantile; 4) il ripristino e lo sviluppo del settore agricolo; 5) la ricostruzione e l'espansione della rete ferroviaria; 6) la ricostruzione degli edifici (sia pubblici che privati) ed altre opere infrastrutturali. In particolare, gli esperti osservavano come nel caso italiano il fabbisogno in dollari per la realizzazione di ciascuna delle sei aree di intervento fosse in realtà circoscritto quasi esclusivamente all'acquisto di materie prime poiché la domanda di attrezzature avrebbe potuto essere facilmente soddisfatta sul mercato domestico grazie alla riconosciuta abilità da parte della manifattura italiana di produrre "*practically all finished goods requirements if raw materials are available*".⁶⁹ Poiché la maggior parte delle materie prime avrebbe potuto essere fornita, per di più sotto forma di aiuto anziché di prestito, attraverso lo *European Recovery Program* (che però era ancora in fase di approvazione), gli esperti BIRS concludevano la propria analisi suggerendo la possibilità che il finanziamento in dollari da parte della Banca Internazionale relativo al fabbisogno di apparecchiature e materie prime ritenute necessarie a realizzare i proposti progetti di investimento sarebbe alla fine risultato di molto inferiore ai 250 milioni di dollari inizialmente chiesti dal Governo italiano. Il rapporto della *fact-finding mission* evidenziava inoltre come, nell'eventualità che la Banca decidesse effettivamente di iniziare

estero Merzagora, il Ministro dei trasporti Corbellini). Le carte riportano anche alcuni viaggi della missione nelle aree industriali del Nord Italia, nonché il colloquio con il presidente della Confindustria Angelo Costa e con il presidente della Finsider – la sussidiaria dell'IRI per il settore siderurgico. Cfr. *WB Archives, Italy - Equipment for Development Project - Negotiations 01*, Box # 182603B.

⁶⁸ Cfr. Italian Loan Application, Report of fact-finding mission, confidential, December 17, 1947, *WB Archives, Italy - Equipment for Development Project - Negotiations 01*, Box # 182603B.

⁶⁹ Con riferimento, poi, ai progetti di investimento nel settore idroelettrico, il rapporto aggiunge che "*Italian engineering and design in the electric power field is unquestioned as to quality*", cfr. pag. 56.

un negoziato con il Governo italiano, solo quattro delle sei aree di intervento prospettate dall'Italia possedessero pienamente i requisiti di eleggibilità per un prestito della BIRS. Nelle parole dei redattori del rapporto, infatti, esistevano

“attractive possibilities for a Bank loan for the Italian investment program in the fields of hydro-electric development, iron and steel industry, land reclamation and irrigation and the merchant marine, but more limited possibilities in the railway and public works sectors.”

Nell'opinione degli esperti che avevano esaminato accuratamente le proposte italiane, sia i progetti di ricostruzione ed espansione del sistema ferroviario che quelli relativi al recupero e all'ammodernamento di edifici pubblici e privati, nonché alla riparazione del sistema viario, necessitavano in via largamente prevalente di risorse interne (si trattava, tra l'altro, di opere ad elevato contenuto occupazionale) mentre il fabbisogno in termini di materie prime e apparecchiature da approvvigionarsi all'estero era, nel primo caso, difficile da quantificare e, nel secondo, scarsamente significativo (e di dubbia produttività⁷⁰). In entrambi i casi, inoltre, le spese eventualmente finanziate attraverso un prestito della Banca Internazionale erano ritenute difficili da controllare *ex-post*⁷¹.

3.5.1 Il quadro economico e politico dell'Italia nel 1947 secondo il rapporto della fact-finding mission

Oltre ad indicare una prima possibile lista di progetti su cui aprire eventualmente un negoziato per un prestito, il rapporto della *fact-finding mission* del dicembre '47 fornì al management della BIRS il primo quadro esaustivo della situazione economico-finanziaria dell'Italia, inclusi alcuni aspetti di carattere politico. Agli occhi degli esperti appena ritornati dalla missione italiana, l'Italia aveva compiuto enormi progressi sul terreno della ricostruzione grazie al notevole sforzo collettivo compiuto e alla priorità accordata al recupero dei settori industriali maggiormente legati all'esportazione, mantenendo al

⁷⁰ Gran parte dei progetti presentati in questo ambito (in particolari quelli relativi all'edilizia) era infatti di natura assistenziale con scarso o nessun impatto sugli scambi con l'estero e quindi scarsamente appetibile per il finanziamento da parte della Banca Internazionale.

⁷¹ Nelle parole degli esperti BIRS, “[r]ailways have slight direct opportunity to earn foreign exchange except possibly in the case of tourist fares. They are, however, essential to the general economy and must be developed to meet industrial and commercial requirements. [...] Adequate transport facilities are particularly essential at the present time to the agricultural and industrial sectors since exports from these categories represent the greatest sources of foreign exchange. From the standpoint of financing by the International Bank, the repair of rolling stock is the most important item in the rail program. It is also the most difficult category in which to establish requirements of raw and finished materials. The work is done in a large number of shops and the requirements for repair work are extremely variable. It appears therefore that funds derived from a Bank loan might be better directed to other categories such as hydroelectric development, iron and steel, agriculture and merchant marine”. Per quanto riguarda invece il programma di opere pubbliche, “the nature of the expenditures and the scope of the work are such that this program does not offer an attractive field for financing by the Bank. Expenditures and progress would be difficult to follow and the immediate productivity of a large part of the work is questionable”.

contempo bassi livelli di consumo interno. Veniva inoltre riconosciuto l'elevato grado di competenza della classe dirigente italiana ed in particolar modo *“the intelligence, character and courage of the Prime Minister and his deputy in charge of economic affairs”*, di cui veniva fortemente apprezzato lo sforzo prodigato nel sanare la situazione finanziaria del paese. Tali miglioramenti, tuttavia, non sarebbero stati possibili senza gli aiuti provenienti dall'estero, sia in termini di cibo e beni di prima necessità che di materie prime e attrezzature per riavviare l'attività produttiva. Nonostante i progressi compiuti, inoltre, molto rimaneva ancora da fare per recuperare i livelli ante-guerra: l'indice della produzione industriale era passato fra il luglio 1945 e il luglio 1947 dal 15% al 76% rispetto a quanto prodotto nel 1938; la produzione agricola era aumentata invece nello stesso arco di tempo dal 55 al 75%.

Anche per il prossimo futuro il supporto proveniente dall'estero sarebbe stato cruciale: secondo quanto scritto nel rapporto,

“as a nation with very limited natural resources, Italy's prosperity depends in large measure on the possibilities of processing of imported raw materials for export in the form of finished goods. Therefore as long as the present hindrances to the expansion of international trade – import and exchange restrictions and the scarcity and unbalanced prices of raw materials, including fuel – are not overcome, Italy cannot hope to achieve the degree of development possible in countries with ample natural resources. The loss of Italy's German and Balkan markets for both imports and exports can be made good only very slowly under the most favorable hypothesis, and yet no alternative markets will be available in the foreseeable future”.

Sul fronte interno, uno dei problemi più gravi evidenziati dal rapporto era rappresentato dall'elevata disoccupazione. I dati forniti ai membri della missione indicavano infatti che, a fronte di una popolazione di circa 46 milioni di abitanti nel 1947 – in continua crescita dall'anteguerra⁷² – e di una situazione di sottoutilizzo della capacità produttiva nei settori industriali, il numero di disoccupati veniva stimato fra 1,25 e 2 milioni di persone mentre un numero rilevante di lavoratori occupati – tra i 150.000 e i 200.000 – erano forzatamente tenuti all'interno degli organici aziendali a causa della legislazione che, a partire dal 1945, vietava alle imprese la possibilità di licenziare. Nell'opinione degli esperti BIRS, il problema della elevata disoccupazione italiana era di difficile soluzione e richiedeva una strategia di lungo termine incentrata, da un lato,

⁷² Secondo quanto riportato nel rapporto, tra il 1861 e il 1936 la popolazione italiana era salita da 28,8 a 42,9 milioni di persone.

sull'espansione dell'industria e dell'agricoltura, dall'altro su una politica di incentivo all'emigrazione⁷³.

Preoccupazioni continuava inoltre a suscitare la situazione politica italiana. Nonostante il giudizio positivo circa la decisione, presa da De Gasperi nel giugno 1947, di escludere i comunisti e una parte dei socialisti dal Governo, molta incertezza regnava ancora in attesa delle ormai imminenti nuove elezioni politiche (previste nell'aprile 1948), ritenute un test importante per misurare la forza politica ancora posseduta dai partiti di sinistra. In realtà le opinioni raccolte in Italia dai membri della *fact-finding mission* suggerivano come ormai il partito comunista avesse perso gran parte della propria forza presso gli elettori "*who are more interested in bread and work than in furthering Russia's European strategy*".

Per quanto riguarda invece la posizione dell'Italia sul mercato internazionale, gli esperti BIRS notavano come la struttura della bilancia dei pagamenti italiana fosse notevolmente mutata nel 1947 rispetto agli anni immediatamente precedenti il secondo conflitto mondiale. Essendo sempre stato un paese importatore (principalmente di materie prime), anche prima della guerra le esportazioni riuscivano a coprire solo una parte (circa l'80%) delle importazioni; tale deficit essendo normalmente coperto da partite invisibili quali le spese dei turisti, le rimesse degli emigranti e i noli. All'indomani della fine del conflitto, tuttavia, non solo l'ammontare del deficit della bilancia dei pagamenti si era enormemente accresciuto per le necessità della ricostruzione e del sostegno alla popolazione, ma anche la composizione delle importazioni e delle esportazioni così come la direzione del commercio internazionale dell'Italia apparivano profondamente cambiate. Prima della guerra l'Italia importava prevalentemente carburante, materie prime e alcuni prodotti alimentari, esportando invece soprattutto prodotti manifatturieri (soprattutto del settore tessile), frutta, verdura e vini. I mercati di approvvigionamento erano prevalentemente la Germania, l'Austria e l'Europa orientale, mentre le esportazioni erano dirette soprattutto in Germania, Europa occidentale e Gran Bretagna. Nell'immediato dopoguerra, invece, le distruzioni avvenute in agricoltura e la carenza di fertilizzanti

⁷³ Nelle parole del rapporto, "[a]lthough an increase of industrial activity to near capacity levels might absorb the bulk of the present surplus labor[,] there remains the problem of finding new jobs, over two decades, for over 100,000 new workers each year⁷³. This may be accomplished in part by the development plans in agriculture, industry, transportation and other sections of the economy. However, in order to maintain a low level of unemployment, some 150,000 persons (i.e. about 50,000 workers and their families) should migrate every year. Unfortunately, the bulk of the workers included in this total must be unskilled. It should be noted that, in addition to easing the population problem, such migration would, by increasing the volume of remittances, ease the deficit in the balance of payments".

avevano drasticamente ridotto i raccolti aumentando significativamente il fabbisogno di cibo da approvvigionare all'estero:

“[w]hereas in 1938-39 exports of vegetables, fruit, and wines exceeded by \$70 million (130 million 1946 dollars) import of wheat and fish, in 1946 there was a deficit of \$235 million on the account of food (exports \$90 million, mainly fruit and vegetables; imports \$325 million, mainly cereals)”.

La perdita di due mercati importanti quali quello tedesco e balcanico mettevano inoltre in serio pericolo la ripresa del commercio estero dell'Italia: prima della guerra, infatti, *“[t]he value of Italian agricultural exports to Germany was sufficient to pay for approximately two thirds of the coal imports from that country”*. Il commercio estero italiano aveva quindi iniziato a spostarsi in maniera più consistente verso gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, dai quali proveniva larga parte delle importazioni dell'immediato dopoguerra. In particolare, le importazioni dagli USA erano passate da 150 milioni di dollari nel 1938 a 560 milioni nel 1946, mentre le esportazioni erano scese, rispettivamente, da 78 a 58 milioni di dollari. Tuttavia nelle more di una ripresa più consistente delle esportazioni italiane (possibile solo con la ripresa dell'attività produttiva, a sua volta condizionata dalla disponibilità delle materie prime), nel 1946 le importazioni erano ammontate a 928 milioni di dollari a fronte di un valore delle esportazioni pari solamente a 416 milioni di dollari. Di conseguenza,

“foreign aid, particularly from the United States, was necessary to cover the deficit in the trade balance. This aid consisted principally in assistance from UNRRA, from the Troop Pay Fund, from the Foreign Economic Administration, and from the Post-Administration Accounts which together suffice to cover over 60% of total imports. Other important sources of import financing were the proceeds of exports to hard currency countries and operations under clearing agreements and “private compensation” agreements as well as “franco valuta” imports”.

Per il 1947 le stime disponibili suggerivano un deficit della bilancia commerciale di circa 812 milioni di dollari, a sintesi di 1.511 milioni di dollari di importazioni e circa 699 milioni di esportazioni. A differenza dell'anteguerra, inoltre, il riequilibrio della bilancia dei pagamenti italiana non avrebbe potuto contare ancora per qualche tempo dei proventi derivanti dalle spese turistiche e dalle rimesse degli emigranti: i dati messi a disposizione della BIRS indicavano infatti che se nel periodo fra le due guerre tali voci ammontavano, ciascuna, a circa 100 milioni di dollari su base annuale, nel 1946 esse erano scese, rispettivamente, a 2 e 45 milioni di dollari, *“although in both cases substantial amounts were undoubtedly diverted to ‘franco valuta’ imports”*. La perdita del 90% della capacità di trasporto mercantile su nave che l'Italia possedeva prima della guerra aveva inoltre generato una

posizione debitoria netta della bilancia dei noli di circa 170 milioni di dollari a fronte di un surplus, prima della guerra, di circa 65 milioni di dollari.

Sul fronte economico interno, infine, il rapporto riconosceva il grande sforzo compiuto dal governo italiano nel riportare sotto controllo l'inflazione e i conti pubblici. La stretta creditizia dell'ottobre '47 e le misure di contenimento della spesa pubblica e di aumento delle entrate venivano infatti giudicati favorevolmente dagli esperti BIRS, nella cui opinione

“[a]rmed with its new control over the expansion of bank credit, and having also brought its budget deficit under control, the Government should then be well placed to maintain a stable value of the lira and this task should grow easier the more it is crowned with success. Stable prices will enable the machinery of Government revenue to be perfected; confidence in the lira will revive normal savings and thereby ease the pressure on prices (...).”

3.6 L'Italia quale banco di prova della BIRS nei confronti dei paesi beneficiari del Piano Marshall nel biennio 1947-48: la valutazione dei progetti di ricostruzione e la questione della “subordination”.

A partire dal rientro della *fact-finding mission* la discussione in merito alla richiesta italiana venne portata avanti all'interno dello *Staff Loan Committee* secondo due filoni principali: da un lato si proseguì l'esame meticoloso delle quattro aree di intervento eventualmente candidabili per un prestito BIRS, dall'altro si utilizzò il caso italiano per affrontare alcune importanti questioni di *policy* della Banca per i prestiti da autorizzare in quel particolare momento storico. L'Italia era infatti il primo paese europeo la cui richiesta di prestito poneva alla Banca Internazionale il problema di come coordinare la propria politica di finanziamento rispetto a quella, ancora in fase di evoluzione, promossa dal Piano Marshall, costituendo quindi agli occhi del management BIRS “*a model case for similar loan requests from other ERP countries*⁷⁴”.

3.6.1 L'esame della richiesta italiana: la pre-selezione dei progetti ad opera della BIRS

La prima missione della Banca Internazionale in Italia era tornata a Washington alla metà di novembre 1947 con un ricco bagaglio di informazioni sulla situazione economica e finanziaria del paese ed un primo abbozzo delle possibili aree di intervento all'interno delle quali fosse possibile selezionare alcuni progetti specifici eleggibili per un prestito da parte della BIRS. Ciò nonostante il management della Banca non riteneva

⁷⁴ Tale l'opinione del vicedirettore del *Loan Department* Walter Hill in una delle prime riunioni dello *Staff Loan Committee* dopo il rientro della *fact-finding mission*. Cfr. Minutes of meeting of Staff Loan Committee, January 27, 1948, *WB Archives, Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 01*, Box # 182603B.

ancora giunto il momento di aprire “ufficialmente” la negoziazione per un prestito con l’Italia ritenendo pregiudiziale la conoscenza (al momento impossibile da ottenere) della natura e dell’ammontare degli aiuti provenienti dallo *European Recovery Program*.

Nella lettera inviata a Menichella⁷⁵ il 6 febbraio 1948, il vice-presidente Garner lo informava infatti che

“*as a matter of general policy, it will be necessary for the Bank to refrain from making any substantial further commitments for loans to Western European countries pending clarification of the extent and type of further financial assistance which may be given to those countries under the proposed European Recovery Program*”.

Ciò nonostante, il management della BIRS, sulla base dei risultati della *fact-finding mission*, riteneva che nell’ambito del più generale piano italiano per la ricostruzione e lo sviluppo esistevano effettivamente alcuni progetti di investimento giudicati meritevoli di ulteriore approfondimento nei settori dell’energia elettrica, della siderurgia, dell’agricoltura e della marina mercantile (cfr. *supra*). Nella lettera veniva fatto tuttavia presente come, al momento, le somme complessivamente a disposizione della Banca Internazionale per la concessione di nuovi prestiti non superassero i 500 milioni di dollari rendendo quindi necessario, alla luce del crescente numero di richieste ricevute, che “*the Bank will have to limit strictly the size of loans that can be made by it in the near future*”. Nella lettera per Menichella non vennero (volutamente⁷⁶) fornite cifre relative all’ammontare eventualmente assegnabile all’Italia ma dai verbali delle riunioni dello *Staff Loan Committee* svoltesi nei primi mesi del 1948 sappiamo che gli esperti BIRS si stavano orientando intorno ad una cifra pari a 69 milioni di dollari⁷⁷. Tale somma, nell’opinione dei membri della *fact-finding mission*, rappresentava infatti il fabbisogno in termini di importazioni necessario per

⁷⁵ Cfr. Letter of Robert L. Garner to Dr. Donato Menichella, February 6, 1948, *WB Archives, Italy - Equipment for Development Project - Negotiations 01*, Box # 182603B. La BIRS era stata informata del ruolo di coordinamento affidato al Direttore della Banca d’Italia per tutto quanto riguardava la richiesta di prestito italiana attraverso una lettera dell’ambasciatore Tarchiani del 22 dicembre 1947. Cfr. Italian Embassy to John J. McCloy, December 22, 1947, *WB Archives, Italy - Equipment for Development Project - Negotiations 01*, Box # 182603B.

⁷⁶ Nei verbali della riunione dello *Staff Loan Committee* immediatamente precedente all’invio della missiva per Menichella si legge infatti, a conclusione dell’incontro, che “[i]t was generally agreed that we should not at this time give any figure indicating the size of the loan that the Bank might be willing to consider, but that an indication should be given of the general magnitude. The general nature of the reply should make it clear that although the Bank is giving further consideration to the Italian request it might decide on the basis of additional information received or on the basis of other significant developments not to make any loan. (In this connection it was agreed that political developments in Italy would be an important factor bearing upon the Bank’s decision, but that this fact should not be indicated to the Italians)”. Cfr. *Staff Loan Committee, Minutes of the meeting held on January 27, 1948 at 3:00 pm in room 1006*. A tale incontro era presente, oltre al vice-presidente Garner in qualità di *chairman* dello *Staff Loan Committee*, anche il presidente McCloy.

⁷⁷ Cfr., ad esempio, Memorandum for Staff Loan Committee, January 20, 1948, *WB Archives, Italy - Equipment for Development Project - Negotiations 01*, Box # 182603B.

realizzare alcuni progetti specifici, nei quattro settori selezionati, ritenuti eleggibili per un prestito della Banca Internazionale. In particolare, nel selezionare le quattro aree di intervento (rispetto alle sei originariamente proposte dal Governo italiano) e, per ciascuna di esse, i possibili progetti di interesse, quattro requisiti fondamentali erano stati presi in considerazione dagli esperti BIRS⁷⁸: *i*) l'eliminazione di strozzature all'espansione dell'attività produttiva; *ii*) il contributo di ciascun progetto al rapido miglioramento della posizione italiana negli scambi con l'estero; *iii*) la facilità per la Banca Internazionale di controllare *ex-post* l'utilizzo dei fondi prestati; *iv*) la preferenza per il finanziamento di progetti (nuovi o in corso d'opera) fino al loro completamento, con un orizzonte temporale massimo di due/tre anni. Sulla base di questi quattro criteri di fondo, come si è già visto (cfr. *supra*) lo *staff* della Banca aveva escluso l'interesse da parte della BIRS a finanziare i progetti nei settori delle ferrovie e dei lavori pubblici. Nei quattro settori restanti, al contrario, esistevano buone possibilità di selezionare singoli progetti ritenuti appetibili per un prestito da parte della Banca Internazionale. Lo studio preliminare effettuato dagli esperti della Banca aveva già individuato, all'interno dei programmi di ricostruzione e sviluppo predisposti e avviati dall'Italia, quelli potenzialmente più attraenti per l'istituzione internazionale anche se poi, almeno ufficialmente, il compito di selezione i progetti specifici per i quali richiedere il finanziamento spettava, secondo le regole stabilite dalla Banca, al Governo italiano.

Per comprendere meglio l'approccio adottato dai tecnici della BIRS nella valutazione *ex-ante* della appetibilità di ciascun progetto dal punto di vista della Banca può essere utile fornire una breve descrizione, per ciascuno dei quattro settori selezionati, dei progetti ritenuti più idonei e del relativo calcolo dei costi.

Lo sviluppo della produzione di energia elettrica

All'interno del programma generale di ricostruzione e sviluppo predisposto dal Governo italiano il ripristino e l'espansione della produzione di energia elettrica venivano considerati una pre-condizione fondamentale per il riavvio ed il potenziamento dell'attività produttiva sul territorio nazionale. Secondo le stime fornite agli esperti BIRS in missione in Italia, circa l'80% degli impianti presenti nel centro e nel sud del paese

⁷⁸ Cfr. lettera di Robert L. Garner to Dr. Menichella, February 7, 1948, op.cit., ma anche Memorandum for Staff Loan Committee, January 20, 1948, op. cit., così come Office Memorandum from L.M. Svoboda to Mr. Orvis A. Schmidt, February 5, 1948, *WB Archives, Italy - Equipment for Development Project - Negotiations 01*, Box # 182603B.

erano stati danneggiati durante la guerra, mentre al nord tale percentuale si aggirava intorno al 20%. Al momento dell'invio della richiesta italiana di prestito, i danni della guerra al settore elettrico erano stati già riparati e la produzione di elettricità aveva già superato abbondantemente i livelli dell'anteguerra⁷⁹, avendo raggiunto i 22.000 milioni di Kilowatt/ore rispetto ai 10.000 del 1931. Ciò nonostante la crescente domanda di energia elettrica richiedeva una ben maggiore espansione dal lato dell'offerta. Vi era inoltre il problema dell'elevata stagionalità nella produzione di energia elettrica che non consentiva all'industria di lavorare durante tutti i mesi dell'anno. Data la necessità di importare sia il carbone che il petrolio, infatti, il 90% dell'elettricità italiana proveniva, anche prima della guerra, dallo sfruttamento di fonti di energia idroelettrica. La disponibilità di acqua mutava tuttavia in modo significativo a seconda delle stagioni: nelle regioni settentrionali essa poteva scendere fino al 50% in inverno a causa della neve, registrando invece un surplus nei mesi più caldi quando la neve iniziava a sciogliersi; l'opposto accadeva invece nelle regioni meridionali. Pur esistendo, inoltre, alcuni bacini acquiferi, la loro capacità (stimata pari al 10% del livello annuale di produzione) era del tutto insufficiente a coprire la domanda di energia dell'industria nei mesi invernali. Di conseguenza molte attività industriali si trovavano costrette a chiudere gli impianti o a tagliare drasticamente il numero di ore lavorate nei mesi invernali.

Partendo da questa situazione, il programma italiano si prefiggeva l'obiettivo, entro il 1956, di produrre 40.000 milioni di Kilowatt/ore di energia elettrica, principalmente attraverso: i) la costruzione di nuovi impianti di energia idroelettrica, soprattutto nelle regioni centrali, la cui produzione potesse facilmente essere trasferita anche alle regioni settentrionali durante i mesi invernali; ii) l'ampliamento significativo della capacità dei bacini idroelettrici; iii) la ricostruzione e l'espansione degli impianti geotermici già esistenti nella località di Larderello, vicino Pisa, in Toscana. Secondo le stime italiane, l'intero programma sarebbe costato circa 1.200 miliardi di lire e sarebbe riuscito ad eliminare quasi tutto il deficit di energia elettrica sofferto dalle imprese nei mesi invernali.

Dal punto di vista della Banca Internazionale tali progetti soddisfacevano la maggior parte dei requisiti da essa stabiliti (cfr. *supra*). In primo luogo, il deficit generale di energia elettrica rispetto alle esigenze dell'industria italiana e il suo pronunciato carattere di

⁷⁹ Cfr. *Informal Notes on Italian Loan Application*, August 26 1947, op. cit.

stagionalità costituivano infatti nel 1947 una forte strozzatura all'espansione dell'attività produttiva. In secondo luogo, l'incremento della produzione industriale ottenuto grazie all'accresciuta offerta di elettricità avrebbe avuto delle ripercussioni positive in termini di maggiori esportazioni, migliorando in tal modo la posizione dell'Italia negli scambi con l'estero⁸⁰. Per quanto concerne infine la durata dei progetti ed il problema, ad esso strettamente connesso, della facile verificabilità *ex-post* dell'effettivo utilizzo delle somme prestate, i tecnici della BIRS avevano giudicato “non desiderabile dal punto di vista della Banca” l'originaria richiesta del Governo italiano di ottenere il finanziamento sulla base del fabbisogno complessivo di materie prime stimato per il 1948 (come era invece accaduto per la Francia) piuttosto che sulla base di una serie di singoli progetti specifici. Venivano invece suggerite le due seguenti alternative: i) il finanziamento di alcuni impianti che, essendo già in corso di costruzione, potevano essere completati entro la fine del 1948: si citavano, in particolare, i progetti Terni, Adriatica e Montecatini; ii) il finanziamento della ricostruzione e dell'ampliamento della centrale geotermica di Larderello. Nel primo caso il fabbisogno in termini di importazioni, oggetto di un eventuale prestito da parte della BIRS, avrebbe dovuto aggirarsi, secondo le stime degli esperti, attorno ai 20 milioni di dollari⁸¹. Nel secondo caso invece il progetto presentava tempi di completamento più lunghi (quattro anni) di quelli desiderati dalla Banca, ma si stimava un fabbisogno in termini di importazioni di soli 4 milioni di dollari. Come si è già avuto modo di osservare in precedenza, l'Italia era un paese in grado di produrre autonomamente la gran parte delle attrezzature e dei macchinari necessari per avviare e sviluppare la propria attività produttiva. Il fabbisogno in termini di importazioni a cui gli esperti BIRS facevano riferimento nei propri calcoli per la realizzare degli investimenti nel settore elettrico si riferivano infatti quasi esclusivamente all'approvvigionamento dall'estero di materie prime.

Ricostruzione, riconversione e sviluppo dell'industria siderurgica

Agli occhi dei membri della *fact-finding mission*, la siderurgia italiana nel 1947 si presentava come un'industria prevalentemente fondata sull'utilizzo di

⁸⁰ Secondo quanto riportato dalla *fact-finding mission*, “[b]ased on industrial exports of \$600 million per year, the elimination of the winter power shortage should contribute an increase in production of at least 10 per cent which is equivalent to about \$60 million per year in exports. Taking an average value of imported raw materials in manufactured items at 25 per cent, the net increase in volume of exports would be \$45 million”.

⁸¹ Sempre secondo gli esperti il fabbisogno in termini di importazioni relative al completamento di tutti i progetti già in corso di completamento nel settore dell'energia elettrica era di circa 80 milioni di dollari.

“about 100,000 workers who otherwise would be unemployed, a surplus of electric power during the summer months, and small resources of iron and manganese ores to provide the iron and steel requirements for a relatively large and diversified industrial economy with resultant savings in foreign exchange requirements which are very important in determining the balance of payments?”.

I dati raccolti mostravano infatti che, nonostante la necessità di importare dall'estero il 100% del carbone necessario così come il 25% dei minerali e dei rottami di ferro, in ogni caso la produzione siderurgica italiana consentiva al paese, dati i prezzi praticati e i livelli produttivi ottenuti, di risparmiare annualmente circa 100 milioni di dollari negli scambi con l'estero. Negli incontri avvenuti in Italia, inoltre, le autorità italiane avevano difeso la capacità dell'industria siderurgica italiana di produrre ghisa a costi relativamente più competitivi rispetto agli altri partner europei⁸².

Nei piani presentati dal Governo italiano, il rilancio del settore siderurgico richiedeva innanzitutto un'opera di ricostruzione e di riconversione degli impianti ad uso pacifico, che consentisse il ritorno ai livelli produttivi immediatamente precedenti la guerra. Secondo le stime presentate dagli esperti BIRS, le importazioni necessarie a completare la ricostruzione dei danni di guerra nel settore ammontavano a circa 60 milioni di dollari, a fronte di circa 110 milioni di dollari – sempre in termini di importazioni – da utilizzare per la modernizzazione e l'espansione degli impianti. Dei complessivi 170 milioni di dollari, solo 20 milioni facevano riferimento ad attrezzature e macchinari, tutto il resto essendo rappresentato da materie prime. Nell'opinione degli esperti i piani riguardanti il settore siderurgico apparivano particolarmente problematici: essi venivano infatti giudicati ancora poco chiari e in corso di definizione. Essi apparivano inoltre strettamente condizionati all'esecuzione e completamento dei piani di sviluppo nel settore elettrico (cfr. *supra*). Ciò nonostante i membri della missione evidenziavano due possibili progetti di investimento dalle caratteristiche potenzialmente interessanti agli occhi della Banca Internazionale: *i)* la conversione a tempi di pace e relativa modernizzazione dell'impianto di Terni per la produzione di lamiere e nastri; *ii)* il completamento degli impianti Fiat di laminatura a freddo. Tali progetti avrebbero richiesto circa 20 milioni di dollari in termini di materie prime ed attrezzature importate ed il loro completamento avrebbe consentito di provvedere internamente ad una quota significativa dei laminati

⁸² In particolare, nel verbale relativo all'incontro avvenuto, il 27 ottobre 1947, con il presidente della Finsider Sinigaglia, si afferma che l'Italia *“was producing pigiron from North African and Spanish ores using only 750 kilos of coke per ton of product”*, rispetto ad una media di *“1000-1100 kilos per ton in Germany, France and Britain”*. Cfr. Interview with Mr. Sinigaglia, President of Finsider Group, October 27th, 1947, *WB Archives, Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 01*, Box # 182603B.

necessari per la produzione di autoveicoli, materiale rotabile “*and other essential items for domestic consumption and the export trade*”.

La ricostruzione della marina mercantile

Prima della guerra la flotta mercantile italiana, con un tonnellaggio complessivo di 3,3 milioni, si collocava al sesto posto a livello mondiale e rappresentava una delle principali fonti di entrata di valuta sia attraverso il trasporto di beni da e per l'Italia, sia attraverso quello fra porti stranieri. Nel 1937 sulle navi italiane viaggiava circa il 58% di tutto il traffico commerciale in entrata e in uscita da paese, mentre la bilancia dei noli presentava un surplus di circa 60 milioni di dollari. Con la guerra, tuttavia, il 90% della flotta mercantile italiana aveva subito danni ingenti in seguito all'affondamento, al danneggiamento o alla confisca delle sue navi. Il Governo italiano aveva immediatamente inaugurato un programma di ricostruzione basato principalmente sul recupero e restauro delle navi danneggiate o affondate, alla restituzione di alcune delle navi confiscate dagli Stati Uniti e all'acquisto di novanta *Liberty Ships* usate. Tale sforzo aveva consentito all'Italia di ricostituire, nel luglio 1947, una capacità di trasporto su nave di circa 1,9 milioni di tonnellate, con precedenza per i piroscafi in grado di attraversare l'Oceano. In generale il programma di ricostruzione presentato dal Governo italiano ambiva ad ottenere, nel giro di quattro anni, 1,1 milioni di tonnellate di capacità aggiuntiva di trasporto su nave. Tale risultato sarebbe stato raggiunto con l'acquisto ma soprattutto attraverso la costruzione, all'interno dei propri cantieri (in quel momento operanti solo al 25% della propria capacità potenziale) di navi per la quale l'Italia possedeva manodopera ed attrezzature adeguate purché venisse garantito l'approvvigionamento delle materie prime, il cui fabbisogno complessivo veniva stimato intorno ai 144 milioni di dollari.

Date queste informazioni, i membri della *fact-finding mission* osservavano come, in generale, il programma di ripristino della marina mercantile italiana non avesse bisogno di finanziamenti esterni, essendo in grado di autosostenersi con gli elevati guadagni ottenibili in valuta estera. Esistevano tuttavia alcune compagnie, impegnate prevalentemente nel trasporto di piccolo tonnellaggio nell'area europea, che stavano sperimentando maggiori difficoltà a trovare fonti di finanziamento e potevano quindi venir considerate per un possibile prestito da parte della Banca Internazionale. La loro realizzazione avrebbe infatti consentito, agli occhi degli esperti BIRS, importanti risparmi di valuta estera attraverso il

trasporto di merci fra i paesi europei; in termini di materie prime importate, tale progetto avrebbe richiesto circa 15 milioni di dollari in un orizzonte temporale di circa due anni.

Il ripristino e lo sviluppo del settore agricolo

L'agricoltura italiana era stata gravemente danneggiata dal conflitto mondiale. Secondo le stime fornite agli esperti BIRS dal Governo italiano, al 30 giugno 1945 i danni complessivi ammontavano a circa 374.000 milioni di lire (calcolati al valore del settembre 1947), a cui andavano però aggiunte le perdite causate dall'impoverimento del suolo dovuta alla carenza di fertilizzanti a partire dagli ultimi anni di durata della guerra. Secondo quanto reso disponibile ai membri della *fact-finding mission*, il piano del Governo italiano sul fronte dell'agricoltura puntava tuttavia non solo sul recupero della produzione agricola dell'anteguerra ma soprattutto sul suo ulteriore sviluppo. Le aree di intervento cruciali erano quelle dell'irrigazione e della bonifica dei terreni. Sul primo fronte, nel 1947 si registravano circa 1,7 milioni di ettari di terreno irriguo, localizzati prevalentemente a nord della valle del Po, mentre al centro-sud l'irrigazione era ancora molto sporadica e circoscritta ad alcune zone situate nelle vicinanze dei fiumi. Si prevedeva quindi l'esecuzione di un piano quinquennale di irrigazione riguardante il miglioramento di impianti già esistenti per circa 177.000 ettari di terreno, e la costruzione di nuovi impianti per ulteriori 370.000 ettari. I costi previsti per tali opere si aggiravano attorno ai 152.000 milioni di lire, con un fabbisogno in termini di materie prime importate di circa 67 milioni di dollari. Per quanto riguarda invece la bonifica dei terreni, si prevedeva un programma decennale relativo a circa 1,14 milioni di ettari di terreno per un costo complessivo stimato pari a 450.000 milioni di lire, all'interno del quale il fabbisogno in termini di materie prima si aggirava intorno ai 171 milioni di dollari. Nelle stime delle autorità italiane il completamento di tali programmi nel settore agricolo avrebbe esercitato effetti positivi in termini di occupazione, approvvigionamento di cibo e significativi risparmi in termini di valuta estera. L'esecuzione dei piani di irrigazione e bonifica avrebbero infatti creato circa 200.000 posti di lavoro in più nel settore delle costruzioni, contribuendo in tal modo ad alleviare l'incidenza della disoccupazione nelle aree agricole del paese; al contempo tali opere avrebbero offerto a regime una occupazione stabile e cibo sufficiente a circa 680.000 nuovi agricoltori. L'aumento della produzione agricola a regime avrebbe infine portato significativi risparmi (nell'ordine di oltre 130 milioni di dollari) in termini di valuta estera precedentemente utilizzata per importare larghi quantitativi di cibo

(soprattutto cereali e carne): secondo le stime riportate , il piano di irrigazione avrebbe generato, una volta completato, un risparmio in termini di valuta estera pari a circa 51,4 milioni di dollari (rispetto ad un fabbisogno in termini di importazioni di 67 milioni di dollari, cfr. *supra*); i risparmi di valuta estera prodotti a regime dal piano di bonifica ammontavano invece a 80 milioni di dollari (fabbisogno in termini di esportazioni: 171 milioni di dollari).

Per quanto riguarda l'appetibilità di tali programmi di investimento dal punto di vista della Banca Internazionale, i progetti di irrigazione apparivano più attraenti in quanto più rapidi da eseguire e caratterizzati da guadagni più certi. In particolare, nell'opinione degli esperti i progetti più interessanti erano quelli relativi al miglioramento degli impianti di irrigazione di Villorosi, Ferrarese e Sele, per i quali si prevedeva un fabbisogno complessivo in termini di importazioni di circa 10 milioni di dollari.

3.6.2 La selezione dei progetti da parte del Governo italiano

Seguendo la procedura stabilitasi all'interno della Banca Internazionale, la parola passava quindi a questo punto al Governo italiano a cui veniva chiesto di procedere alla selezione, all'interno del proprio programma generale di ricostruzione, di un gruppo di singoli progetti che rispettassero le condizioni richieste dalla BIRS e di raccogliere, conseguentemente, tutta l'informazione di tipo tecnico ed economico utile per la valutazione da parte della Banca Internazionale. Allo stesso tempo, però, la Banca si diceva disponibile ad inviare a breve

“representatives to Italy for the purpose of consulting (...) in the selection and analysis of such projects for our further consideration here⁸³”.

Nella lettera di risposta, datata 18 marzo, Menichella prendeva atto della nuova politica dei prestiti inaugurata dalla Banca Internazionale e, nel dichiarare che il Governo italiano aveva già iniziato, secondo quanto richiesto dalla BIRS, a selezionare alcuni progetti specifici nell'ambito del più generale programma di ricostruzione e sviluppo, accettava volentieri la proposta di accogliere a breve i rappresentanti della Banca Internazionale

“who will thus be able to attend the preparation of the individual projects and assemble all the technical and economic informations necessary for a sound judgement⁸⁴”.

⁸³ Cfr. Letter of Robert L. Garner to Dr. Donato Menichella, February 6, 1948, op. cit.

La missione di esperti BIRS visitò l'Italia fra il 13 aprile e il 6 giugno del 1948 “for the purpose of consulting in the selection and analysis of specific projects as a basis for possible financing by the International Bank⁸⁵”. Due dei tre esperti inviati – il *loan officer*, capo della missione, F.D. Stephens e l'ingegnere, membro del Research Department, Wayne E. Rembert – tornavano in Italia per la seconda volta; ad essi si aggiungeva invece per la prima volta Ladislav Svoboda, funzionario del Loan Department.

Agli occhi degli esperti appena giunti a Roma,

“there was little preparatory work by the Italians prior to our arrival so far as specific projects were concerned so we have had to start from scratch”.

Tale ritardo era probabilmente causato dall'avvenuta approvazione, all'inizio di aprile, della prima *tranche* di aiuti prevista dal Piano Marshall⁸⁶ e alla conseguente necessità di stabilire la migliore allocazione dei numerosi progetti di ricostruzione e sviluppo fra le diverse fonti di finanziamento ora disponibili. In occasione di un incontro preliminare in Banca d'Italia poco dopo l'arrivo della missione, Menichella spiegò infatti che⁸⁷, a differenza di quanto originariamente suggerito dagli esperti della Banca Internazionale, il Governo italiano preferiva non includere all'interno dei progetti da sottoporre alla loro attenzione quelli relativi agli investimenti nei settori dell'irrigazione e bonifica dei terreni, così come quelli riguardanti la costruzione di impianti per la produzione di energia idroelettrica. Diverse erano le motivazioni avanzate per ciascuno di questi due settori. Nel primo caso si riteneva innanzitutto che sarebbe stato oltremodo difficoltoso per la Banca Internazionale interagire contemporaneamente con tante diverse controparti quanti erano i numerosi proprietari terrieri coinvolti nell'operazione; allo stesso tempo la possibilità alternativa di costituire appositamente un unico consorzio di proprietari avrebbe richiesto un lungo e laborioso iter parlamentare che avrebbe notevolmente rallentato il processo. Si preferiva quindi, da parte italiana, indirizzare su tali piani una parte dei fondi previsti dal Piano Marshall. Per quanto riguardava invece il settore idroelettrico, Menichella riteneva che i progetti in esso contenuti sarebbero stati in grado di attrarre autonomamente fonti di

⁸⁴ Cfr. Letter from Donato Menichella to Mr. Robert H. Garner, March 18, 1948, *WB Archives, Italy - Equipment for Development Project - Negotiations 01*, Box # 182603B.

⁸⁵ Cfr. Letter of W.A.B. Iliff, Loan Director, to Dr. Giorgio Cigliana, Representative of the Bank of Italy, April 5, 1948. *WB Archives, Italy - Equipment for Development Project - Negotiations 01*, Box # 182603B.

⁸⁶ Il 3 aprile 1948, dopo una lunga discussione all'interno del Congresso, il presidente Truman firmò, trasformandolo in legge, l'*Economic Cooperation Act* che istituiva l'*Economic Cooperation Administration* che avrebbe gestito l'intero programma di aiuti nei successivi quattro anni.

⁸⁷ Cfr. Preliminary conference with Dr Menichella on suggested Projects for IBRD financing, April 21, 1948, *WB Archives, Italy - Equipment for Development Project - Negotiations 01*, Box # 182603B.

finanziamento, sia interno che estero, di natura privata. In entrambi i settori, inoltre, il direttore generale della Banca d'Italia faceva presente che, per motivi politici, il Governo italiano preferiva gestire in modo unitario i numerosi programmi di investimento in essi contenuti; il doverne scegliere solo alcuni ai fini del finanziamento da parte della BIRS avrebbe infatti fatto sorgere una “*question of priority*” che invece si preferiva evitare. Menichella proponeva quindi di concentrare l'attenzione degli esperti giunti a Roma su tre progetti principali che il Governo italiano aveva scelto per l'importanza rivestita dal punto di vista dell'economia nel suo insieme e la capacità che tali progetti avrebbero avuto nel rimuovere alcune importanti strozzature all'espansione della produzione. Tali progetti erano: i) la ricostruzione ed il consolidamento degli impianti siderurgici facenti capo alla FINSIDER (del gruppo IRI); ii) i progetti di ripristino e sviluppo della marina mercantile facenti capo alla FINMARE; iii) la costruzione dell'impianto geotermico di Larderello in Toscana. I membri della missione sconsigliarono tuttavia a Menichella l'esclusione a priori dalla lista da sottomettere alla BIRS dei progetti legati allo sviluppo del settore idroelettrico e ai piani di irrigazione. Nell'opinione dell'ingegnere Rembert, infatti,

“financing of both irrigation and hydro-electric plant construction appears to the Bank very attractive as such projects are “sellable” to the public⁸⁸”.

Nelle settimane successive il confronto fra le due delegazioni portò alla progressiva individuazione di una lista di undici progetti, distribuiti tra le quattro aree originariamente suggerite dalla Banca Internazionale, che il Governo sottopose infine come propria scelta finale al management della BIRS. In particolare (tab.3.1), nel settore siderurgico il contributo della Banca Internazionale veniva richiesto per la realizzazione di tre diversi progetti – relativi, rispettivamente, agli impianti di Piombino (Toscana), Bagnoli (Campania) e Cornigliano (Liguria) – tutti facenti capo alla FINSIDER (sussidiaria dell'IRI), a cui si aggiungeva un ulteriore progetto in Piemonte relativo alla modernizzazione dell'impianto di proprietà della FIAT.

⁸⁸ Cfr. Preliminary conference with Dr Menichella on suggested Projects for IBRD financing, April 21, 1948, op.cit. La preferenza, nei primi anni di attività della Banca Internazionale, per questo tipo di progetti è stata d'altra parte ribadita e motivata anche dagli storici della World Bank. Mason and Asher osservano infatti che “*The Bank recognized that investments of many kinds were needed for development but frequently implied that one kind was more essential than any other. The relative ease with which it could finance electric power, transportation, and economic infrastructure projects – in reality the result of circumstance – made it an exponent of the thesis that public utility projects, accompanied by financial stability and the encouragement of private investment, could do more than almost anything else to trigger development*” (cfr. Mason and Asher, 1973, pagg.189-190).

Tab.3.1 - Gli undici progetti presentati dall'Italia alla BIRS nel giugno 1947

Nome impresa	Impianto	Oggetto del progetto
<i>Siderurgia</i>		
ILVA (Finsider)	Piombino	Ricostruzione dei forni a <i>coke</i> e dei forni fusori; riassetto fabbrica di laminati
ILVA (Finsider)	Bagnoli	<u>Ricostruzione</u> : completamento di un terzo forno fusorio, ricostruzione fucina acciaio Thomas distrutto dai tedeschi, recupero bloom delivery system. <u>Innovazioni</u> : aggiunta di un quarto forno fusorio, installazione di 4 nuove fabbriche di laminati Ricostruzione attrezzature portate via dai tedeschi: due forni fusori, tre batterie per forni da coke, una fucina di acciaio open heart. L'impianto si sarebbe specializzato nella produzione di "flat products", richiedendo quindi l'installazione di un riduttore in lastre e di una "rough mill". Una "plate mill" e un laminatoio a freddo erano anche inclusi insieme alle attrezzature per la produzione di rivestimenti in stagno
SIAC (Finsider)	Cornigliano	Modernizzazione impianto ed espansione della capacità produttiva di acciaio grezzo, laminati a freddo, tubi, molle, e prodotti simili richiesti nelle lavorazioni meccaniche dell'azienda.
FIAT	Torino/Avigliana	
<i>Marina mercantile</i>		
Finmare	Cantieri Lloyd Triestino, Adriatica e Tirrenia	Costruzione di 12 navi cargo-passenger e 10 piccoli piroscafi da carico per un totale di 140.000 tonnellate di capacità.
<i>Agricoltura- irrigazione</i>		
Consorzio da creare	Valle basso Volturno	Irrigazione di 50.000 ettari di terreno nell'area ad ovest di Capua e a nord di Napoli, utilizzando l'acqua del fiume Volturno, le acque di scarico della città di Napoli e le acque di drenaggio sotteraneo ottenute con il pompaggio. Tale progetto completa i lavori di bonifica della zona iniziati nel 1921. Esso include anche la costruzione di una diga sul Volturno e due piccole centrali elettriche.
<i>Produzione energia elettrica</i> <i>di cui settore idroelettrico:</i>		
Società Adriatica di Elettricità (SADE)	Piave-Boite-Vajont	Costruzione di 4 dighe in grado di immagazzinare l'equivalente di 166 mln di KW/H; costruzione di 2 centrali elettriche, rispettivamente di 240.000 e 6.000 k.v.a.
Società Idroelettrica Sarco-Molveno (SIMS, sussidiaria al 50% Edison e Sip)	Valle del Sarco	Costruzione di 2 centrali elettriche, rispettivamente di 350.000 e 30.000 k.v.a., utilizzando il lago Molveno come bacino idroelettrico naturale.
Terni	Nera-Velino e Vomano	Completamento impianto di Terni da 66.000 k.v.a. e impianto di Providenza da 50.000 k.v.a.; aggiunta di un generatore all'impianto di Canetra; ampliamento del bacino idroelettrico di Campotosto.
Società Meridionale di Elettricità (SME)	Mucone	Costruzione di una diga sul fiume Mucone e di 2 stazioni idroelettriche rispettivamente di 70.000 e 40.000 k.v.a.
Coniel (Edison)	Rete di 200.000 volts	Completamento rete di collegamento nazionale attraverso 650 Km di linee di trasmissione e 8 stazioni di collegamento; collegamento con la Sicilia attraverso lo Stretto di Messina, inclusa la costruzione di 3 stazioni di collegamento.
<i>di cui settore termoelettrico:</i>		
Larderello	Larderello, Stazione n.4	Costruzione del quarto impianto di Larderello con una capacità di 180.000 k.v.a.

Fonte: IBRD, Office Memorandum from Rembert to Leonard B. Rist, June 8, 1948, WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project - Negotiations 01*, Box # 182603B

Nel settore della marina mercantile la richiesta di prestito veniva avanzata invece per un solo progetto, relativo alla costruzione di dodici navi *cargo-passenger* e dieci piccoli piroscafi da carico ad opera delle società Italia Lloyd Triestino, Adriatica e Tirrenia, facenti capo alla FINMARE del gruppo IRI . La lista tornava poi ad includere un progetto nel settore dell'irrigazione, localizzato nella valle del Volturno, ad ovest di Capua, al nord di Napoli. Analogamente venivano reinseriti alcuni progetti rientranti nel programma per lo sviluppo della produzione di energia idroelettrica: i) il completamento dell'impianto e del bacino idroelettrico nella valle del Piave (Veneto), facente capo alla Società Adriatica di Elettricità (SADE); ii) il completamento dell'impianto nella valle del Sarco (Trentino), finanziato dalla Società Idroelettrica Sarca Molveno (SIMS) di nuova costituzione; iii) il completamento di una serie di impianti nell'Italia centrale nelle valli dei fiumi Nero-Velino e Vomano (*Terni projects*); iv) la costruzione di una diga e di due stazioni idroelettriche nella Sila (Calabria) facenti capo alla Società Meridionale di Elettricità (SME); v) il completamento di una linea di trasmissione di 220,000 volts in grado di collegare gli impianti del Trentino con quelli della Calabria attraverso 650 Km di rete e la costruzione di otto stazioni intermedie. A tali progetti nel settore idroelettrico si aggiungeva poi il piano, già presente nella lista originaria presentata da Menichella, per la costruzione di una quarta stazione geotermica presso la località di Larderello (Toscana) ad opera della omonima Società Larderello.

3.6.3 L'esame della richiesta italiana: l'analisi e la valutazione dei progetti da parte degli esperti BIRS sull'impatto atteso sull'economia italiana

Con il ritorno a Washington della missione guidata da Stephens e la presentazione esplicita da parte del governo italiano della lista dei progetti su cui si chiedeva il contributo alla Banca Internazionale iniziò la fase più tecnica del lavoro degli esperti BIRS. Da un lato, sulla base dei dati raccolti in Italia e dei sopralluoghi effettuati in loco, l'ingegner Rembert si dedicò alla stesura di un lungo rapporto tecnico su ciascuno dei progetti presentati, allo scopo di fornire al management della Banca tutte le informazioni necessarie, sia in termini di costi che di benefici, per una attenta valutazione della richiesta di finanziamento. Parallelamente, agli economisti dell'*Economics Department*⁸⁹ fu chiesto,

⁸⁹ Che, a partire dal 1948, aveva sostituito nell'organigramma della Banca il precedente *Research Department*. La scelta di modificare in tale senso la denominazione del dipartimento ricerche venne così motivata dal suo

secondo la prassi adottata fin dalle prime richieste giunte alla BIRS, di elaborare – sulla base del quadro macroeconomico del paese (ma anche tenendo conto degli aspetti di natura più politica) - una stima della *creditworthiness* dell'Italia. Rilevante, da questo punto di vista, sarebbe stata anche la conoscenza di quanto l'Italia sarebbe stata in grado di ottenere attraverso lo *European Recovery Program*, rendendo quindi necessario avviare una proficua collaborazione con la *European Cooperation Administration*.

Per quanto riguarda lo studio degli undici progetti sottomessi all'attenzione della Banca Internazionale, la tabella 3.2 fornisce sinteticamente un'idea del tipo di informazioni raccolte e del metodo di analisi utilizzato per valutare, all'interno di ciascuna delle quattro aree di intervento selezionate, l'impatto di tali investimenti sull'economia italiana e il relativo grado di interesse da parte della Banca. In particolare, sulla base di un questionario appositamente predisposto⁹⁰, accanto ad una serie di domande relative all'andamento delle principali grandezze macroeconomiche, alle autorità italiane veniva esplicitamente richiesto di fornire, per ognuno dei settori in cui erano previsti piani di ricostruzione e sviluppo⁹¹, i dati relativi a: costo totale (in lire) del progetto, fabbisogno (in dollari) in termini di importazioni, finanziamento interno (in lire), occupazione attesa (sia durante l'esecuzione del progetto che dopo il suo completamento), vantaggi attesi in termini di prodotto nazionale, profitti netti o risparmi ottenibili, guadagni in termini di valuta estera. Nel settore siderurgico, ad esempio, i costi stimati dal Governo italiano per il completamento dei diversi progetti avanzati in ambito Finsider ammontavano complessivamente a circa 75,5 miliardi di lire; di questi la parte – circa un terzo - rappresentata da materie prime e attrezzature da importare dall'estero ammontava, utilizzando un tasso di cambio stimato pari a circa 575 lire per dollaro, a 42,3 milioni di dollari (circa 24 miliardi di lire), mentre il restante fabbisogno interno sarebbe stato

direttore Rist: “*Originally it got called research department. After all, the Fund had a research department, and after all the Federal Reserve had a research department. Then I discovered a few things. I discovered that research in English may mean that you collected statistics and don't interpret them yourself, which is one thing I didn't want to do. I found that if you translate into Spanish, it means secret police department, and if you translate it into French, it means missing persons department. And since I was always interested in knowing what effect translations gave, I one day went to Mr. Garner and told him that I wanted to change the name. I gave him these explanations, and the first was the only one that struck him. The other ones he was not interested in. Anyway, it was changed to economics department*”. Cfr. The World Bank/IFC Archives, Oral History Program, Interview with Leonard Rist, pagg.16-17.

⁹⁰ Cfr. IBRD, “Italy, Information required on General Economic Situation and on Reconstruction and Development Programs in Six Economic Sectors as Presented to the IBRD”, March 3rd 1948. Il documento risulta essere stato redatto da Ladislav Sloboda. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 01*, Box # 182603B

⁹¹ Essendo stato redatto nel marzo 1948 tale questionario faceva ancora riferimento ai progetti presentati in sei settori e non, come fu poi stabilito a partire dalla fine della seconda missione BIRS in Italia, a quattro.

finanziato prevalentemente attraverso la controparte in lire ottenuta dalla vendita di materiali ERP e solo in parte – circa il 25% - con risorse interne. Per quanto riguardava invece il progetto Fiat, il piano complessivo richiedeva circa 8,6 miliardi di cui 3,6 erano già stati spesi all'inizio del 1948 sulla base delle risorse interne e di un aumento della capitalizzazione. Il fabbisogno in termini di importazioni ammontava in questo caso a 8,65 milioni di dollari di cui un milione era già stato speso in Germania: restavano quindi da finanziare 7,65 milioni di dollari di materie prime e attrezzature che costituivano la base per la richiesta di prestito alla BIRS. Nessun aiuto era previsto in questo caso da parte del Governo italiano.

Tab.3.2 - La valutazione economica dei progetti italiani da parte della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo

	COSTI			GUADAGNI ATTESI			Importo suggerito per prestito (mln dollari)
	Costo totale	Fabbisogno import	Finanziamento interno	Guadagni in termini di valuta estera	Occupati (persone)		
	(mld lire)	(mln dollari)	(mld lire)	(mln \$ all'anno)	durante progetto	dopo completamento	
Siderurgia							
<i>di cui:</i>							
- Progetti Finsider	75.5	42.3	56	75.0			11.6
- Progetto Fiat	8.6	7.6	5.1	6.0		105,000	5.4
Marina mercantile							
- Progetti Finmare	50.0	19.7	37.5	2.3	12,000	2,500	9.0
Agricoltura-irrigazione							
- Progetto basso Volturmo	30.0	5.7	26	1.5	n.d.	n.d.	1.5
Produzione energia elettrica							
<i>di cui:</i>							
- Progetti energia idroelettrica	99.0	14.6	90.6	110.0	13,850	165,000	5.1
- Progetti energia termoelettrica	13.0	8.0	9				1.5
TOTALE PROGETTI	276.1	97.9	224.2	194.8	25850	272500	34.1

Fonte: WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 01*, Box # 182603B

In generale, l'opportunità di investire nel settore siderurgico veniva giustificata

“on the basis of foreign exchange savings, increased employment, reduced investment in inventories, and the guarantee of quality, quantities, and prices of finished steel to an important group of fabricating industries”⁹².

⁹² Cfr. World Bank (1948b), pag.2.

In particolare, sulla base del raggiungimento di una produzione nazionale di circa 2,5 milioni di tonnellate di acciaio grezzo (valore rivisto a ribasso dallo stesso Rembert rispetto ai 3 milioni originariamente ventilati dalle autorità italiane) il risparmio in termini di minori importazioni sarebbe ammontato a circa 140 milioni di dollari all'anno. Tali industrie sarebbero state inoltre in grado di occupare circa 105.000 lavoratori in un contesto di elevata e diffusa disoccupazione.

Per quanto riguarda invece la ricostituzione della flotta mercantile italiana, il progetto sottoposto alla BIRS prevedeva un investimento complessivo di 50 miliardi di lire, con un fabbisogno in termini di importazioni di circa 19,7 milioni di dollari. La principale giustificazione economica era in questo caso rappresentata dai guadagni in termini di valuta estera, stimati pari a 2,3 milioni di dollari all'anno. Si prevedeva inoltre il coinvolgimento di circa 12.500 lavoratori durante l'esecuzione del progetto a cui se ne sarebbero aggiunti altri 2.500 dopo il suo completamento.

Nel settore agricolo i costi stimati per la realizzazione dei progetti di irrigazione nella valle del basso Volturno ammontavano secondo le autorità italiane a circa 30 miliardi di lire, con un fabbisogno complessivo di valuta estera a fini di importazione di circa 5,7 milioni di dollari relativo prevalentemente ad acciaio e rame necessari per produrre le necessarie attrezzature. Sul fronte dei benefici attesi, si stimava un guadagno in termini di valuta estera pari a circa 1,5 milioni di dollari; grazie ai nuovi impianti di irrigazione, inoltre, il valore dei raccolti sarebbe aumentato di circa 1.800 milioni di lire, ovvero solo il 6% dell'investimento prospettato. Nell'opinione di Rembert, tuttavia, nonostante la bassa profittabilità e la scarsa giustificabilità di alcune parti del progetto (cfr. *infra*), “*the basic irrigation system may be justified*”⁹³.

Per quanto riguarda infine il settore dell'energia elettrica, l'insieme dei progetti selezionati prevedeva un costo complessivo di 112 miliardi, di cui 99 per gli impianti di tipo idroelettrico e i restanti 13 per quello geotermico di Larderello. Il fabbisogno stimato in termini di valuta estera ammontava a circa 22,6 milioni di dollari (14,6 milioni energia idroelettrica, 8 milioni energia geotermica). Secondo le autorità italiane la metà del finanziamento interno previsto sarebbe provenuto dalla controparte in lire ottenuta con la vendita di materiali ERP, mentre il resto sarebbe stato finanziato attraverso aumenti di

⁹³ Cfr. Office memorandum from E. Wayne Rembert to Leonard B. Rist, “Specific Projects – Italy”, June 8, 1948. WB Archives - Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 01, Box # 182603B

capitale, prestiti privati e reddito corrente. La giustificazione principale degli investimenti complessivamente previsti nel settore era rappresentata dalla possibilità di aumentare in modo significativo l'offerta di energia elettrica durante i mesi invernali con importanti ricadute positive in termini di produzione industriale e occupazione. In particolare, secondo quanto riportato dallo stesso Rembert,

“[i]t is estimated that the increased power production from this program will increase annual production by the equivalent of about 400 billion lire at current prices. The net increase in industrial imports from this increased production is estimated at the equivalent of about \$110 million annually. The projects will employ about 13,850 workers during construction and increased availability of power from the projects will provide employment in industry for the equivalent of about 165,000 workers. Total annual savings in coal due to decreased operation of thermal plants and steam locomotives are estimated to total about 725,000 tons which amounts to about \$1,3 million at current prices⁹⁴”.

Complessivamente il fabbisogno in termini di valuta estera relativo alla realizzazione degli undici progetti presentati dall'Italia alla Banca Internazionale ammontava, secondo le stime presentate dalle autorità italiane, a circa 98 milioni di dollari. Prendendo in considerazione fattori quali l'effettiva giustificabilità dei progetti, i tempi di esecuzione così come la disponibilità di alcune materie prime di fonte ERP⁹⁵, tale somma venne significativamente ridimensionata da Rembert che propose come base per la richiesta di finanziamento BIRS poco più di 34 milioni di dollari (cfr. ultima colonna della tabella 3.3). Nel settore siderurgico, ad esempio, sia il progetto Finsider che, in misura minore, quello Fiat venivano giudicati eccessivamente ambiziosi: nelle stime di Rembert l'effettivo fabbisogno in termini di valuta estera veniva ridotto, rispettivamente, da 42,3 e 7,6 milioni di dollari, a 11,6 e 5,4 milioni di dollari. Nel caso della marina mercantile, a parità di costo complessivo (50 miliardi di lire) il fabbisogno in termini di valuta estera veniva drasticamente rivisto dagli originari 19,7 milioni di dollari a 9 milioni. Si riteneva infatti che

“[t]he balance of payment argument in favor of the project holds true only so far as the two ships with dollar earnings are concerned. The rest of the ships are expected to earn sterling and Italy appears even now to have a favorable sterling balance⁹⁶”.

⁹⁴ Cfr. IBRD, Report on Specific Projects in Italian Loan Application, Part V, Electric Power projects, ERM 105 Vol.3, August 19, 1948.

⁹⁵ Cfr. IBRD, Confidential memorandum from E.W. Rembert, “Specific Projects in the Italian Loan Application”, August 20, 1948. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B.

⁹⁶ Cfr. From Grace Werring to Mr. A. Wubnig, “Italian Shipping Loan Application”, September 20, 1948. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B.

Anche nel settore agricolo la base per la richiesta di finanziamento alla Banca Internazionale veniva abbondantemente abbassata da 5,7 a 1,5 milioni di dollari; i costi presentati dal governo italiano venivano ritenuti eccessivi e una parte dei progetti presentati non sufficientemente attraenti dal punto di vista della Banca⁹⁷. Per quanto riguarda infine i progetti relativi allo sviluppo del settore elettrico, molte delle materie prime richieste (in particolare carbone e petrolio) sarebbero state fornite attraverso il piano Marshall e venivano conseguentemente escluse dall'ammontare di finanziamento complessivamente richiesto alla Banca Internazionale; nell'eventualità, inoltre, che i progetti relativi all'industria siderurgica fossero stati realizzati tempestivamente gran parte del ferro e dell'acciaio necessari sarebbero stati disponibili sul mercato interno. Tenendo conto di entrambi questi fattori Rembert stimava quindi una riduzione dell'importo in dollari necessario per la realizzazione degli investimenti nel settore elettrico dagli originati 22,6 milioni di dollari a non oltre 6,6 milioni.

3.6.4 La valutazione della "creditworthiness" dell'Italia e la questione della "subordination" rispetto al Piano Marshall: l'Italia "guinea pig" dei paesi beneficiari dell'ERP

Parallelamente al meticoloso lavoro di studio sugli aspetti tecnici dei progetti presentati, il secondo pilastro fondamentale nell'analisi degli esperti BIRS era rappresentato dalla valutazione e quantificazione della "creditworthiness" dell'economia italiana nel suo insieme, ovvero della capacità del paese richiedente il prestito di ripagarlo entro il termine pattuito. Tale compito, spettante agli economisti della Banca, si fondava principalmente sull'analisi dettagliata del quadro macroeconomico del paese (senza tuttavia trascurare anche l'evoluzione della situazione politica, cfr. *supra*), nel tentativo di stimare l'ammontare di debito estero aggiuntivo (in particolare la parte in dollari) che l'economia nel suo complesso era in grado di sostenere senza compromettere la solidità finanziaria dell'investimento sottostante dal punto di vista del prestatore di fondi, cioè della Banca Internazionale. Si comprende quindi come, nelle fasi di avvio del piano Marshall, l'esito di tale analisi richiedesse la tempestiva conoscenza delle somme effettivamente ottenibili dall'Italia in ambito ERP.

⁹⁷ Secondo quanto esposto da Rembert, ad esempio, "[T]he sewage disposal project seems to be unattractive and a proposed canal for industrial water running to Naples is difficult to justify". Cfr. Office memorandum from E. Wayne Rembert to Leonard B. Rist, "Specific Projects – Italy", June 8, 1948.

Tale informazione era ritenuta infatti cruciale in seno allo *Staff Loan Committee* della BIRS in quanto

“*[T]he Bank’s capacity to make a loan to Italy will be affected to a large degree by the impact on the Italian balance of payments of the servicing of any loan which ECA may make to that country*”⁹⁸.”

Si voleva inoltre cercare di trovare una sorta di coordinamento fra i progetti presentati dall’Italia alla Banca Internazionale e quelli sottoposti in quel periodo all’attenzione dei responsabili ERP. Più in generale, l’approvazione del piano Marshall poneva alla Banca Internazionale una serie di quesiti più ampi, ritenuti di grande rilievo per la conduzione della politica di prestito della BIRS in concomitanza con gli aiuti ERP. Il problema principale, agli occhi del management della Banca Internazionale, era quello rappresentato dalla “*subordination*” dei finanziamenti elargiti attraverso il piano Marshall rispetto a quelli concessi dalla BIRS, ovvero dell’ordine di priorità con il quale un paese beneficiario di prestiti avrebbe onorato i propri debiti in caso di sopravvenute difficoltà finanziarie. Preoccupati di non vedere ripagate le somme prestate, i vertici della Banca Internazionale ritenevano tale questione “*an overriding necessity*”⁹⁹ la quale, fino al raggiungimento di una soluzione, avrebbe lasciato in sospeso le richieste di prestito pendenti presso la Banca come quella dell’Italia¹⁰⁰. Si decise quindi di avviare immediatamente i contatti con l’ECA di Washington attraverso l’invio di una lettera indirizzata all’amministratore Paul Hofmann da parte del presidente McCloy. In tale lettera, partendo dalla domanda di prestito italiana e dalla conseguente necessità di conoscere l’atteggiamento dell’ECA in merito ai progetti di ricostruzione e sviluppo proposti dall’Italia per una adeguata valutazione della effettiva *creditworthiness* del paese (cfr. *supra*), si proseguiva chiedendo una più generale disponibilità a discutere ed elaborare insieme

“*some arrangements which will establish a relationship, mutually satisfactory to ECA and the Bank, between the servicing of ECA and International Bank loans*”¹⁰¹.”

Un altro aspetto di rilievo, emerso proprio dall’analisi dei progetti di ricostruzione e sviluppo presentati dall’Italia (cfr. *supra*), era inoltre costituito dalla possibilità o meno di

⁹⁸ Cfr. Lettera del presidente della Birs McCloy all’amministratore dell’ECA Paul G. Hoffman, 29 settembre 1948. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B

⁹⁹ Cfr. Office memorandum from A.S. G. Hoar to Files, “Italy”, October 15, 1948. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B

¹⁰⁰ Di opinione diversa era però il direttore dell’*Economics department* che non attribuiva grande rilevanza a tale questione. Cfr. Confidential memorandum from Leonard B. Rist to Mr. Chester McLain, October 7, 1948. WB Archives, *Italy – General – General negotiations – Correspondence01*.

¹⁰¹ Cfr. Lettera del presidente della Birs McCloy all’amministratore dell’ECA Paul G. Hoffman, 29 settembre 1948. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B.

utilizzare la contropartita in lire dei fondi ERP per finanziare il fabbisogno interno degli investimenti in programma: una strategia già enunciata esplicitamente nei programmi del governo italiano ma su cui la BIRS voleva avere una conferma ufficiale da parte dell'ECA. Su entrambi questi aspetti di generale interesse per la Banca Internazionale, la richiesta di prestito presentata dall'Italia nell'agosto del 1947 finiva per rappresentare un importante banco di prova – un “*all-round precedent*”¹⁰² – utile per stabilire un *modus operandi* valido per tutti i paesi beneficiari contemporaneamente di prestiti ERP e BIRS: in questo ambito l'Italia era solo il “*guinea pig*”¹⁰³, la cavia da laboratorio su cui testare le possibili soluzioni. Le prime risposte giunte da parte dell'ECA di Washington fecero tuttavia immediatamente comprendere al management BIRS che tali questioni non sarebbero state di rapida soluzione ma avrebbero al contrario richiesto parecchio tempo. L'amministrazione ECA di Washington appariva infatti sostanzialmente all'oscuro dei progetti italiani in ambito ERP e si aspettavano maggiori notizie dagli uffici locali di Roma a cui sarebbe spettata la maggior parte del lavoro¹⁰⁴.

A partire dall'autunno del 1948 inizia così una lunga fase di stallo nei negoziati fra Italia e Banca Internazionale durante la quale, per ragioni diverse, ciascuna delle due parti sembra assumere un atteggiamento temporeggiatore. Sul fronte italiano, infatti, le autorità incaricate di negoziare il prestito non appaiono in questo periodo particolarmente interessate ad accelerare i tempi della trattativa preferendo al contrario attendere la concreta attuazione del piano Marshall: si temeva infatti che l'eventuale concessione di un prestito da parte della BIRS in quel momento avrebbe ridotto l'ammontare degli aiuti ottenuti attraverso lo *European Recovery Program*.

¹⁰² Così lo definisce il direttore dell'*Economics Department* Leonard Rist nel memorandum confidenziale al general council McLain del 7 ottobre 1948. WB Archives, Italy – General – General negotiations – Correspondence01.

¹⁰³ Cfr. Office memorandum from J.M. Penton to Mr. A.S.G. Hoar, “Italy”, October 18, 1948. WB Archives, Italy - *Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B.

¹⁰⁴ Cfr. Office memorandum from J.M. Penton to Mr. A.S.G. Hoar, “Italy”, September 30, 1948. WB Archives, Italy - *Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B. In tale memorandum, riportando gli esiti della conversazione avuta con il responsabile della divisione industriale dell'ECA di Washington – Mr Anderson - il funzionario del *Loan Department* Penton riferisce che “*the Italians had not approached E.C.A. with any of the Bank's projects. They had put in \$4 million in respect of the steel industry's reconstruction, but this seemed to be only a formal way of keeping the door open to E.C.A. in case the Bank refused to finance their steel industry. E.C.A. told us that they were making a survey of the needs of Europe for steel and its relation to existing and projected capacity in Europe, but I gathered that they had not got very far with this*”. In merito alla questione dell'utilizzo della controparte in lire e alla divisione dei compiti fra ECA Washington e ECA Roma si dice inoltre che “*Mr Anderson said that these projects were just the sort of things for which E.C.A. would be willing to release lire funds. He said he would try and find out whether these projects had been discussed from this point of view with the E.C.A. Mission in Italy, but said that E.C.A. in Washington would lean very heavily on their local mission in such a matter*”.

Per quanto riguarda la Banca Internazionale, invece, permanendo ancora l'idea che la BIRS avrebbe continuato a giocare un ruolo di rilievo nel finanziamento della ricostruzione in Europa¹⁰⁵, il suo management riteneva di primaria importanza l'elaborazione di una strategia generale di coordinamento con l'azione dell'ECA che garantisse alla Banca la prosecuzione della propria attività senza rischi per la propria solidità finanziaria. I materiali conservati negli archivi della BIRS documentano una fitta corrispondenza in questo periodo con i principali rappresentanti dell'ECA di Washington e di Roma; attraverso l'ufficio della BIRS aperto a Parigi fin dai tempi della negoziazione del primo prestito alla Francia, il management della Banca si tenne inoltre costantemente al corrente dei lavori e delle decisioni prese in seno all'O.E.E.C. - *Organization for the European Economic Cooperation* -, l'istituzione creata, con sede a Parigi, il 16 aprile 1948 per coordinare gli aiuti ERP in Europa. All'interno della BIRS, inoltre, ed in particolare nell'*Economics department* guidato da Leonard Rist, numerosi furono in questo periodo gli studi commissionati ed eseguiti dagli esperti sulle principali implicazioni dello *European Recovery Program*. Nel caso specifico della richiesta di prestito italiana, iniziano inoltre a riemergere in questo periodo da parte del management della BIRS nuove preoccupazioni circa la reale solidità dell'economia italiana nel lungo periodo. Nonostante i notevoli progressi ottenuti, erano in molti all'interno del management BIRS a ritenere troppo rischiosa per la Banca la concessione di un prestito all'Italia. Le prospettive a medio e lungo termine di stabilizzazione economica e politica del paese venivano infatti percepite come incerte ed eccessivamente dipendenti da fattori esterni. In un memorandum del 17 settembre 1948, ad esempio, il vicedirettore del *Loan department* Hoar informa il suo

¹⁰⁵ Che in questo periodo i vertici della Banca Internazionale vedessero ancora quest'ultima, negli anni immediatamente successivi, impegnata – seppur in via sussidiaria rispetto a quanto sarebbe stato fatto in ambito ERP – nel finanziamento della ricostruzione in Europa è testimoniato dal contenuto del Terzo Rapporto Annuale della BIRS pubblicato nel settembre 1948. Nell'introduzione al Rapporto si legge infatti che: “*So far as the European reconstruction is concerned, substantial loans by the Bank have been precluded primarily because of the uncertainties which have existed, first with respect to the shape and content of the European Recovery Program and later with respect to the manner in which loans by the Bank could best be brought into harmony with that program. [...] It may be reasonably be expected that the Bank's role in relation to the European Recovery Program will become clarified during the forthcoming months and, to the extent that the program helps Europe to regain stability, it will facilitate the Bank's operations*”. Nelle pagine successive (cfr. in particolare pag.13) si legge inoltre che: “*Two points [...] furnish a significant indication of what may reasonably be expected to be the Bank's proper role. The first is the necessity that the ERP countries maintain as high a rate of investment as is compatible with monetary stability. The second is the insufficiency of ERP funds to meet all of Western Europe's investment requirements. [...] It seems clear, therefore, that there is a real need for Bank financing assistance made available by ECA. Furthermore, since the first claim on ERP funds will necessarily be for those imports most immediately essential, the long-range investment field seems obviously the one most appropriate for Bank assistance. Accordingly, it is the intention of the Bank to supplement ERP, to the extent that the Bank's resources (in the light of the other demands upon them) and the credit standing of the ERP countries permit, primarily by financing projects which involve permanent additions to productive capacity. The Bank will be particularly interested in those projects which will benefit more than one of the participating nations and which will generally promote international trade*”.

direttore Iliff di come, alla luce delle risultanze dell'*Economic Report* predisposto nel corso dell'estate da Svoboda al rientro dalla missione in Italia, l'Italia apparisse “*in a most difficult position*”. Nella sua opinione, infatti,

“the general impression is that no sure and lasting solution of Italy's problems is at this time within the possibilities of achievement; and that the most that can be hoped for is that the Government will be able to maintain precarious stability until world conditions improve sufficiently to provide a more solid foundation for the Italian economy”.

Un giudizio ancora più negativo circa l'effettiva capacità dell'Italia di ripagare un eventuale prestito concesso in quel frangente dalla Banca Internazionale venne fornito in quello stesso periodo dal direttore del dipartimento economico Leonard Rist. In un memorandum confidenziale indirizzato al *General Council* della Banca Chester McLain, ed intitolato “*Italy's Capacity to Pay*”, Rist affermò infatti che¹⁰⁶

“[T]he prospects of repayment of any loan to Italy are obscured by uncertainties as to the improvement in the balance of payments, by the heavy debt load already existing, and by the uncertainties concerning reparations”.

Per quanto riguardava la bilancia dei pagamenti, lo *European Recover Program* avrebbe alleviato gli squilibri fino al 1952, ma dopo tale data

“the capacity of Italy to adjust her external accounts [...] will depend in effect on her ability to develop her exports, to keep her imports at a reasonable level and to improve her invisible accounts mainly through remittances and tourists' receipts”.

Si osservava inoltre che

“[T]he geographic location of Italy does not only imply political risks, internal and external, but it also governs the direction of Italy's foreign trade. To the extent that her exports towards the Balkans, Germany, Austria and Eastern Europe could be developed again, it is clear that similarly she could receive more from the same areas and there by dispense with Western Hemisphere supplies”.

Per quanto riguarda invece il peso che l'Italia avrebbe dovuto sopportare in termini di debito estero negli anni di applicazione del Piano Marshall e in quelli immediatamente successivi, anche tenendo conto delle somme dovute per le riparazioni di guerra, le stime calcolate da Rist indicavano: i) relativamente al debito in dollari, un peso medio annuo, per il periodo compreso fra il 1952 e il 1960, di circa 35,3 milioni di dollari (inclusi i prestiti ECA), pari al 12,7% delle entrate in valuta estera dai paesi dell'emisfero

¹⁰⁶ Cfr. Confidential memorandum from Leonard B. Rist to Mr. Chester A. McLain, October 7, 1948. WB Archives, Italy – General – General negotiations – Correspondence01.

occidentale; ii) relativamente ai debiti verso i paesi dell'emisfero occidentale, un peso medio annuo di 40,7 milioni di dollari, pari a circa il 14,6% delle entrate in valuta estera dai paesi dell'emisfero occidentale. Per il complesso dei paesi beneficiari dell'ERP il peso dei debiti esteri verso le regioni occidentali si aggirava invece intorno al 10,6% delle entrate in valuta estera, portando quindi alla conclusione che

“the debt load owing by Italy to the Western Hemisphere is particularly heavy in terms of dollar earning capacity”.

Nonostante la diffidenza circa l'effettiva solidità finanziaria dell'economia italiana, i vertici della Banca continuarono a non escludere la possibilità di avviare a breve un negoziato per un prestito all'Italia alla luce di alcuni fattori positivi comunque riscontrati nel caso italiano: si riconoscevano infatti *“the resilience and capacity for hard work of the Italian people and the fact that the present Administration includes some of the most able and trustworthy leaders in Europe”*; l'Italia rappresentava inoltre *“an important unit in European and world trade”* e la sua situazione veniva annoverata *“just of the kind that the Bank is morally obligated to assist”*.

Tra l'autunno del 1948 e i primi mesi del 1949 sia i vertici della Banca Internazionale che le autorità italiane coinvolte nelle trattative assunsero un atteggiamento sostanzialmente attendista. Per quanto riguardava la Banca Internazionale, già nel mese di settembre il governo italiano era stato informato della disponibilità di massima, da parte della BIRS, a concedere all'Italia, sulla base dei progetti rivisti e rimodulati dagli esperti della Banca stessa, un prestito di ammontare compreso fra i 30 e i 40 milioni di dollari; tale disponibilità veniva tuttavia condizionata alla risoluzione delle questioni pendenti in quel momento con l'ECA¹⁰⁷, ed in particolare quella relativa alla richiesta, da parte della BIRS, di subordinare i prestiti che l'Italia avrebbe ricevuto in ambito ERP a quelli eventualmente ottenuti dalla Banca Internazionale. Tale questione, sollevata ed indirizzata ai vertici dell'ECA di Washington nel settembre del 1948, risultava ancora priva di una risposta nel marzo del 1949 e non sembravano trasparire segni di una prossima soluzione. Per quanto riguardava il fronte italiano, non sembrava trasparire in quel momento alcuna

¹⁰⁷ Per agevolare la soluzione e promuovere una proficua collaborazione fra BIRS e ECA sui progetti di ricostruzione e sviluppo fino a quel momento presentati dall'Italia, la Banca decise nel marzo 1949 di inviare nuovamente a Roma l'ingegner Rembert.

fretta nel concludere le trattative con la BIRS, preferendosi attendere prima la definizione della seconda *tranche* di aiuti all'Italia in ambito ERP per l'anno 1949¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Cfr. su questo il memorandum da parte di Penton a Iliff del 7 febbraio 1949. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project - Negotiations 02*, Box # 182603B

CAPITOLO 4

“Dalla ricostruzione allo sviluppo: l’Italia come laboratorio degli economisti della Banca Mondiale, 1949-1951”

Sommario. 4.1 Dal prestito alla ricostruzione al Piano per lo sviluppo dell’Italia meridionale – 4.2 aul Rosenstein-Rodan e il concetto di “impact loan” – 4.3 La creazione della Cassa per il Mezzogiorno e la sigla del primo prestito della BIRS all’Italia.

4.1 Dal prestito alla ricostruzione al Piano per lo sviluppo dell’Italia meridionale

4.1.1 La svolta nelle trattative sul prestito italiano: la proposta degli economisti BIRS

La lunga fase di stallo nelle trattative fra Italia e Banca Internazionale, iniziata grosso modo con l’approvazione della prima *tranche* di aiuti ERP nell’aprile 1948, si interruppe dopo quasi un anno nel marzo 1949 e, almeno da quanto risulta dalla carte BIRS, l’iniziativa sembrò provenire innanzitutto dai vertici della Banca Internazionale. Dai contatti allacciati nel corso del tempo con l’ECA, sia a Washington che a Roma, il management BIRS iniziò infatti presto a rendersi conto di come gran parte dei progetti originariamente contenuti nella richiesta di prestito avanzata alla Banca Internazionale venisse progressivamente trasferita all’attenzione dell’amministrazione statunitense. Se infatti inizialmente l’interesse dell’amministrazione responsabile degli aiuti ERP sembrava essersi concentrata solamente sulla parte dei progetti BIRS relativi alla ricostruzione dell’industria siderurgica, progressivamente si comprese come il piano Marshall stesse assorbendo col passare del tempo anche molti dei progetti presentati originariamente alla Banca Internazionale negli altri settori di investimento¹. Più in generale, tutti i progetti originariamente presentati alla BIRS erano ora contenuti all’interno del più ampio

¹ Fu questo ad esempio il caso del progetto di irrigazione previsto nella zona del basso Volturno: in una lettera inviata nel gennaio 1949, ECA Washington informava infatti la Banca Internazionale che trattandosi prevalentemente di investimenti da realizzare in lire (soprattutto per la parte relativa alla bonifica e la sistemazione dei terreni), il governo italiano aveva avanzato ai rappresentanti dell’ECA di Roma una richiesta di finanziamento di circa 700 milioni di lire. Nell’opinione dell’ECA, infatti, “[T]he reclamation work in question does not require dollar financing and, in addition, can be undertaken independently of the larger irrigation plan” - che, quindi, rimaneva in teoria a disposizione del finanziamento BIRS. Poco tempo prima, nel novembre 1948, la Banca Internazionale era stata informata che la Export-Import Bank aveva approvato un prestito di 500.000 dollari a favore degli impianti di Larderello inclusi fra i progetti BIRS nel ramo dell’energia elettrica. Cfr. Lettera da E.W. Rembert to Mr. A.S.G. Hoar, 23 November 1948, WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B.

programma di investimenti per la ricostruzione e lo sviluppo che l'Italia aveva sottomesso all'OEEC per lo stanziamento dei fondi ERP. Si trattava quindi, nell'eventualità di voler comunque mantenere un ruolo della Banca Internazionale nel finanziamento di quei particolari progetti, di stabilire, in accordo con l'amministrazione USA, su quale di essi la Banca avrebbe potuto dare il proprio contributo *in aggiunta* a quello ERP e non più in modo completamente autonomo. Parallelamente il governo italiano, che originariamente aveva espresso il desiderio di iniziare le negoziazioni formali con la BIRS sugli undici progetti presentati nell'autunno del 1948, non sembrava più avere particolare fretta temendo, nelle more dell'approvazione della seconda *tranche* di aiuti ERP per il 1949, di veder ulteriormente² ridotta l'allocazione destinata all'Italia. Di conseguenza, il finanziamento da parte della Banca Internazionale relativamente ai progetti originariamente presentati non solo non appariva più necessario, ma poteva addirittura rivelarsi svantaggioso per la strategia di ricostruzione e sviluppo dell'economia italiana. Di questo il management della BIRS era perfettamente consapevole e, a partire dai primi mesi del 1949, si iniziò ad interrogare su quale fosse la migliore strategia da seguire nell'immediato futuro. Nelle more della soluzione della questione della c.d. *subordination* (cfr. cap.4), sulla quale all'inizio del 1949 nessun progresso sembrava essere stato ottenuto³, ci si cominciò infatti a domandare se all'Italia convenisse effettivamente continuare a chiedere il sostegno della Banca Internazionale per la lista di progetti originariamente predisposta. L'evoluzione dello *European Recovery Program* rendeva infatti ormai sempre più necessario "*for the Italian Government to decide whether it wishes the financing of these projects to be accomplished by ECA or by the Bank and, in the former case, to consider whether it may wish to submit other projects supplementary to ECA financing for the Bank's consideration*"⁴. Così stando le cose, all'inizio del mese di marzo lo *Staff Loan Committee* della Banca Internazionale, su richiesta del presidente McCloy, incaricò l'*Economics department* di condurre "*a study of the Italian situation and prepare recommendations as to the Bank's lending policy*

² Una prima riduzione era infatti già stata operata dall'amministrazione ERP a causa del miglioramento osservato nelle riserve della Banca d'Italia.

³ Cfr. ad esempio J.M. Penton to Mr. W.A.B. Iliff, February 7, 1949 in cui si affermava: "*Discussions with ECA regarding subordination have not progressed since your departure for London. Opinions seem to conflict as to whether we are waiting for an answer from ECA or whether ECA are waiting on us*". WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project - Negotiations 02*, Box # 182603B.

⁴ Tale era ad esempio l'opinione di Stephens, funzionario del Loan department e capo delle prime due missioni BIRS in Italia, in un memo dell'11 marzo 1949. In esso si aggiungeva inoltre che "*[T]he choice is really one the Italians must make themselves and it is felt that Dr. Rembert [il quale era in procinto di andare in Italia per conto dell'ECA per discutere con la missione ECA di Roma] should so advise them if they inquire of him as to the Bank's views*". Cfr. Memorandum for Files, "Status of Italian Loan Application", March 11, 1949. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project - Negotiations 02*, Box # 182603B.

*with respect to Italy*⁵). Il risultato fu un breve rapporto, intitolato “*Proposed Bank Action Towards Italy*” - attribuito genericamente al dipartimento economico della Banca (ma sulla cui probabile attribuzione si tornerà più avanti) – di cui una prima versione preliminare iniziò ad essere diffusa internamente il 29 marzo 1949. Di questa data è infatti un memorandum interno al Loan department⁶, indirizzato al suo vicedirettore Hoar, a cui la bozza di documento venne allegata per alcuni primi commenti. In tale bozza⁷, partendo dalla constatazione della progressiva inclusione dei progetti BIRS nel programma di aiuti dell'ECA e del rischio che un finanziamento della Banca Internazionale concesso in quel periodo finisse per ridurre gli stanziamenti ERP all'Italia per gli anni immediatamente successivi, gli economisti della Banca ponevano all'attenzione dei suoi vertici tre quesiti fondamentali. Il primo quesito di fondo affrontava il nodo relativo al permanere in capo alla Banca di un interesse a concedere un prestito all'Italia. La risposta a tale quesito veniva fornita dagli economisti in base alla stima, da loro stessi elaborata in un rapporto coevo⁸, della capacità italiana di ripagare il debito estero (la “*creditworthiness*”) negli anni successivi. Tale stima suggeriva la possibilità da parte dell'Italia di accollarsi ulteriori debiti con l'estero ma di importo complessivamente modesto, nell'ordine di 30-40 milioni di dollari. Nonostante i notevoli progressi osservati nell'andamento dell'economia italiana nel corso del 1948, agli occhi degli esperti BIRS la capacità italiana di rimborsare un nuovo prestito in dollari sarebbe infatti dipesa principalmente dalle prospettive di lungo periodo della bilancia dei pagamenti che apparivano al momento ancora molto incerte, in quanto legate a fattori quali un'intensa ripresa del commercio internazionale, la capacità italiana di espandere le proprie esportazioni fino ed oltre i livelli raggiunti prima della guerra, il progressivo ritorno alla convertibilità delle valute europee⁹. Il grado di *creditworthiness* dell'Italia, dal punto di vista della Banca Internazionale, avrebbe inoltre risentito positivamente dell'eventuale accordo raggiunto con l'amministrazione americana in merito alla subordinazione del rimborso dei prestiti USA all'Italia rispetto a quelli concessi dalla

⁵ Cfr. *Minutes of Staff Loan Committee Meeting, held on Wednesday, March 9, 1949*. WB Archives, Italy – General – General negotiations – Correspondence01.

⁶ Cfr. Office memorandum from J.M. Penton to Mr. A.S.G. Hoar, “Italy”, March 29, 1949. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B.

⁷ Il testo completo del documento è riprodotto nell'appendice documentaria allegata al presente capitolo.

⁸ Cfr. IBRD, Economic Department, Confidential, “The Creditworthiness of Italy”, prepared by A. Stevenson, March 30, 1949, WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B.

⁹ Un impatto negativo continuava inoltre ad essere esercitato dalla forte pressione demografica, per la quale, nell'opinione degli esperti BIRS, sarebbe stata necessaria la ripresa di consistenti flussi migratori verso l'esterno.

BIRS. Se quindi la Banca conveniva sulla opportunità di concedere un prestito all'Italia, seppur di modesto ammontare rispetto alla richiesta originaria, occorreva tuttavia decidere – e questo era il secondo quesito posto dall'*Economic department* nel rapporto del 29 marzo – se fosse opportuno insistere nel finanziamento dei progetti originariamente proposti, chiedendo conseguentemente all'ECA di riservare tali investimenti alla Banca. Alla luce delle considerazioni già fatte in merito ai rischi di una riduzione degli aiuti ERP all'Italia a causa di un eventuale prestito BIRS e dello scarso interesse mostrato negli ultimi mesi dalle autorità italiane nella ripresa a breve del negoziato, gli economisti della Banca raccomandavano ai vertici che

“the Bank make no effort to have the projects transferred to it from the ECA program unless the Italian representatives advise that Italy desires Bank financing of these projects and unless there are assurances that such financing would not mean a cut in ECA aid to Italy”¹⁰.

Si giungeva così al terzo quesito fondamentale, ovvero se non ci fosse una strada alternativa, *“a means to assist Italy in a way which would involve only small dollar commitments at the beginning and could clearly be construed as a supplement to ECA aid”*. Il rapporto sottolineava in questo frangente il forte contrasto che aveva da sempre caratterizzato l'Italia dal punto di vista territoriale, con un Nord *“highly developed, both agriculturally and industrially”* ed un'area meridionale *“poor, underdeveloped and overpopulated”* la quale, secondo gli economisti della Banca, andava probabilmente considerata *“as a development rather than as a reconstruction area”*. In particolare, nell'opinione degli economisti BIRS, un investimento con finalità di sviluppo da parte della Banca Internazionale nelle regioni del Sud appariva particolarmente attraente in quanto area arretrata all'interno di un paese complessivamente già abbastanza sviluppato. Tale combinazione rendeva un finanziamento a fini di sviluppo nel Mezzogiorno d'Italia relativamente meno rischioso rispetto ad altri paesi meno sviluppati grazie alla presenza di fattori quali una manodopera ed un *know-how* tecnico più avanzati, così come un reddito pro-capite che, seppur basso nel confronto con le economie avanzate, era di molto superiore a quello solitamente osservabile nelle aree sottosviluppate. Forte di queste considerazioni il documento suggeriva quindi come il finanziamento di un programma di investimenti di lungo periodo, che andasse oltre l'orizzonte temporale dell'ERP, a favore dello sviluppo delle zone meridionali, rappresentasse il modo migliore con cui la Banca potesse assistere

¹⁰ Cfr. Economic Department, *“Proposed Bank Action Towards Italy”*, March 29, 1949. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B.

l'Italia. Nell'opinione dell'*Economic department*, infatti, un programma di questo tipo, “*if properly planned and engineered*”, avrebbe rappresentato “*a milestone in the economic and social development of Italy, and a monument to the work of the Bank*¹¹”.

4.1.2 L'avvio della nuova strategia di prestito nei confronti dell'Italia e l'abbandono della questione della subordination

La diffusione, alla fine del mese di marzo 1949, del rapporto dell'*Economic department* sulle prospettive della richiesta di prestito italiana rappresentò un punto di svolta nelle negoziazioni con l'Italia. All'interno della Banca Internazionale la proposta di accantonare la lista originaria di progetti di ricostruzione per accogliere al suo posto una eventuale richiesta italiana di sostegno ad un piano per lo sviluppo delle regioni meridionali non sembrò trovare particolari ostacoli da parte dello staff¹² e dei vertici della Banca che, in occasione di uno *Staff Loan Committee* all'inizio di aprile, raccomandarono ufficialmente che,

“*if the Italian Government requested the Bank to participate in a program for the development of Southern Italy, the Bank should consider making an initial loan for a small amount for appropriate projects in this area*¹³”.

Nell'aprile 1949, però, nessuna richiesta, alternativa rispetto a quella relativa agli undici progetti di ricostruzione avanzata l'anno precedente, era stata ancora presentata alla BIRS da parte del Governo italiano. In base alle procedure e alle consuetudini elaborate in seno alla Banca fin dal suo esordio (cfr. cap.2), l'iniziativa di avanzare una nuova proposta spettava esclusivamente al paese membro ponendo la Banca in una condizione di attesa. In particolare si attendeva il rientro a Washington a fine maggio dell'*alternate director* italiano – Francesco Giordani – incaricato¹⁴ di discutere a Roma la nuova proposta e sondare il terreno sulle effettive intenzioni del Governo italiano.

¹¹ Da alcune discussioni informali con il direttore esecutivo italiano (in quel periodo Francesco Giordani), risultava inoltre che “*the Italian authorities would particularly like to see such a program carried forward*”.

¹² Pur approvando nella sostanza l'idea di trasformare il prestito di ricostruzione in prestito per lo sviluppo, permaneva all'interno del Loan department molta diffidenza nei confronti dell'Italia, nel timore che “*it might prove difficult in the long-run to get the Italian to draw up a practical scheme of development for the South and to get them carry it out consistently over a number of years*”. Cfr. Office memorandum from J.M. Penton to Mr. A.S.G. Hoar, “Italy”, March 29, 1949. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B.

¹³ Cfr. Minutes of Staff Loan Committee Meeting, Held on Wednesday, April 6, 1949, at 4:00 p.m., in Room 1005. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B.

¹⁴ Dalle carte IBRD risulterebbe in particolare come fosse stato proprio il presidente McCloy ad informare Giordani di questa possibile strada alternativa. In un memorandum interno al Loan department del 31 marzo 1949 indirizzato al vicedirettore Hoar si legge infatti : “*I now learn that Mr McCloy talked to Prof. Giordani*

Si era inoltre stabilito – sempre in occasione dello *Staff Loan Committee* di inizio aprile¹⁵ - che, comunque fossero andate le cose con l'Italia (ovvero sia nel caso che si fosse proseguito sulla linee dei progetti di ricostruzione, sia che si fosse imboccata la via del prestito per lo sviluppo del Mezzogiorno), la ancora irrisolta questione della “*subordination*” dei prestiti ERP a quelli della Banca Internazionale non avrebbe più condizionato da quel momento in poi l'avvio di un eventuale negoziato con le autorità italiane che smetteva quindi di giocare un ruolo di test per la Banca Internazionale. Tale decisione venne presa dal management BIRS alla luce non solo e non tanto dell'incertezza dei tempi relativi ad una possibile soluzione della questione, la cui discussione era ancora in corso e non dava segni di giungere ad una rapida conclusione, quanto piuttosto dal constatare che per il momento, con riferimento cioè alla prima *tranche* di finanziamenti concessi all'Italia attraverso l'ERP, le somme relative al servizio del debito italiano nei confronti dell'ECA rappresentavano una quota poco significativa rispetto a quanto dovuto nei confronti dell'amministrazione USA nel suo complesso: si andava da un minimo del 3,9% ad un massimo dell'11,3% fra il 1952 e il 1960, rispetto ai quali i flussi attesi del commercio con l'estero dell'Italia rendevano il problema di scarso rilievo.

Si concludeva quindi che

“the Bank should not make subordination of E.C.A. loans to any Bank lending a prior condition to discussions with the Italian Government of the possibility of Bank investment in Italy”¹⁶.

Terminava quindi nell'aprile 1949 il ruolo di “cavia” dell'Italia nei confronti della strategia della Banca Internazionale verso i paesi beneficiari dell'ERP¹⁷.

before be left for Italy about the idea of developing the South. In all probability, therefore, Prof. Giordani is discussing the possibilities of the Bank doing something along these lines in Roma”. Cfr. Memorandum from Penton to Hoar, “Italy”, March 31, 1949. WB Archives, Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02, Box # 182603B. L'idea quindi di utilizzare i soldi BIRS per un piano per il sud non sembra provenire originariamente dall'Italia. Ad ulteriore conferma di tale impressione, cfr. Office memorandum from Penton to Hoar, “Italy”, March 29, 1949 (già citato), in cui, nel presentare per la prima volta il documento dell'Economic department si dice “Prof. Giordani is in Italy at present and may have something to say when he returns, although we do not yet know when this is likely to be. The Italian are not very keen on discussing [...] any loan projects with the Bank until the ECA allocations for 1949 are finally voted [...] but even if Prof. Giordani comes back with some suggestions for immediate financing by the Bank, we should try nevertheless to get the Italians to adopt the alternative procedure set forth in this paper”.

¹⁵ Su tali conclusioni si vedano inoltre le decisioni prese preliminarmente nelle due riunioni dell'Italian Loan Working Party del 4 aprile 1949. Cfr. Italian Loan Working Party, April 4, 1949, WB Archives, Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02, Box # 182603B. Come si ricorderà (cfr. cap.3), per ognuna delle richieste di prestito prese in considerazione il *Loan department* costituiva un *Loan Working Party* – a cui venivano ammessi anche esponenti degli altri dipartimenti a seconda dei temi da affrontare – per l'esame dettagliato delle proposte pervenute che poi passavano, per le questioni di maggiore rilievo allo *Staff Loan Committee*.

¹⁶ Cfr. Minutes of Staff Loan Committee Meeting, Held on Wednesday, April 6, 1949, at 4:00 p.m., in Room 1005. WB Archives, Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02, Box # 182603B.

Il mutamento di strategia nei confronti dell'Italia nei primi mesi del 1949 significò tuttavia non solo la fine del lungo periodo di stallo nelle negoziazioni con il governo italiano ma anche il riemergere e il riaffermarsi in questo periodo, all'interno della Banca, delle posizioni a favore di una politica di prestiti di più ampio respiro, che prendesse in considerazione non tanto e non solo il finanziamento di una serie predeterminata di progetti specifici a carattere produttivo, quanto piuttosto l'intero programma di investimenti di un paese. Si trattava cioè dello storica contrapposizione, già presente fra i redattori degli *Articles of Agreement* a Bretton Woods, fra *program* (o *general purpose*) *loans* e *project loans* (cfr. cap.2), che, nella gestione operativa della Banca Internazionale di quei primi anni, si traduceva nel confronto interno fra le posizioni degli economisti dell'*Economic department* da un lato e quelle dei banchieri e degli avvocati del *Loan department* dall'altro¹⁸. Come si è già avuto modo di osservare (cfr. cap.2), la preferenza espressa, pur con molte ambiguità, dallo Statuto della BIRS a favore degli investimenti indirizzati alla realizzazione di progetti specifici era suggerita, nell'opinione dei suoi fautori, prevalentemente dalla volontà di garantire che le somme prestate venissero effettivamente utilizzate per gli scopi produttivi proposti, rendendo in tal modo l'investimento più solido dal punto di vista finanziario per chi lo concedeva. La stessa motivazione utilizzata dai suoi fautori a favore dell'utilizzo del *project approach* – ovvero l'opportunità di poter controllare effettivamente che i fondi prestate venissero utilizzati per i fini proposti – veniva tuttavia utilizzata contro di esso da parte di chi, come gli economisti della Banca¹⁹, riteneva che la valutazione della profittabilità a livello di singolo progetto specifico potesse al contrario mettere in serio pericolo la solidità finanziaria dell'intero investimento. In particolare, la questione sollevata dagli economisti della Banca era quella della necessaria fungibilità di qualsiasi somma prestata, ovvero del fatto che ogni qual volta veniva

¹⁷ I tentativi di trovare un generale coordinamento fra i finanziamenti da parte della BIRS e quelli offerti dall'amministrazione USA proseguiranno anche negli anni successivi ma senza grossi risultati e, una volta terminato l'ERP, si tentò di sollevare il punto anche per quanto riguardava i prestiti allo sviluppo: il problema veniva sentito soprattutto nei confronti dell'attività svolta dalla Export-Import Bank. Cfr. ad esempio, IBRD, from Mr. Black to Mr. William McC. Martin, "United States Development Lending and the International Bank", January 15, 1951, WB Archives, Leonard Rist's files, Policy Issues of Importance – Correspondence 04, Box # 1849867. Tale lettera, indirizzata al presidente della Export-Import Bank, proponeva una strategia di coordinamento relativamente ai prestiti con finalità di sviluppo.

¹⁸ Cfr. J.M. Chwieroth, op.cit.

¹⁹ Critiche della stessa natura vennero avanzate anche dall'esterno dell'istituzione internazionale. Si veda ad esempio la critica al *project approach* e le conseguenti raccomandazioni a favore di "*a consistent over-all development program designed to improve the productive and debt-servicing capacity of the borrowing country*" inviate al presidente Black dal Board of Governors of the Federal Reserve System nel maggio 1950. Cfr. Lettera da M.S. Szymczak a Mr. Eugene Black, May 29, 1950 e memorandum allegato, WB Archives, Leonard Rist's files, Policy Issues of Importance – Correspondence 02.

concesso un prestito ad un paese si finivano col rendere disponibili per altri usi – non necessariamente in linea con i *desiderata* della Banca Internazionale – le risorse domestiche che quello stesso paese avrebbe potuto utilizzare per quello stesso investimento. Si sollevava quindi il problema della effettiva addizionalità dell’investimento promosso. Nel caso specifico dei prestiti in dollari da parte della Banca Internazionale, il fatto di vincolare il finanziamento alla realizzazione di un progetto specifico a carattere produttivo non eliminava il rischio che il paese beneficiario potesse grazie a ciò decidere di utilizzare le proprie riserve valutarie per altri scopi non ammessi in linea di principio dai requisiti della BIRS, quali ad esempio l’acquisto di beni di consumo²⁰. Nelle parole di Leonard Rist, direttore dell’Economic department,

“[I]t took some time for some of us to accept the idea that what a foreign loan finances is imports in general, and that there is an element of substitutability among them²¹”.

All’interno della Banca Internazionale il principale sostenitore della tesi della fungibilità delle somme comunque prestate – e, conseguentemente, uno dei principali critici all’approccio *project-oriented* – fu in particolare l’economista Paul Rosenstein-Rodan che, fra il 1947 e il 1952, fece parte dello staff della BIRS in qualità di vice-capoeconomista dell’*Economic Department* e le cui teorie sullo sviluppo economico delle aree arretrate (cfr. *infra*) influenzarono e con molta probabilità suggerirono la strategia di prestito che la Banca Internazionale decise di seguire con l’Italia a partire dalla primavera del 1949. Secondo l’economista di origine polacca, infatti,

“the project is certain and concrete. You know what you deal with. The risk appears very much less. This is the way in which banks have been operating. This is the way of a banker’s operation which appeals to the business method and therefore is naturally appealing. The economists, of course, say that maybe under the circumstances it is an optical illusion; that what is needed is to create an additional investment project, and that the Bank may think it finances an electric power station, but if this electric power station would have been created anyway out of the local funds in the country and the additional capital which flew in was used, for instance, for the

²⁰ L’avversione della Banca nei confronti del finanziamento dei beni di consumo, visti in contrapposizione agli investimenti in capitale fisico, viene spiegata efficacemente dal direttore dell’*Economic department* – Leonard Rist – secondo il quale “*financing consumption on a loan basis is nothing but courting disaster unless it is a temporary setback. What you do really is to borrow what you eat, and you can’t borrow what you eat year in and year out. You’ve got to earn it sometime. Now, you can borrow money for your house or for preparing your field to be tilled. That’s something else. Then you’ll have the crop or you’ll have the housing—you’ll have the service out of it. But if it’s only to eat better this year, no. If it’s not to starve this year, it’s a special case. But if it’s to eat better this year, then I think this is the most catastrophic decision, unwise decision, that any country could make*”. Cfr. The World Bank/IFC Archives, Oral History Program, Interview with Leonard Rist, July 19, 1961.

²¹ Cfr. The World Bank/IFC Archives, Oral History Program, Interview to Leonard Rist, pag.55.

creation of a brothel, then the situation would be that the Bank thought it financed an electric power station but in fact financed a brothel²².

Occorreva quindi adottare un approccio più ampio, che tenesse presente l'intero programma di investimenti del paese richiedente il prestito, rispetto al quale la destinazione dei finanziamenti da parte della Banca verso un dato progetto piuttosto che un altro, risultava del tutto secondaria. La solidità finanziaria di un prestito era data infatti dalla capacità di un paese, grazie alla profittabilità dell'intero programma di investimenti e non solo di alcune sue parti, di migliorare la propria capacità produttiva e conseguentemente anche la propria *creditworthiness*. Appariva quindi più opportuno che la Banca,

“precisely in the interest of providing a greater degree of soundness for its loans, should take the initiative, together with the borrowing country itself, in preparing an inclusive and balanced development program as the basis for its lending, rather than concentrating on the examination of individual projects as they may be submitted one by one²³”.

Naturalmente l'enfasi sul programma di investimento nel suo complesso non impediva che poi, per la sua realizzazione, si facesse ricorso ad una serie successive di progetti specifici, l'importante essendo che

“there should in fact exist a development program as a background against which the particular projects can be judged²⁴”.

4.2 Paul Rosenstein-Rodan e il concetto di “*impact loan*”

4.2.1 *Alcuni brevi cenni biografici*

Paul Narcyz Rosenstein-Rodan nacque a Cracovia, in Polonia, nel 1902. Laureatosi all'università di Vienna, i suoi primi anni di formazione furono all'interno della scuola austriaca sotto l'influenza di Hans Meier. I suoi primi contributi furono nell'ambito dell'economia teorica, su temi quali la teoria dell'utilità, la struttura gerarchica dei bisogni e

²² WB Archives, Oral History Program, Transcript of interview with Paul Rosenstein-Rodan, August 14, 1961.

²³ Cfr. Lettera da M.S. Szymczak a Mr. Eugene Black, May 29, 1950 e memorandum allegato, WB Archives, Leonard Rist's files, Policy Issues of Importance – Correspondance 02.

²⁴ Ibid. Dello stesso parere anche Rosenstein-Rodan, per il quale *“nobody can deny that a good program must be spelled out in projects, not so that one doesn't finance projects, but that the structure and the whole constellation of projects has been envisaged as a whole and one finances, in fact, one part of a total program. And what this label is attached accounting-wise, whether it's an electric power station or something else, should be considered completely secondary”*. Cfr. WB Archives, Oral History Program, Interview with Prof. Rosenstein-Rodan, pag.7.

i problemi del tempo in economia. Negli anni Trenta emigrò a Londra dove insegnò prima allo *University College* (UCL) e successivamente alla *London School of Economics*. Fu proprio a Londra, nei primi anni Quaranta, che Rodan iniziò ad interessarsi ai problemi della teoria dello sviluppo di cui è considerato uno dei (se non il) principali iniziatori. Del 1943 è infatti il suo famoso articolo sull'*Economic Journal* "*Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe*²⁵" da cui, qualche anno più tardi, sarebbe scaturita la sua teoria del Big Push (cfr. *infra*). Fra il 1947 ed il 1952 fu assunto alla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo in qualità di *assistant director* dell'*Economic department* guidato all'epoca da Leonard Rist.

Come racconta lui stesso in un'intervista del 1961,

"immediately after the war, Sir Ernest Rowe-Dutton of the Treasury asked me whether I would like to join the Fund. I refused in principle, stating my objection to the Bretton Woods agreement and to the philosophy of the Fund as then conceived, and added that, in my opinion, the one institution which might be more important fundamentally would perhaps be the Bank. [...] I joined the Bank in 1947 with the idea at first of being the Bank's European correspondent or representative in Europe. It wasn't quite clear where it should be. [...] I went to Geneva for the first conference of the Economic Commission for Europe, to the foundation, and it was at that conference that the problems of the Marshall Plan became apparent. That was April and May of 1947. In the summer, end of August, before the end of the Paris conference on the Marshall Plan, I received a telegram from Washington and joined the Bank for consultations on Marshall Plan, and when joining Washington heard that the activity in preparing the Marshall Plan were so urgently needed, it was suggested that I be transferred to Washington and not be in Europe. With many misgivings, I complied and was in the economic department in charge of the economic studies for the Marshall Plan²⁶".

Nel 1952 Rodan lasciò la Banca Internazionale, probabilmente in contrasto con gli esiti della riorganizzazione appena varata all'interno dell'istituzione internazionale che prevedeva un netto ridimensionamento del ruolo degli economisti, e si trasferì a Boston dove insegnò all'MIT fino al 1968. Morì a Boston nel 1985.

4.2.2 Rodan, l'industrializzazione delle aree economicamente arretrate e l'applicazione al Mezzogiorno d'Italia

²⁵ Cfr. Rosenstein-Rodan P.N. (1943), pp. 202-211.

²⁶ Cfr. The World Bank/IFC Archives, Oral History Program, Interview with Paul Rosenstein Rodan, August 14, 1961.

Nei primi anni '40, a Londra, Rodan iniziò ad interessarsi ai problemi dei paesi sottosviluppati²⁷, tanto da proporre al governo inglese

“the formation of a unit at Chatham House, which would have the representatives of the underdeveloped countries of the allied and even enemy underdeveloped countries, [...] to form, as it were, a planning commission of a ten years' development program”.

Tale comitato fu effettivamente costituito all'inizio del 1943 e fu attivo fino al termine del secondo conflitto mondiale: vi facevano parte i rappresentanti di tutti i governi alleati dell'Europa orientale e anche qualche rappresentante dei paesi nemici quale la Bulgaria.

I risultati delle discussioni all'interno di questo Comitato sono contenuti prevalentemente in due articoli scritti nel biennio 1943-44 da Rodan, rispettivamente sull'*Economic Journal* e su *International Affairs*, i quali rappresentano le basi per l'elaborazione di quella teoria sullo sviluppo delle economie sottosviluppate (o, come si usava definirle allora, arretrate²⁸) che, qualche anno più tardi, verrà battezzata teoria del *Big Push*²⁹.

Il punto di partenza dell'analisi di Rodan era la convinzione che per comprendere il processo dello sviluppo economico occorresse abbandonare l'approccio statico caratteristico della tradizionale teoria dell'equilibrio – la quale si preoccupava essenzialmente delle condizioni da soddisfare nel punto di equilibrio – per affrontare invece l'analisi del sentiero che conduce all'equilibrio; nelle parole dello stesso Rodan,

“an analysis of the disequilibrium growth process is what is essential for understanding economic development”³⁰.

Con tale obiettivo in mente, la teoria dello sviluppo economico di Rodan si fondava su quattro presupposti fondamentali. Il primo pilastro della sua analisi era l'assunto che i paesi sottosviluppati fossero caratterizzati da un numero elevato di sottooccupati (*“disguised unemployment”*). Tutte le diverse aree sottosviluppate prese in considerazione³¹ erano infatti *“agrarian countries, engaged in primary production with great density*

²⁷ Sui motivi alla base di tale cambiamento di rotta nel pensiero di Rodan e sul relativo dibattito, cfr. Hosseini H. (1999).

²⁸ Cfr. Kapur et al. (1996) sul ritardo con cui, nel secondo dopoguerra, si iniziò ad utilizzare la definizione di economie sottosviluppate.

²⁹ Cfr. Rosenstein-Rodan, Paul (1957).

³⁰ Rosenstein-Rodan P.N. (1984), citato da Hosseini (1999), pag.122.

³¹ In Rosenstein-Rodan (1944), l'autore suddivise l'insieme dei paesi sottosviluppati in cinque diverse aree in ordine decrescente di difficoltà nella risoluzione dei problemi di sviluppo: l'Estremo Oriente (in particolare Cina e India), gli imperi coloniali (soprattutto in Africa), l'area caraibica, il Medio Oriente e l'Europa Orientale e Meridionale.

of population per acre of cultivable land, using rather backward methods of cultivation". Di conseguenza, nella maggior parte di questi paesi c'era

"a tremendous waste of labour, because a very considerable number of the people living on the land [were], in fact, either totally or partially unemployed. They are the sons, cousins, uncles and aunts, who live on a farm and pretend to do something since they are there, but whose labour is really not necessary".

Tali risorse inutilizzate rappresentavano al contempo il punto di debolezza ma anche un potenziale punto di forza per lo sviluppo di tali paesi. Nell'opinione di Rodan, infatti, *"if those people were removed from land agricultural output, far from falling, would increase"*. Il problema della sovrappopolazione nelle campagne aveva due possibili soluzioni. La prima, incentrata sull'emigrazione verso i paesi relativamente più ricchi, veniva ritenuto da Rodan *"only [...] a secondary remedy because a sufficient amount of migration and resettlement cannot be relied on as a feasible proposition in this century"*; la seconda, ritenuta da Rodan la strada da seguire, era quella di portare i macchinari e le attrezzature laddove c'era il lavoro, ovvero avviare *in loco* un processo di industrializzazione³² *"which, together with agrarian improvement, is the most important aspect of the economic development of the depressed areas"*. L'avvio di un tale processo in un'area economicamente depressa sarebbe stato tuttavia estremamente improbabile se lasciato alla sola iniziativa degli imprenditori privati. Il secondo presupposto fondamentale dell'analisi di Rodan era infatti l'esistenza di economie esterne di tipo pecuniario – da cui sarebbero derivate economie di scale attraverso la crescita non solo della dimensione della singola impresa ma dall'ampliamento di tutto il settore e del sistema industriale nel suo complesso –, derivanti dalla indivisibilità non solo della funzione di produzione ma anche della domanda. A causa della indivisibilità della domanda, la realizzazione dei progetti di investimento da parte degli imprenditori privati rappresentava un rischio per questi ultimi a causa dell'incertezza circa la possibilità di trovare poi un mercato per i propri prodotti. Solo un investimento su larga scala avrebbe consentito di creare un mercato reciproco fra i diversi produttori riducendo conseguentemente il rischio di assenza di un mercato per i prodotti. Tale forma di fallimento di mercato poteva venir superata – e conseguentemente l'economia esterna venire incorporata – attraverso una programma di industrializzazione

³² In particolare secondo Rodan la via da seguire era quella di promuovere un processo di industrializzazione fondato sull'apertura delle economie nei confronti dell'estero e sull'utilizzo dei capitali internazionali sia attraverso gli investimenti che attraverso i prestiti esteri. A differenza della via alternativa – fondata sull'autosufficienza e quindi sul presupposto di un'economia chiusa, denominata da Rodan *"Russian model"* – il processo di industrializzazione in una economia aperta ai capitali internazionali avrebbe difatti: *i*) preservato i vantaggi della divisione internazionale del lavoro, generando maggiore ricchezza per tutti; *ii*) avuto un processo di sviluppo più rapido e con minori sacrifici in termini di consumo per la popolazione locale. Cfr. Rosenstein-Rodan P.N. (1943), pag.203.

su larga scala riguardante una serie di settori industriali fra loro complementari .
Riportando l'esempio utilizzato da Rodan nell'articolo del 1943³³:

“Let us assume that 20,000 unemployed workers in Eastern and South-Eastern Europe are taken from the land and put into a large shoe factory. They receive wages substantially higher than their previous meager income in natura. It would be impossible to put them into industry at their previous income standard, because they need more foodstuffs than they had in their agrarian semi-unemployed existence, because these foodstuffs have to be transported to towns, and because the workers have to pay. If these workers spent all their wages on shoes, a market for the products of their enterprise would arise representing an expansion which does not disturb the pre-existing market, and 90% of the problem (assuming 10% profit) would be solved. The trouble is that the workers will not spend all their wages on shoes. If, instead, one million unemployed workers were taken from the land and put, not into one industry, but into a whole series of industries which produce the bulk of goods on which the workers would spend their wages, what was not true in the case of one shoe factory would become true in the case of a whole system of industries: it would create its own additional market, thus realizing an expansion of world output with the minimum disturbance of the world markets. The industries producing the bulk of wage goods can therefore be said to be complementary. The planned creation of such a complementary system reduces the risk of not being able to sell, and, since risk can be considered as cost, it reduced costs. It is in this sense a special case of ‘external economies’”.

Se quindi Rodan auspicava un intervento di pianificazione per l'avvio di un programma di industrializzazione su larga scala nelle regioni relativamente più arretrate, egli riteneva tuttavia che – e questo era il terzo presupposto fondamentale della sua analisi – pre-condizione indispensabile era investire innanzitutto sul capitale infrastrutturale del paese.

“National and international investment should concentrate at the start on building of ‘basic industries’ and public utilities which give rise to new investment opportunities. [...] If sufficient capital (national and international) is available for investment in ‘basic industries’ the normal multiplier effect will ‘naturally’ lead to further industrialisation according to the advocates of this programme³⁴”.

La necessità di un intervento di programmazione su scala nazionale era infine motivata nell'opinione di Rodan dall'esistenza di un'altra forma di economie esterne legate ai vantaggi, presenti nei paesi sottosviluppati, legati alla formazione del capitale umano. Seguendo il suo ragionamento, infatti, se anche si fosse riusciti a generare un processo di industrializzazione, ci sarebbe stato bisogno di formare i lavoratori provenienti dalle campagne. Tipicamente, e in modo ancora più accentuato nei paesi relativamente più arretrati, l'offerta di formazione per i lavoratori è sempre inferiore alla domanda senza

³³ Cfr. Rosenstein-Rodan P.N. (1943), op.cit., pagg.205-206.

³⁴ Cfr. Rosenstein-Rodan P.N. (1943), op. cit., pag.208. Come scrisse successivamente, *“in order to build a factory one would have to build a bridge or finish a road or a railway line or later an electric power station. Each of these elements in the so-called social overhead capital requires a minimum high quantum of investment which could serve, say, fifty factories but would cost far too much for one”*. Cfr. Rosenstein-Rodan P.N. (1984), pag.208.

l'intervento dello Stato: per l'imprenditore è infatti rischioso investire nella formazione dei propri lavoratori poiché questi ultimi potrebbero sempre decidere di cambiare datore di lavoro portando con sé il capitale umano precedentemente accumulato. Conseguentemente,

“though the investment has been a very good investment for the industry and for the country as a whole, it appears as a loss in the balance sheet of the particular firm which invested its capital in improving the workers' skill³⁵”.

Mettendo a confronto le diverse aree arretrate esistenti all'epoca, Rodan evidenziava in particolare come le regioni dell'Europa orientale e meridionale rappresentassero in quel momento il modello ideale per l'applicazione delle sue proposte: in esse si potevano infatti rinvenire *“all the problems which are relevant to the reconstruction and development of backward areas³⁶”*. Allo stesso tempo, poiché rispetto alle altre aree sottosviluppate del pianeta le regioni dell'Europa orientale e meridionale si caratterizzavano per un reddito pro-capite che, sebbene basso, era comunque significativamente più elevato, l'avvio di un processo di industrializzazione attraverso il contributo di capitali internazionali sarebbe stato relativamente più semplice e meno rischioso e sarebbe stato in grado di produrre risultati concreti *“within the life-time of one generation”* rendendo di conseguenza tale area *“the most fruitful and interesting field of action”*.

Tali considerazioni si applicavano perfettamente alle condizioni del Mezzogiorno italiano alla fine degli anni Quaranta, nel quale si rinveniva facilmente gran parte dei presupposti dell'analisi dell'economista polacco. In Italia, le regioni meridionali soffrivano infatti di un grave problema di sovrappopolazione nelle zone agricole che, nell'impossibilità di essere affrontato attraverso ingenti flussi di emigrazione, si traducevano in un numero molto elevato di disoccupati e sotto-occupati. L'avvio di un processo di industrializzazione nel Mezzogiorno lasciato alle scelte individuali degli imprenditori privati sarebbe stato tuttavia ostacolato dall'incertezza circa la possibilità di trovare al Sud mercati sufficientemente ampi per la vendita dei nuovi prodotti industriali. Tale processo sarebbe inoltre stato notevolmente ritardato dalla carenza delle infrastrutture. Sarebbe infine stato estremamente difficile, sempre sulla base del mero funzionamento del mercato, convertire *“Southern Italian peasants into industrial workers³⁷”* nel

³⁵ Cfr. Rosenstein-Rodan P.N. (1944), pag.160.

³⁶ Cfr. Rosenstein-Rodan P.N. (1944), pag.164.

³⁷ Cfr. Rosenstein-Rodan P.N. (1954), pag.27.

giro di pochi anni. Allo stesso tempo, il Mezzogiorno d'Italia costituiva “*an underdeveloped area within a developed country*”³⁸: il suo reddito pro-capite, stimato all'epoca³⁹ pari a circa 180\$ pro-capite (rispetto ad una media nazionale di circa \$350), era basso se parametrato agli altri paesi avanzati ma enormemente più elevato di quello registrato nelle aree sottosviluppate degli altri continenti.

Il Mezzogiorno italiano, dunque, rappresentava nel secondo dopoguerra un laboratorio ideale per l'applicazione della teoria dello sviluppo elaborata da Rodan. In uno dei primi rapporti che Rodan redigerà sull'Italia al termine della sua prima missione a Roma nella primavera del 1950, egli definiva infatti il programma di sviluppo italiano

*“a typical preindustrialisation program intended to create an additional market and a framework within which further development and industrialisation can take place later on”*⁴⁰.

Paul Rosenstein-Rodan era inoltre legato all'Italia da una lunga amicizia con Einaudi le cui origini risalgono al 1930. Nel giugno del 1930, infatti, l'allora ventottenne Rodan scrisse da Vienna una lettera al “*très honoré Professeur*” sottoponendogli “*le programme approximatif de mes études en Italie comme fellow de la Rockefeller Foundation*”⁴¹.

Grazie a tale programma Rodan passò numerosi mesi nel biennio 1930-31 in Italia⁴² entrando in contatto con gli esponenti più importanti dell'accademia italiana del tempo ed inaugurando una lunga e solida amicizia con Luigi Einaudi⁴³ che ebbe certamente un ruolo importante sullo svolgimento dei rapporti di Rodan con l'Italia anche nel secondo dopoguerra (*infra*).

4.2.3 La policy della Banca nei confronti dei prestiti in valuta locale e il concetto di “impact loan”

Nel documento stilato dall'*Economic department* nel marzo '49 che, almeno per la parte relativa alla proposta di spostare l'interesse della Banca Internazionale verso il finanziamento di un piano di sviluppo di lungo periodo per il Sud d'Italia, è attribuibile

³⁸ Ibid. pag.26.

³⁹ Le stime qui riportate si riferiscono a quelle pubblicate da Rodan in Rosenstein-Rodan P.N. (1954), pag.26.

⁴⁰ Cfr. Office memorandum, from Rosenstein-Rodan to Leonard Rist, “Preliminary Report on the Mission to Italy”, May 29, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

⁴¹ Cfr. lettera da Dr. P.N. Rosenstein a Monsieur le prof. L. Einaudi, Torino. Vienne, le 8.VI.1930. Archivio Luigi Einaudi, Sezione 2 – Corrispondenza, Rosenstein-Rodan P.N., 1930.

⁴² Rodan arrivò a Torino per la prima volta il 16 novembre 1930 dopo un iniziale soggiorno a Trieste. Cfr. Lettera da P.N. Rosenstein a Monsieur et très honoré Professeur, Torino, le 21.XI.1930. Archivio Luigi Einaudi, Sezione 2 – Corrispondenza, Rosenstein-Rodan P.N., 1930.

⁴³ Cfr. Archivio Luigi Einaudi, Sezione 2 – Corrispondenza, Rosenstein-Rodan P.N., 1930-1951 (di cui 11 lettere senza data).

con pochi dubbi a Rosenstein-Rodan⁴⁴, si osservava come “[T]he bulk of financing would be in lire”. Un piano di sviluppo di lungo periodo per il Sud d’Italia avrebbe infatti richiesto prevalentemente risorse interne, finanziabili in valuta locale. L’industria manifatturiera italiana era infatti ritenuta in grado da sola di produrre la maggior parte di macchinari e attrezzature necessarie, purché le fosse stato garantito l’approvvigionamento delle materie prime. Nelle stime presentate nel marzo ’49, il fabbisogno diretto in valuta estera non sarebbe stato superiore al 10-15% del costo complessivo, mentre il finanziamento complessivamente da ottenere dall’estero sarebbe ammontato al 15-25% del costo totale.

Veniva sollevato quindi, in occasione del prestito all’Italia⁴⁵, la questione della concessione da parte della Banca Internazionale di finanziamenti anche in valuta locale che, in seguito alle discussioni avvenute a Bretton Woods, era stata strettamente condizionata alla sussistenza di circostanze eccezionali. L’articolo IV, sezione 3 (b) degli *Articles of Agreement* stabiliva infatti che:

“The Bank may, in exceptional circumstances when local currency required for the purposes of the loan cannot be raised by the borrower on reasonable terms, provide the borrower as part of the loan with an appropriate amount of that currency”.

L’articolo IV proseguiva alla sezione 3(c) stabilendo inoltre che:

“The Bank, if the project gives rise indirectly to an increased need for foreign exchange by the member in whose territories the project is located, may in exceptional circumstances provide the borrower as part of the loan with an appropriate amount of gold or foreign exchange not in excess of the borrower’s local expenditure in connection with the purposes of the loan”.

Nella visione ortodossa e “bancaria” della BIRS dei primi anni, infatti, la concessione di prestiti in valuta locale veniva vista come foriera di elevati rischi per la

⁴⁴ Tale convinzione è comprovata non solo nel linguaggio simile contenuto nei successivi rapporti di valutazione sul piano per il Sud esplicitamente firmati da Rodan, ma anche dall’affermazione in tal senso di alcuni testimoni dell’epoca. Così ad esempio Sidney Cope, membro in quel periodo del Loan department, il quale afferma che “Professor Rosenstein-Rodan came up with the idea that it would not be a bad plan for the Bank to give assistance to Italy in financing the general development of the south of Italy. That was sometime in 1949”.

⁴⁵ La letteratura in materia ha invece spesso sostenuto che fosse stata la richiesta di prestito avanzata nel 1949 dal Belgio a suscitare il dibattito in questione (cfr. ad esempio Mason&Asher (1973)). In realtà la richiesta belga beneficiò solamente delle discussioni iniziate in occasione dell’esame del prestito italiano e ne copiò in gran parte le soluzioni per esso elaborate. L’iter del prestito belga fu più rapido di quello italiano e così, pur essendo stato richiesto successivamente a quello italiano, l’accordo con la BIRS fu siglato prima. Tale interpretazione trova ad esempio conferma nel discorso pronunciato dal direttore del Loan department William Iliff in occasione dell’approvazione del prestito italiano da parte del board dei direttori esecutivi della Banca nell’ottobre 1951; nel presentare la richiesta di prestito italiana, Iliff osservò infatti che “[T]he loan in its general concept is similar to the loans recently made to Belgium and to the Belgian Congo. Indeed, the approach in those cases was inspired by the proposals which were originally discussed with the Italian Government early in 1949”. Cfr. IBRD, Twenty-nine Special Meeting of Executive Directors, October 10, 1951, “Consideration of Proposed Loan to Italy”.

solidità finanziaria dell'investimento promosso. L'esperienza dei prestiti internazionali degli anni '20 finiti in *default* mostrava infatti come molti di essi fossero stati concessi in valuta locale e, pur non sussistendo alcun legame teorico fra la scelta di autorizzare prestiti in valuta locale e la probabilità di avere un *default*, il management della Banca – e prima di esso i redattori del suo Statuto – stabilirono che questa fosse una pratica da evitare tranne che in circostanze eccezionali. In secondo luogo, poiché nella maggior parte dei paesi “*there are many more projects which are being carried out which require wholly or mainly local expenditure than there are projects which require substantial amounts of imported equipment*”, i tutori della ortodossia finanziaria all'interno della Banca temevano che una eventuale politica di apertura nei confronti dei prestiti in valuta locale “*would be opening the floodgates to application from countries that we're not anxious to lend substantial amounts to for projects which we felt were of a low priority*”⁴⁶. Al contrario, gli economisti della Banca ed in particolar modo Rosenstein-Rodan, nell'evidenziare l'assenza di un fondamento economico all'opposizione della BIRS nei confronti dei prestiti in valuta locale, ritenevano che se il programma di investimenti predisposto dal paese richiedente il prestito era ritenuto solido e attendibile, un finanziamento in valuta locale – qualora richiesto – “*should only be denied under special circumstances*”⁴⁷. Tale tipo di argomentazione arrivava fino al punto di sostenere che il basso numero di prestiti concessi fino a quel momento dalla Banca Internazionale era dovuto proprio alle politiche di prestito di natura restrittiva come nel caso dei finanziamenti in valuta locale e non, come si affermava di solito, a causa delle scarse risorse a disposizione della Banca e della bassa qualità dei progetti prestati.

Entrando più specificamente nel merito del contenuto dell'art.IV, sezione 3, dello Statuto della BIRS, le previsioni contenute nei punti *b)* e *c)* prendevano in considerazione due particolari fattispecie di prestito in valuta locale su cui vale la pena di soffermarsi brevemente. La prima fattispecie – *ex-art.IV, sez.3(b)* – si riferiva alla possibilità che la Banca prestasse direttamente al paese richiedente un certo quantitativo di moneta locale dopo aver constatato che il paese in questione non fosse in grado di provvedervi autonomamente. Dal punto di vista operativo tale ipotesi richiedeva l'utilizzo da parte

⁴⁶ Cfr. WB Archives, Oral History Program, Interview with Sidney Cope, pag.14-15. Sidney Cope, di origine inglese, era entrato a far parte del Loan department nel 1947.

⁴⁷ Cfr. Note on “Local Currency Loans” by P.N. Rosenstein-Rodan, January 13, 1950, citato da Mason&Asher (1973), pag.269, op.cit. Dello stesso tenore le osservazioni e raccomandazioni elaborate dal Board del Federal Reserve System nel maggio 1950, op.cit.

della Banca delle proprie riserve di valuta di quel medesimo paese – se esistenti⁴⁸ – oppure della possibilità di prenderle a sua volta in prestito da altri paesi che ne fossero in possesso.

Nell'opinione del management della Banca di quel periodo, tuttavia,

“[R]arely, if ever, would it make economic sense or would it indeed be of advantage to the member country to borrow from the Bank the Bank's holding of its own currency⁴⁹”.

Il risultato fu che nei primi quindici anni di attività della Banca tale tipologia di prestito fu accordata solamente in un caso: un prestito di 10 milioni di sterline nel 1956 alla Federazione della Rhodesia⁵⁰.

Per quanto riguarda invece la seconda fattispecie – quella cioè ex-articolo IV, sez.3(c) - essa faceva riferimento al caso in cui un programma di investimento realizzato all'interno di un paese utilizzando valuta locale esercitasse un impatto indiretto sulla bilancia dei pagamenti dovuto al fatto che la maggiore occupazione creata e/o i nuovi macchinari prodotti internamente avrebbero generato un incremento delle importazioni (rispettivamente, di beni di consumo e materie prime), ovvero una riduzione del potenziale esportativo, con probabili effetti inflazionistici. In tal caso, accanto alla tradizionale forma di prestito prevista dallo Statuto – ovvero il finanziamento del fabbisogno diretto in termini di valuta estera per la realizzazione di un dato investimento - la Banca era autorizzata, *“under exceptional circumstances”* a fornire un quantitativo di valuta estera aggiuntivo rispetto a quanto direttamente richiesto dall'investimento al fine

⁴⁸ La Banca Internazionale possedeva infatti un certo quantitativo di valute dei propri paesi membri grazie alle sottoscrizioni che questi ultimi avevano versato al momento dell'adesione. Sappiamo tuttavia da quanto esposto nel capitolo 1 che nei primi anni di esistenza della Banca, ad eccezione degli Stati Uniti gli altri paesi membri avevano versato solamente il 2% della propria sottoscrizione la quale, secondo quanto richiesto dagli Articles of Agreement, andava versato esclusivamente in oro o dollari Usa; i tentativi da parte dei vertici della Banca di accelerare il versamento anche della quota “callable” pari al 18% della sottoscrizione sortirono nei primi anni scarsi risultati. Cfr. su questo punto l'intervista a Sydney Cope già citata.

⁴⁹ IBRD, Secretary's Memorandum 579, Statement made by Mr. J. Burke Knapp at the 385th Meeting of the Economic and Social Council at Geneva, July 12, 1950, WB Archives, Leonard Rist's files, Policy Issues of Importance – Correspondence 01

⁵⁰ Formalmente, infatti, la Rhodesia era entrata a far parte della BIRS come territorio britannico. Secondo quanto raccontato da Sidney Cope, allora membro del *Loan department*, *“this was a very special case. It was a release of sterling in the amount of 10 million pounds for a loan to Rhodesia. Now, technically, the Federation of Rhodesia, being part of the territories of the United Kingdom, has a currency the same as that of the United Kingdom, although in fact, to the ordinary layman, Rhodesian pounds are quite different from pounds sterling. [...] But from the point of view of the Bank's Articles of Agreement, since the United Kingdom has accepted membership not only in respect to itself but in respect to all its territories, we have to consider that all the currencies used within the area are the same. But that is a very peculiar situation and only exists in cases where there is a country with colonies or with territories [...] that's rather an exception, and apart from that we have never made a local-currency loan”*. Cfr. WB Archives, Oral History Program, Interview with Mr. Sydney Cope, August 9, 1961.

specifico di compensare l'impatto negativo che l'investimento – effettuato in valuta locale – avrebbe esercitato indirettamente sulla bilancia dei pagamenti, arginando in tal modo il potenziale inflattivo di tali spese. Si trattava quindi per la Banca di prestare in ogni caso non direttamente valuta locale ma sempre e comunque valuta straniera – ovvero dollari – la quale, una volta prestata al paese (o all'ente) beneficiario del prestito, sarebbe stata convertita attraverso la Banca Centrale locale in valuta locale ed utilizzata per il programma di investimenti proposto; parallelamente la Banca Centrale avrebbe acquisito i dollari a beneficio delle proprie riserve valutarie.

Fu proprio tale seconda variante di prestito in valuta locale ad essere, dopo un lungo e vivace dibattito sia interno che esterno⁵¹, accettata ufficialmente dai vertici della Banca come una concreta possibilità di intervento a favore di un paese membro. Nella quinta edizione del rapporto annuale della Banca pubblicato nell'autunno del 1950 si legge infatti che⁵²:

“The restriction on loans for local expenditures has been the subject of much discussion. It is argued that, to the extent that local expenditure on investment projects gives rise to additional demand for imports of consumer goods or raw materials, there can be no logical reason for making this expenditure less eligible for loans than the direct foreign expenditure required for the import of capital equipment. This argument undoubtedly has considerable validity in principle, but in practical application it requires qualification”.

I redattori del rapporto spiegano infatti che

“where it is reasonably possible for a country to defray the local currency part of its investment program from its own resources without inflationary effects, the Bank believes that it should do so; indeed, the Bank is prepared to aid its member countries in the organization of their capital markets and their financial institutions to this end. [...] The Bank recognizes that a country may be in a position where its domestic savings are reasonably fully employed in productive investment and where the most advantageous kind of additional investment for it to make would be in such projects as roads, irrigation or housing which call principally for expenditure in domestic currency. If this investment is likely to lead in a few years to a correspondingly higher level of domestic savings, the provision of foreign exchange to finance the indirect foreign exchange requirements would serve to tide the country over the period of expansion without inflation. Provided that the expansion of investment activity is in line with the

⁵¹ Accanto alle sollecitazioni provenienti dal Board of Federal Reserve System (cfr. *supra*), la richiesta di una maggiore apertura della BIRS nei confronti dei prestiti in valuta locale venne avanzata anche in occasione delle riunioni dell'*Economic and Social Council* delle Nazioni Unite nel corso del 1950. Più in generale in questo periodo vennero prodotti all'esterno della BIRS alcuni rapporti che, nell'affrontare in generale il problema del finanziamento dello sviluppo nelle aree più povere del pianeta, sollevavano il problema del ruolo che avrebbe potuto o dovuto giocare la Banca Internazionale e del tipo di politica dei prestiti più adatto a tale scopo. Due di essi (il *Gray Committee Report* e il *Rockefeller Report*, rispettivamente del novembre 1950 e del marzo 1951) erano stati richiesti espressamente dalla presidenza USA, mentre un terzo (*UN Experts' Report on development*, del maggio 1951) era il risultato del lavoro di un gruppo di esperti nominato dal Segretario generale delle Nazioni Unite.

⁵² Cfr. IBRD (1950).

natural growth of the country and does not cause undue strain in particular sectors of its economy, a loan for this purpose would generally be justifiable”.

Data questa premessa chiarificatrice, la politica elaborata dalla Banca (e sulla quale si era raggiunto un certo grado di consenso) prevedeva che

“local expenditures may be financed if the following conditions are satisfied: (a) if the project to be financed is of such economic urgency that the country’s ability to undertake foreign borrowing [...] is better utilized in financing this project than in financing the direct foreign exchange costs of alternative projects; (b) if the local currency costs of the project cannot reasonably be met out of available domestic resources; and (c) if it is apparent that, unless foreign exchange is made available to the borrowing country to be employed for the import of either consumer goods or raw materials, the local currency expenditures involved in the project will lead to inflationary pressures”.

Nelle intenzioni della Banca, il primo requisito era volto a garantire che il paese beneficiario selezionasse effettivamente ai fini del finanziamento da parte della BIRS i progetti, nell’ambito del più generale programma di investimenti, caratterizzati da priorità più elevata. Le restanti due condizioni, invece, si riferivano alla opportunità di sopperire, ove necessario, all’insufficienza dei risparmi interni di un paese attraverso l’aggiunta di risorse provenienti dall’esterno.

In questo contesto, l’ipotesi di prestito all’Italia per il finanziamento di un piano di sviluppo di lungo periodo delle regioni meridionali trovava la sua principale giustificazione da un lato, nella urgenza di avviare una imponente politica di investimenti nel Mezzogiorno che, in quanto area sottosviluppata rispetto ad un Nord molto più avanzato, rischiava di compromettere le potenzialità di sviluppo dell’economia nel suo complesso, dall’altro nel constatare l’insufficienza dei risparmi interni per poter promuovere in completa autonomia uno sforzo di tale portata ed il rischio, ad esso connesso, che una ulteriore spinta all’aumento delle spese di investimento a livello domestico finisse poi, a causa della scarsità nell’offerta di beni di consumo, per innescare pericolose impennate inflazionistiche⁵³.

⁵³ Tale era ad esempio l’opinione in quel periodo di Costantino Bresciani Turrone che, come si è visto (cap.3), dall’agosto 1947 faceva parte del *board* dei direttori esecutivi della Banca. In una lettera indirizzata al presidente Black nell’ottobre del 1949 egli scriveva infatti che: *“An ‘aggressive’ investment policy, such as was suggested to the Italian Government by some E.C.A. officials, is not possible in the present circumstances. On the other hand, it is not probable that private foreign capital will be available in sufficient amount in the next few years for the financing of a development program in Southern Italy. Foreign financing appears necessary since the execution of this development program, by stimulating the demand for several kinds of foreign goods, will affect Italy’s balance of payments”.* Cfr. Lettera di Bresciani-Turrone al president Black, October 21, 1949, WB Archives, Italy – General – General negotiations – Correspondence01. Il testo completo di questa lettera è riportato nell’appendice documentaria di questo capitolo: essa è infatti uno dei pochissimi documenti in cui Bresciani-Turrone, in qualità di direttore esecutivo BIRS, affronta direttamente le problematiche legate alla richiesta italiana di prestito (che in questo periodo viene invece seguita prevalentemente dal suo *alternate* Giordani).

Dal punto di vista teorico, la compresenza nel caso italiano di un piano di sviluppo di portata nazionale da finanziare prevalentemente in valuta locale e la necessità di risorse esterne per compensare gli effetti avversi che la sua implementazione avrebbe avuto indirettamente sulla bilancia dei pagamenti a causa della insufficienza del risparmio domestico, portarono all'elaborazione da parte di Rosenstein-Rodan del concetto di *"impact loan"*. In estrema sintesi, l'idea di Rodan si fondava su una formula di moltiplicatore in base alla quale i maggiori investimenti promossi dal Governo italiano per il Sud avrebbero generato un incremento del reddito, il quale a sua volta avrebbe prodotto un aumento della domanda di consumi che si sarebbe poi riflessa in maggiori importazioni e/o minori esportazioni che se non compensate dall'afflusso di risorse dall'esterno avrebbero potuto dar vita a nuove pressioni inflazionistiche. Il prestito da parte della Banca Internazionale avrebbe per l'appunto coperto quello che si stimava sarebbe stato l'impatto indiretto in termini di valuta estera del piano italiano di investimenti per il Sud. Trattandosi di un piano di investimenti a carattere pluriennale, l'idea di Rodan era quella di concedere una serie successiva di prestiti che, pur essendo ciascuno di modesto ammontare, avrebbero nel loro insieme fornito un sostegno fondamentale alla realizzazione di un programma di sviluppo di lungo periodo.

Nel documento del marzo '49 si affermava infatti che *"Since there is still a real danger of inflation, prudence would dictate caution at least at the beginning"*, di modo che *"some arrangement could be made according to which an initial commitment of the order of magnitude of \$5-15 million would be followed by subsequent similar commitments to be made regularly for the next 5-10 years, provided that satisfactory progress is being made in meeting the fundamental problem of Italy"*.

L'idea di impegnare formalmente la Banca Internazionale verso una serie successiva di prestiti in un arco temporale di lungo periodo non piaceva tuttavia agli esponenti più ortodossi del management BIRS. Nel memorandum con il quale il funzionario del Loan department John Penton inviò al suo vicedirettore Hoar la bozza di documento predisposta dagli economisti il 29 marzo 1949, si osserva infatti come *"it might prove difficult in the long run to get the Italians to draw up a practical scheme of development for the South and to get them to carry it out consistently over a number of years"*⁵⁴, aggiungendo poi che *"we could always refuse to produce any more money for investment in the South of Italy if we felt that a future Italian Government was not adhering to agreed lines of policy, but the danger would then be that part or*

⁵⁴ Cfr. *Office memorandum* from Penton to Hoar, March 29, 1949, op.cit.

all of the benefit of any money which the Bank had already invested would be lost". Si continuava quindi a temere per la stabilità politica dell'Italia. Tale atteggiamento di cautela veniva condiviso da Hoar, il quale in una postilla aggiunta a penna sullo stesso memorandum si diceva esitante "*to consider committing Bank to any fixed amount of assistance over a period of years*", suggerendo dunque di elaborare "*some formula short of that which gives Italians confidence to go ahead*".

Si decise quindi, durante la riunione dello *Staff Loan Committee* del successivo 6 aprile che avallò in sostanza l'idea dell'*Economic department*, di specificare tuttavia tra le raccomandazioni che

"although no commitments could be made, the Bank would be prepared from time to time subsequently to consider requests for loans to finance later stages of the development program, in the light of (a) the availability of the Bank's resources, and (b) Italian creditworthiness⁵⁵".

4.3 La creazione della Cassa per il Mezzogiorno e la sigla del primo prestito della BIRS all'Italia

4.3.1 Le iniziali incertezze del Governo italiano

Nell'aprile del 1949, con la proposta dell'*Economic department* e il sostanziale appoggio ottenuto su di essa da parte dei vertici della BIRS, venne offerta quindi all'Italia una nuova prospettiva di sostegno dall'estero, non più confliggente con gli aiuti provenienti dal piano Marshall e potenzialmente in grado di rappresentare un'occasione storica per affrontare uno dei problemi strutturali dell'economia italiana, fungendo in tal modo da volano per lo sviluppo futuro del paese. I documenti raccolti indicano tuttavia come, dopo la partenza di Giordani per l'Italia alla fine del marzo 1949, prevalse fino almeno all'autunno dello stesso anno un sostanziale silenzio da parte italiana in merito alla proposta proveniente da Washington. Sia le carte dell'archivio della BIRS che quelle dell'archivio della Banca d'Italia testimoniano infatti una fase di *black-out* informativo in materia fra la primavera e l'estate del 1949. I pochi documenti rintracciati relativi a questo periodo suggerirebbero come fino almeno al settembre 1949 le autorità italiane abbiano continuato a pensare ad un eventuale prestito BIRS per la realizzazione di una parte delle opere di ricostruzione. In due memorandum redatti nella prima metà di settembre per il

⁵⁵ Cfr. *Minutes of Staff Loan Committee Meeting*, Held on Wednesday, April 6, 1949, op.cit.

presidente Black⁵⁶, rispettivamente da Leonard Rist e da uno dei suoi economisti (Alexander Stevenson), nel riassumere il contenuto di una conversazione avuta con Menichella (probabilmente durante gli *Annual Meetings* appena conclusisi), si parla infatti della domanda crescente di energia elettrica e della partecipazione della BIRS ad uno straordinario “Italian power program”, in ambito OEEC, di 500 milioni di dollari di cui si chiede un aiuto per la metà, in cinque diverse *tranche*. Nessun accenno venne fatto in questa occasione a proposte relative al Sud Italia⁵⁷.

In tale vuoto informativo ci viene in aiuto lo stesso Rosenstein-Rodan il quale, nel ricordare l’esperienza del primo prestito all’Italia, osserva come “*[f]or two or three months there was no reply from Rome at all*” fino a quando, al termine di questo periodo, “*the Italian government decided that to commit themselves for a period of many years to major investments in southern Italy might have inflationary dangers, and they preferred not to take advantage of the Bank offer, an offer which I don’t know at that time, if the Bank would have gone through....had the Italian government decided to take it, may I add?*”.

La prima risposta italiana alla proposta degli economisti della BIRS fu dunque negativa. L’avvio di un programma di investimenti di così ampia portata veniva visto dalle autorità italiane come foriero di compromettere i duri sforzi anti-inflazionistici realizzati negli anni immediatamente precedenti. Non esisteva inoltre in questo periodo un consenso unanime sulla opportunità di mettere al centro dei programmi di investimento

⁵⁶ Eugene Black, fino a quel momento *executive director* per gli Stati Uniti, era infatti succeduto a partire dal 1° luglio 1949 a John McCloy alla presidenza della Banca Internazionale. Chiamato a svolgere il ruolo di Alto Commissario in Germania, McCloy aveva infatti rassegnato le dimissioni il 18 maggio 1949; nel suo discorso di addio, annunciò la fine della fase della ricostruzione e l’avvio, per la BIRS, della nuova fase dello sviluppo. L’arrivo di Black alla presidenza della BIRS sortì sicuramente effetti positivi nei confronti dell’atteggiamento della Banca nei confronti dell’Italia. Pur rappresentando la continuità rispetto all’impostazione inaugurata da McCloy nel 1947, Black si dimostrò più aperto rispetto alle sollecitazioni provenienti dagli economisti della Banca. Fin da quando era direttore esecutivo aveva inoltre stretto un rapporto di amicizia e stima reciproca con le autorità italiane (le carte d’archivio testimoniano ad esempio la sua presenza in Italia nell’ottobre 1947 durante la prima missione BIRS in Italia). Durante la sua presidenza BIRS si registrò inoltre l’uscita di Garner dalla BIRS (fu nominato presidente dell’IFC) e questo agevolò un atteggiamento meno conservatore da parte dei vertici della BIRS.

⁵⁷ Fra l’altro, l’atteggiamento della BIRS rispetto alla proposta di Menichella appare in questo caso piuttosto scettico. Oltre al parere negativo da parte dell’ingegner Rembert in merito al progetto, gli esperti BIRS notano a questo proposito come una parte consistente delle somme prestate sarebbero andate per beni di consumo. La storia si conclude con un memo di Garner a Black che boccia l’idea su tutta la linea: “*With reference to the attached memo of Sept 9 concerning points made by Governor Menichella, Italy’s financial problem is lack of local currency and most of the proposed electric program would involve local currency costs, as I believe that Italy can comply most of the equipment. Practically all of the balance would certainly be available from other European countries. Therefore, this appears to me a case where any dollar loan requirements would be quite small. Furthermore, the thought of Italy piling on anything like 250 million in addition to the dollar debt seems to me out of the question. If any loans could be worked out, I should think they would have to be largely in other than dollar currencies. I am very cold to the idea of financing consumption*”. Cfr. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B.

del Governo italiano lo sviluppo del Mezzogiorno; forti resistenze provenivano infatti dagli industriali del Nord.

Nei mesi successivi, tuttavia, il Governo italiano cambiò idea e, sempre secondo quanto ricordato da Rosenstein-Rodan, *“there was a letter from the Italian Prime Minister de Gasperi saying that they will consider it”*. A partire da questo momento, collocabile intorno all’inizio del mese di ottobre 1949, ripresero dunque le negoziazioni informali e lo scambio di informazioni fra il management della Banca Internazionale e le autorità italiane. E’ infatti della prima metà dell’ottobre ’49 un primo memo, breve ed ancora molto generico, consegnato al presidente Black da Francesco Giordani, in cui, partendo dalla constatazione del grave divario esistente fra le zone meridionali – definite sottosviluppate - e quelle settentrionali del paese e della necessità di un imponente programma di investimenti (si parlava in questa occasione di una cifra complessiva pari a 500 milioni di dollari in un orizzonte temporale di dieci anni) da realizzare prevalentemente con risorse interne, si chiedeva il contributo della Banca per la parte *“which would take into account both direct and indirect needs of foreign currencies”⁵⁸*. A tal fine *“[a] definite plan with specific projects will be ready in a few months time and will be submitted for consideration to the Bank”*. Il documento concludeva osservando come *“[t]he high degree of unemployment in Italy, plus idle plant capacity i.e.: available unused manpower, managerial skill and know-how, as well as good machinery, give the full measure of the exceptional character of the Italian situation. An addition of relatively small resources may realize a very great increase in productive facilities and production”*.

Il contenuto di tale memo non venne ritenuto internamente alla Banca sufficiente per provare l’indiscussa priorità per il governo italiano di un piano per lo sviluppo del Sud; esso era infatti stato redatto *“in very general terms”*, di modo che *“all the Bank [could] do at this stage [was] to reiterate its willingness to consider the Italian development plan when it is ready”⁵⁹*. Si riconobbe tuttavia l’abilità di Giordani *“in treating his subject matter so generally and in not attempting to spell out ideas which are as yet not finally shaped”⁶⁰*, aggiungendo inoltre che *“[i]f his purpose was [...] to keep the idea of Bank assistance to Italy in the forefront of our minds and to indicate that some serious attention is being given to Southern Italian development, I think it serves that*

⁵⁸ Cfr. Memorandum attached to memo from Penton to Hoar, October 13, 1949, WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B.

⁵⁹ Cfr. Memo from Penton to Hoar, October 13, 1949, op.cit.

⁶⁰ Cfr. Office Memorandum from Hoar to Iliff, “Italy”, October 18, 1949. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B.

purpose quite well". Permaneva tuttavia nel management BIRS una certa diffidenza nei confronti dell'effettiva serietà con la quale gli Italiani stessero concretamente predisponendo uno schema per lo sviluppo del Mezzogiorno⁶¹. Conseguentemente, pur ritenendo prematuro per il momento l'invio di una nuova missione di esperti BIRS in Italia, si decise di approfittare di un viaggio del *loan officer* John Penton in Europa per motivi personali "to get him to go down to Rome for a few days to talk informally to Menichella and Giordani⁶² with the object of trying to find out whether any practical discussions on this development scheme are, in fact, taking place and what political considerations are involved⁶³".

Di tale viaggio informale di Penton in Italia resta un breve ma importante resoconto inviato dal funzionario del *Loan department* al suo vicedirettore Hoar il 19 dicembre 1949. Ribaltando in gran parte l'opinione prevalente nel management della BIRS prima della sua partenza, l'impressione tratta da Penton nel suo veloce passaggio a Roma è quella di un consenso crescente in Italia sulla necessità "to combat unemployment and raise living standards in the Southern areas⁶⁴". Dai colloqui col Ministro Pella era venuto a sapere che nel bilancio per il 1950 ci sarebbero stati "credits for various Southern projects". Penton venne inoltre informato che il compito di elaborare un piano di sviluppo era stato assegnato "to a semiprivate association called *Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno, commonly known as Svimez*⁶⁵". Dalle notizie raccolte le misure prese in considerazione dal Governo italiano avrebbero riguardato sei distinte aree di intervento: i) la costruzione di un impianto idro-elettrico sul fiume Sangro "and elsewhere"; ii) la creazione di una zona industriale fra Napoli e Castellammare; iii) lo sviluppo delle attrazioni turistiche già esistenti sulla baia di Napoli e il relativo collegamento con Roma attraverso una strada panoramica; iv) la costruzione di ferrovie e strade; v) lavori di bonifica e irrigazione intorno a Napoli, in Calabria "and other regions"; vi) la modernizzazione delle

⁶¹ Nel memorandum per Iliff del 13 ottobre, già citato, Hoar osserva infatti come "[w]e all know their tendency to let things drift and then, at a late hour, to get into rather a panic and try to hash up something in a hurry", aggiungendo che "[i]f the Bank is to do anything for Italy we should do what we can to avoid such a situation arising".

⁶² Alla metà di ottobre Giordani era infatti nuovamente tornato in Italia, con l'intenzione di tornare nei primi mesi del nuovo anno con un vero e proprio piano di sviluppo da sottoporre ufficialmente alla Banca Internazionale. Cfr. From Penton to Italian Working Party, October 14, 1949. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project - Negotiations 02*, Box # 182603B.

⁶³ Cfr. Office memorandum from Hoar to Iliff, October 18, 1949, op.cit.

⁶⁴ Lui stesso, in una breve visita di due giorni a Napoli, aveva potuto constatare "[t]he squalor [...] in which a large part of the population of Naples and the surrounding villages lives", di modo che, nella sua opinione, "the importance of doing everything possible to alleviate this is obvious from the political point of view". Cfr. Office memorandum from Penton to Hoar, "Report on Southern Italian Development Plan", December 19, 1949.

⁶⁵ Si tratta, nelle parole di Penton, di una associazione "which is composed of leading Italian business interests and utilities" e che utilizza "the local authorities and others in the different provinces from whom it receives plans and suggestions, which it is endeavouring to coordinate into a coherent long-term scheme".

industrie vinicole e dell'olio di oliva e la creazione di industrie alimentari (come ad esempio la conservazione del succo di arance e limoni). Riguardo al finanziamento, *“most of the expenditure would be in lire, but foreign exchange would be needed for raw materials and commodities, the latter in order to meet the increased demand on the internal market brought about by the higher level of employment”*. A questo proposito, notava Penton nel suo rapporto, *“the Governor of the Bank of Italy stressed the need on psychological grounds to preserve the statutory cover of 40% of foreign exchange and gold for the note issue”*, una percentuale che, *“according to the economists on the staff of Svimez”*, corrisponderebbe tra l'altro all'ammontare *“of additional foreign exchange for imports to which the execution of the investment plan will give rise”*.

Agli occhi di Penton, dunque, *“there is evidence of the earnestness of the Italians with regard to Southern development”*; tuttavia *“plans are [...] not yet ready for serious discussion”* di modo che *“economic discussions at this stage would be premature and might well raise false hopes in the minds of the Italians”*. Lo stesso Giordani aveva fatto sapere che avrebbe cercato di far pervenire alla Banca Internazionale una richiesta formale di prestito non prima di marzo o aprile 1950. Nel frattempo avrebbe inviato, attraverso Penton, a Washington un documento contenente una prima descrizione del piano in corso di elaborazione. Tale documento, datato 24 dicembre 1949, venne effettivamente consegnato a Penton prima del suo rientro a Washington. In esso, elaborato dalla Svimez con il titolo *“The Financing of the Economic Development of Southern Italy”*, si affermava come, alla luce delle caratteristiche di sottosviluppo delle regioni meridionali e al divario esistente con la restante parte del paese, *“Italian economic policy is more and more in favor of an organic programme of public investment localised mainly in Southern Italy”*. In particolare tale programma, nell'opinione dei suoi fautori, avrebbe conseguito tre obiettivi principali: i) l'impiego dell'ampia manodopera inutilizzata esistente nel Sud Italia; ii) l'aumento dell'occupazione nelle fabbriche precedentemente caratterizzate da una capacità produttiva non interamente sfruttata; iii) l'aumento degli investimenti privati sia in agricoltura che nell'industria, grazie all'impatto positivo che i maggiori investimenti pubblici avrebbero esercitato sulla domanda effettiva e sulla creazione di nuove attività economiche. Sposando in pieno l'impostazione teorica di Rosenstein-Rodan, il documento della Svimez confermava come *“[w]ith regard to the economic recovery of Southern Italy [...], investments aiming at creating conditions able to supply the so-called “external economies” are of fundamental importance”*. Si dovevano quindi promuovere innanzitutto gli investimenti a carattere infrastrutturale: acquedotti, scuole, fognature, edilizia, strade, porti e impianti elettrici. Per quanto riguardava le forme di finanziamento,

applicando la formula dell'*impact loan* già avanzata da Rodan nei mesi precedenti, la Svimez stimava che la realizzazione di un tale programma di investimenti avrebbe generato un fabbisogno addizionale indiretto di dollari pari al 40% dell'investimento totale che, se coperto da un prestito estero, avrebbe evitato di esercitare un impatto negativo sulla bilancia dei pagamenti e conseguenti pressioni inflazionistiche. In particolare, qualora la Banca Internazionale avesse concesso un prestito di tale ammontare, il programma di investimenti avrebbe potuto essere realizzato seguendo due filoni separati: il primo, relativo alle principali opere a carattere infrastrutturali, a totale carico dello Stato italiano; il secondo, finanziato dal prestito della BIRS insieme a capitale italiano sia pubblico che privato, per la realizzazione di una serie di progetti specifici che, beneficiando della realizzazione delle infrastrutture, sarebbero stati (a differenza delle infrastrutture) profittevoli. Si proponevano in particolare – pur se in forma ancora del tutto provvisoria – quattro gruppi di progetti: i) progetti per la trasformazione e il miglioramento dei terreni agricoli; ii) progetti per la creazione di un'industria alimentare di trasformazione dei prodotti agricoli del Sud; iii) progetti di pubblica utilità di natura infrastrutturale; iv) altri progetti a carattere industriale, soprattutto nel settore dei materiali da costruzione e in quello dei fertilizzanti.

Per quanto riguarda i costi, la stima complessiva stimata per la realizzazione dell'intero programma di investimenti si aggirava, secondo la Svimez, intorno agli 800 milioni di dollari, mentre sul fronte dei tempi si prevedeva un orizzonte temporale variabile "*from a minimum of one year for the simpler industrial projects to a maximum of over ten years for land reclamation works*".

4.3.2 La partenza di Rodan per l'Italia e le resistenze del Loan department

Il breve viaggio informale di Penton a Roma nel dicembre 1949 e l'invio alla vigilia di Natale da parte di Giordani di una prima bozza del piano di sviluppo per il Sud in corso di elaborazione presso la Svimez contribuirono a dissipare molti dei dubbi in seno ai vertici della Banca Internazionale circa l'esistenza di un interesse concreto da parte italiana alla realizzazione di un programma di investimenti su larga scala nelle regioni meridionali. Si continuava tuttavia a ritenere, almeno all'interno degli ambienti più conservatori della Banca, che i tempi non fossero ancora maturi per entrare concretamente nel merito del piano avanzato, i cui contenuti apparivano ancora vaghi e non sufficientemente

“cristallizzati”. Ciò nonostante, dalle carte d’archivio della Banca d’Italia apprendiamo come già prima della partenza di Penton per l’Europa si stesse preparando la prima missione ufficiale di Rodan in Italia. Probabilmente su pressione italiana⁶⁶, ma con il contributo essenziale di Rodan⁶⁷, si cercò infatti di creare le condizioni favorevoli all’immediato invio dell’economista polacco in Italia per fornire assistenza al governo italiano fin dalle primissime fasi di impostazione del programma di sviluppo. In una lettera del 1° dicembre 1949 di Giorgio Cigliana a Menichella, il Governatore della Banca d’Italia venne infatti informato di come Black, inizialmente titubante, avesse finalmente “*dato a Rodan praticamente carta libera*⁶⁸ *sul come condurre le trattative per la impostazione della richiesta*”, di modo che l’economista polacco era ora “*libero di venire in Italia dopo i primi di gennaio appena verrà qui ricevuta la richiesta ufficiale della E.V. o del Ministro Pella per una sua visita in Italia*⁶⁹”. Tale richiesta non tardò ad arrivare visto che in una successiva lettera di Cigliana a Menichella del 27 dicembre 1949 si cita l’arrivo di un telegramma inviato dallo stesso Menichella al “*Prof. Bresciani Turrone di invito ufficiale all’Interbank per l’invio di Rosenstein-Rodan*⁷⁰”. Nella stessa lettera il Governatore della Banca d’Italia venne informato che in vista della ormai prossima partenza da Washington, prevista per la fine di gennaio, Rodan aveva avuto alcuni “*colloqui preliminari con elementi abbastanza autorevoli dello State department, ai quali [aveva] esposto le linee principali di quanto si riprometteva di fare nello studio e presentazione per un prestito all’Italia*”, ottenendo in linea di principio un loro appoggio “*sia pure ancora in via di massima*”. Prima di arrivare a Roma, Rodan intendeva inoltre “*fermarsi a Londra e poi a Parigi allo scopo di preparare terreno in favore di quella che sarà a suo tempo la presentazione del caso italiano*”; aveva in particolare intenzione di incontrare il “*Cancelliere dello Scacchiere per avere dalla sua il*

⁶⁶ È lo stesso Rodan a raccontare di come “[t]he President of the Italian Republic, Professor Einaudi, with whom I was well acquainted and [...] was always in contact, [...] wrote a letter to Mr. Black saying how glad he was that somebody, who was his friend, and who knew Italy like Rosenstein-Rodan, would deal with the Italian problem”. Cfr. WB Archives, Oral history program, Interview with Prof. Rosenstein-Rodan, August 14, 1961.

⁶⁷ Nei ricordi di Rodan, “*when Mr. Black told me that I should deal with it I said, ‘Look, there is a problem there. The normal procedure is that the loan mission is sent; the head of the loan mission reports back; that is then threshed out in Washington in negotiations. I can’t do that, because, you see, I have a position in Italy of an old friend whom they trust [...] I can’t be a post office boy if I go to Italy. I either have plain powers to do as I see fit or I don’t go’*”.

⁶⁸ Sulla richiesta di avere le mani libere in Italia una volta partito e sulle resistenze interne affrontate e superate si sofferma lo stesso Rodan nell’intervista del 1961. Cfr. WB Archives, Oral History Program, Interview with Prof. Rosenstein-Rodan, August 1961, pagg.13-15. L’aver convinto Black della bontà della formula dell’*impact loan* nel caso italiano agevolerà la prosecuzione della trattativa contro le resistenze degli elementi più conservatori.

⁶⁹ Cfr. Riservatissima n. 1503 da Giorgio Cigliana al dott. Donato Menichella, 1° dicembre 1949, ASBI, Segreteria particolare, 94, fasc. 1. La lettera è riportata integralmente nell’appendice documentaria di questo capitolo.

⁷⁰ Cfr. Riservatissima n.1554, da Giorgio Cigliana al sott. Donato Menichella, 27 dicembre 1949, ASBI, Segreteria particolare, 94, fasc. 1. La lettera è riportata integralmente nell’appendice documentaria di questo capitolo.

Direttore esecutivo inglese". Il ruolo giocato da Rodan in questa fase preliminare dell'avvio del programma di sviluppo del Sud d'Italia sembrerebbe dunque qualcosa di più rispetto al consueto invio di un esperto della BIRS *in loco* per esaminare lo stato dei progetti in corso di elaborazione.

La prima missione ufficiale⁷¹ di Rodan in Italia per conto della BIRS si svolse fra il febbraio e l'aprile 1950⁷². Nei "*terms of reference*" approvati dallo *Staff Loan Committee* della BIRS alla vigilia della partenza di Rodan per l'Europa alla fine di gennaio, il mandato assegnato all'economista polacco era quello di

"consult with the appropriate authorities on their plan or plans, and to report to the Bank on the extent to which these plans appear to be feasible and practical in the present state, and on the conditions which would have to be set in order that they can be implemented".

Più nel dettaglio le istruzioni di viaggio prevedevano: *i*) l'esame dell'effettiva importanza del Sud nel quadro dell'economia italiana nel suo complesso; *ii*) la valutazione dell'effettivo stato dell'arte nella predisposizione del piano di sviluppo; *iii*) la discussione delle diverse parti componenti il piano, allo scopo di capire il relativo ordine di priorità; *iv*) la conoscenza dell'effettivo atteggiamento degli industriali del Nord nei confronti di un programma di sviluppo delle regioni meridionali. Se, sulla base di tali consultazioni preliminari, il piano di sviluppo elaborato dall'Italia fosse risultato già ad uno stato sufficientemente avanzato, la BIRS avrebbe proceduto con l'invio di Stevenson (dell'*Economic department*) per avviare le procedure di stima della *creditworthiness* italiana; parallelamente si sarebbe valutata l'opportunità di inviare già a questo stadio un funzionario del *Loan department* accompagnato da alcuni ingegneri per l'esame dei progetti specifici su cui si richiedeva il finanziamento della BIRS. Si sarebbe cioè dato il via ad una "tradizionale" missione di esperti sul campo, secondo la prassi seguita abitualmente dalla Banca. Se al contrario il piano fosse risultato ancora scarsamente sviluppato, si chiedeva a Rodan di rientrare immediatamente a Washington.

⁷¹ Secondo quanto raccontato da Rodan nell'intervista del 1961, egli si trovava in Italia anche verso la fine del 1948, probabilmente in veste personale visti le relazioni di lungo periodo con gli ambienti accademici italiani. Nessun riscontro di tale visita è stato per il momento rintracciato negli archivi BIRS, né in quelli della Banca d'Italia o della Fondazione Einaudi di Torino.

⁷² A differenza delle missioni precedenti i documenti interni non si riferiscono mai con precisione alle date di questo viaggio, dicendo solo genericamente che una missione della Banca era stata inviata in Italia nella primavera del 1950. Data la natura anomala di questa missione, iniziata con l'invio del solo Rodan seguito solo successivamente dall'invio di una vera e propria missione, tale vaghezza potrebbe essere stata intenzionale per non sollevare troppi quesiti sulle concrete modalità di tale invio.

Tali istruzioni di viaggio vennero approvate il 26 gennaio 1949 dallo *Staff Loan Committee* della Banca e Rodan poté quindi partire subito dopo per l'Europa secondo il piano di viaggio precedentemente pianificato. Le carte di archivio indicano tuttavia come tale partenza non venisse vista con favore dalla componente più conservatrice del management della Banca. In un memorandum del 30 gennaio 1950 inviato al vicedirettore del *Loan department*, John Penton – che era appena rientrato dall'Europa ma non aveva fatto in tempo ad incontrare Rodan prima della sua partenza da Washington – si dice “*a little disturbed at the thought that the Bank has just sent another representative to Rome to enquire into the progress made with the Southern Italian Development Plan*”⁷³. Dalla sua partenza da Roma il 19 dicembre 1949, infatti, c'erano state infatti non solo le vacanze di Natale ma anche il sopraggiungere di una crisi di Governo, di modo che era fortemente da dubitare che nel breve lasso di tempo intercorso dalla sua partenza “*any more progress has been made*”. Se infatti era comprensibile che l'attuale Governo italiano premesse per la realizzazione del piano di sviluppo per ragioni meramente politiche, restava il fatto che al momento l'evidenza disponibile non mostrava in maniera univoca che “*investment in southern Italy [was] the most useful and productive form which aid to Italy from the Bank [...] might take*”. Riferendosi con molta probabilità all'impostazione proposta e seguita da Rodan, Penton riteneva inoltre pericoloso per la Banca che, nel caso italiano, “*theoretical considerations may enter to too great an extent into the Southern Italian Plan*”. Dal punto di vista concreto, infatti, la Banca non aveva ancora ricevuto dalle autorità italiane “*the essential practical data on which to base our judgment*”⁷⁴. Confermava inoltre l'esistenza di forti resistenze nei confronti di un piano per il Sud da parte degli industriali del Nord, avanzando per di più il timore che “*[s]hould the Italian Government, as is possible, move further to the right during the next year or two, it is not at all certain that the Southern Development Plan would not be severely cut*”. Proprio in vista di un tale possibile scenario futuro, l'attuale Governo italiano aveva già da tempo chiesto ai vertici della Banca la disponibilità “*to set its stamp of approval on the whole Plan irrespective of how*

⁷³ Cfr. Office memorandum from Penton to Hoar, January 30, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

⁷⁴ L'impressione che l'elaborazione del piano di sviluppo italiano fosse solo ai suoi primi passi era stata d'altra parte confermata dall'invio a dicembre da parte di Giordani del documento della Svimez nel quale, secondo la valutazione condotta dagli esperti BIRS incaricati di esaminarlo, “*[d]escription of proposed investments [was] often fragmentary and there [was] no balanced analysis of the component parts of the program. No mention [was] made of the problem of direct and indirect requirements in various foreign currencies and of marketing prospects for increased agricultural output*”. Cfr. Office memorandum from Fajans to Hoar, January 24, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B. Joseph Fajans faceva parte in quel periodo dell'Economic department.

*much of it is actually financed by the Bank*⁷⁵”. L’insieme di tali fattori rendeva preferibile da parte della Banca Internazionale un atteggiamento di grande prudenza e scarso coinvolgimento nelle faccende interne all’Italia. Nell’opinione di Penton, infatti,

“if the Bank were to get too deeply involved in the elaboration at the present stage this might not only imply a moral commitment for the Bank to produce part at least of the finance required, but it might also cause the Bank to become involved in Italian politics?”.

Tale genere di preoccupazioni nei confronti dell’ormai avvenuto invio di Rodan in Italia trovò terreno fertile fra gli esponenti più conservatori del management della Banca. Nell’inoltrare il memo di Penton del 30 gennaio al direttore del *Loan department* Iliff, il vicedirettore Hoar commentava infatti, in un foglietto allegato, come la nota ricevuta da Penton facesse emergere molto chiaramente *“the misgivings I have about the development of Bank relations with Italy”*, aggiungendo poi che sebbene Rosenstein-Rodan fosse stato *“instructed to be very discreet [...] his mere presence in Italy at this time is not without danger of misconstruction that may prove embarrassing”*⁷⁶. Tale impressione negativa venne ulteriormente aggravata con l’arrivo dei primi resoconti di Rodan dall’Italia. Dopo essere giunto in Europa ed aver soggiornato brevemente a Londra e Parigi, l’economista polacco era infatti arrivato a Roma intorno alla metà di febbraio, iniziando immediatamente la serie di colloqui prevista con tutte le maggiori autorità coinvolte nella predisposizione del piano per il Sud. La prima presa di contatto dall’Italia rintracciabile negli archivi della World Bank è un telegramma inviato il 16 febbraio al suo direttore Leonard Rist in cui, promettendo l’invio a breve di una lettera più dettagliata, lo avvertiva che l’invio del piano dettagliato di sviluppo era stato rinviato di quattordici giorni *“because project of law development south being worked out and expected passed in that time”*. Tale telegramma fu seguito,

⁷⁵ Il primo riferimento ad una richiesta italiana di avallo generale al piano di sviluppo per le regioni meridionali lo troviamo, all’interno degli archivi della World Bank, nel breve rapporto redatto da Penton al termine del suo viaggio informale in Italia. Già in tale occasione il funzionario del *loan department* si era mostrato estremamente cauto rispetto a tale richiesta, sollevando il dubbio se un’apertura di credito di questo tipo da parte della BIRS non avrebbe finito col generare *“complications affecting the Bank’s standing in the event of the non-completion of a large part of the scheme”*. Cfr. Office memorandum from Penton to Hoar, “Report on Southern Italian Development Plan”, December 19, 1949. WB Archives, *Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 02*, Box # 182603B. *Economic department*

⁷⁶ Cfr. Nota da Hoar a Iliff, foglietto allegato all’office memorandum da Penton a Hoar del 30 gennaio 1950, già citato. La risposta di Iliff a tale messaggio fu invece meno allarmata: non riteneva infatti che *“Rodan is likely to embarrass us”*; suggeriva tuttavia che *“if penton feels as strongly as this why doesn’t he write a note to Rodan (saying I asked him to do so) warning him about the political imbroglio that we want to keep out of [...]”*. Effettivamente il 1° febbraio 1950 Penton scrisse una lettera a Rodan (in quel momento a Parigi) aggiornandolo sulla situazione italiana alla luce del rapporto ricevuto da Giordani e dell’impressione avuta nel suo viaggio informale in Italia, avvertendolo dunque dello stadio prematuro di preparazione del piano di sviluppo il quale, secondo le notizie avute da Giordani, non sarebbe stato presentato alla BIRS prima del mese di marzo.

due giorni dopo, da una lettera in cui l'economista polacco, alla luce dei numerosi incontri avuti con i principali attori della politica economica italiana, informava Rist dell'effettivo stato dell'arte nell'elaborazione del programma di sviluppo. Pur sottolineando l'abbondanza di documentazione già predisposta dalle autorità italiane, Rodan confermava come al momento non ci fosse ancora qualcosa che potesse “*add up to a definite coordinated plan*”. Gli italiani gli avevano fatto capire, a questo proposito, che avrebbero desiderato “*to confer about the way of putting it together*”. Rodan sospettava inoltre che l'approvazione del progetto di legge così come la crisi di Governo non fossero il vero motivo del ritardo nella presentazione del piano il quale, nella sua opinione, “*would have been incomplete and not quite integrated at whatever time I should have arrived*”. Se tale situazione confermava dunque quanto riportato da Penton nel dicembre 1949, diverso era tuttavia l'atteggiamento proposto in quel frangente da Rodan, il quale, alla luce della situazione di ritardo riscontrata, affermava – lasciando trasparire un certo entusiasmo al riguardo - “*we shall have to cooperate in putting it together - however much we stress that it is the Italian Government's responsibility*”, aggiungendo subito dopo che, nella sua opinione, sarebbe stato impossibile “*to say in the present atmosphere of fervour – that we shall only come when the “Plan” has been completely integrated and worked out*”. Proponeva quindi di inviare “*as soon as possible*” in Italia Stevenson e la segretaria di Rodan⁷⁷ perché ci sarebbe stato “*an enormous amount of work to do*”. Si augurava inoltre che anche l'ingegner Rembert, di cui in Italia si conservava un ottimo ricordo, sarebbe stato in grado di arrivare entro la fine di marzo per l'analisi dei progetti che Rodan stesso sperava di poter inviare alla Banca entro dieci giorni⁷⁸.

L'arrivo di tale lettera a Washington e la sua diffusione tra i vertici del management della Banca Internazionale⁷⁹ lungi dal generare entusiasmo provocò al contrario una dura reazione all'interno del *Loan department*. In un memorandum confidenziale del 21 febbraio da Hoar a Iliff⁸⁰, l'atteggiamento entusiasta e collaborativo mostrato da Rodan al suo arrivo in Italia veniva giudicato in modo estremamente negativo in quanto foriero di sicuro imbarazzo futuro sia per l'economista stesso che per la Banca Internazionale nel

⁷⁷ Nella stessa lettera Rodan si lamentava infatti con Rist di come fosse stato impossibile trovare una segretaria in grado di scrivere a macchina in inglese.

⁷⁸ In tale lettera Rodan rispose indirettamente anche a missiva ricevuta pochi giorni prima da Penton, chiedendo a Rist di rassicurarlo che al momento non sussisteva alcun pericolo “*that the Bank will be brought into the political arena*”.

⁷⁹ Secondo quanto riportato su una delle copie della lettera, tale documento fu inoltrato per conoscenza a Garner, Iliff, Knapp e Penton.

⁸⁰ Cfr. Office memorandum from Hoar to Iliff, “Italy”, February 21, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

suo complesso. Nelle parole di Hoar, “*what Mr. Rosenstein regards as a ‘must’ I would regard as a distinct ‘must not’*”. Secondo il vicedirettore del Loan department, infatti, “*the last thing in the world the IBRD should do is to get mixed up in such a volatile and political pungent situation as surrounds the Italian investment plan at this stage*”. Da questo punto di vista la mera presenza di un esperto BIRS in Italia in questa fase ancora del tutto preliminare alla predisposizione del piano di sviluppo veniva giudicata estremamente pericolosa.

Non sappiamo dall’esame delle carte d’archivio quale sia stata la reazione del direttore Iliff alla lettura della lettera di Rodan⁸¹; sappiamo tuttavia che il 28 febbraio il direttore dell’Economic department, Leonard Rist, inviò una risposta a Rodan che lasciava trasparire il fastidio generato all’interno della Banca dalle parole utilizzate dall’economista polacco nel suo primo resoconto, che Rist stesso definiva “*slightly disturbing*”. Gli veniva infatti ricordato che “*the Bank cannot [...] really take a part in this phase of the plan*”. Nella sua opinione, infatti, molte delle esitazioni e dei conseguenti ritardi da parte degli italiani erano dovute “*to difference of opinion within Italian circles*”, sulla quale la Banca non doveva pronunciarsi⁸².

I timori del *Loan department* sembrarono trasformarsi in realtà quando, il 17 marzo 1950, il Ministro del Tesoro Pella dichiarò alla Camera dei Deputati, nel presentare il progetto di legge per il rilancio delle zone depresse del paese, che in seguito ai colloqui avuti a Washington nel precedente mese di settembre era giunto in Italia per qualche settimana l’eminente economista Paul Rosenstein-Rodan, delegato della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, incaricato di “concretare” la forma e la dimensione dell’aiuto che la Banca sarebbe stata in grado di offrire per i programmi italiani di investimento, ed in particolare per quelli indirizzati al Sud. Di tale affermazione, Rodan informò immediatamente Rist attraverso un telegramma del 18 marzo⁸³. Lo stesso giorno, dopo aver esaminato i commenti dei giornali, Rodan scrisse però a Rist una lettera

⁸¹ Sempre a proposito della lettera di Rodan, Iliff ricevette anche un memorandum da parte di Penton il quale, pur mantenendo il punto relativo alla prematurità della situazione italiana, cercava di mediare fra le due opposte visioni offrendo come possibile soluzione la presentazione da parte dell’Italia di una lista di progetti specifici su cui concentrare l’attenzione della Banca Internazionale. Cfr. Office memorandum from Penton to Iliff, “Southern Italy”, February 23, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

⁸² Cfr. Letter from Leonard Rist to Paul Rosenstein-Rodan, February 28, 1950. WB Archives, Italy – General Negotiations – Correspondance 01, Box #182602B.

⁸³ CFR. IBRD, Incoming wire from Rome, March 18, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

più rassicurante⁸⁴: i giornali, “*be an accident or not*”, non avevano riportato la frase di Pella su Rodan o, in alcuni casi, avevano solamente scritto della presenza di una “*Bank mission [...] to study the aid which can be given once the full effort by the Italians by their own means is properly organised*”. Di conseguenza, Rodan non riteneva più necessario “*to make any statement at all*”.

4.3.3 Il disegno della Cassa per il Mezzogiorno

Nel primo telegramma inviato a Rist il 16 febbraio 1950, Rodan oltre ad avvertirlo del rinvio della presentazione del piano dettagliato di sviluppo da parte del Governo italiano lo informava che, dalle notizie avute in merito al progetto di legge in corso di elaborazione, si prevedeva la creazione di una “*parastatal institution*” alla quale sarebbero stati assegnati annualmente 100 miliardi di lire per un periodo di 10 anni allo scopo di promuovere lo sviluppo del Sud⁸⁵. Nella successiva lettera del 18 febbraio, ed in una nota ad essa allegata intitolata “*The Italian Investment Policy*”, Rodan spiegava in maggiore dettaglio che l'intenzione del Governo era di dare vita ad un'istituzione “*completely apolitical*”, dotata di un fondo annuale di 120⁸⁶ miliardi di lire che l'avrebbe mantenuta indipendente dalle scelte di bilancio del Governo per i successivi dieci anni. L'obiettivo era quello di utilizzare tali fondi per la realizzazione di “investimenti aggiuntivi” nei campi della bonifica ed irrigazione dei terreni, nelle *public utilities*, nella costruzione delle strade, nei trasporti e nello sviluppo turistico⁸⁷.

Si trattava, naturalmente, della creazione di quella che sarà la “Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale”, meglio nota come Cassa per il

⁸⁴ Cfr. Letter to Leonard Rist from P.N. Rosenstein-Rodan, March 18, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

⁸⁵ Cfr. IBRD, Incoming wire from Roma, February 16, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

⁸⁶ La nuova istituzione si sarebbe infatti occupata non solo dello sviluppo delle regioni meridionali (per le quali avrebbe ricevuto i 100 miliardi di lire menzionati nel precedente telegramma di Rodan) ma anche di quello di altre aree depresse del paese.

⁸⁷ Investimenti, dunque, a carattere infrastrutturale, che avrebbero costituito la base su cui poi innestare un successivo processo di industrializzazione, così come sostenuto da Rodan nei suoi scritti. In realtà, notava Rodan nella nota allegata, una parte significativa dei 120 miliardi annuali assegnati a tale istituzione sarebbe provenuta dalla controparte in lire di origine ERP per i primi tre anni e quindi non sarebbe stata veramente addizionale perché andava spesa comunque. Conseguentemente, nelle stime di Rodan l'investimento aggiuntivo su base annua sarebbe ammontato a circa 60-70 miliardi di lire per i successivi tre anni, rispetto ad un reddito nazionale che per il 1949 era stimato pari a circa 7500 miliardi, e un flusso netto di investimenti pari a circa 950 miliardi di lire, di cui 200 erano rappresentati da aumenti nelle riserve di dollari e sterline. L'investimento previsto quindi ammontava per il primo triennio “*to less than 10% of total net investment*”, una circostanza che rassicurava anche “*those who have been accused of 'excessive prudence'* (Einaudi, Menichella, Pella) *that it need not endanger monetary stability*”.

Mezzogiorno, che, nonostante le iniziali attese per una rapida approvazione del relativo disegno di legge, diventerà realtà solamente a partire dal successivo mese di agosto (la legge istitutiva è del 10 agosto 1950).

Non è questo il luogo adatto a raccontare la storia delle origini e delle prime applicazioni della Cassa per il Mezzogiorno, a cui una vastissima letteratura ha già dedicato molte pagine. Può tuttavia essere interessante soffermarsi brevemente in questa sede sulla nascita di tale istituzione dal punto di vista della Banca Internazionale che, con il suo apporto (finanziario ma anche, e forse soprattutto, morale), contribuì a realizzarla. Vale la pena osservare, ad esempio, come nei primi documenti pervenuti al management della BIRS sul piano di sviluppo del Sud nessuna menzione venne fatta da parte delle autorità italiane circa lo strumento utilizzabile per l'amministrazione e gestione del programma di sviluppo. Di esso non si trova traccia né nel primo *draft* inviato da Giordani alla BIRS nell'ottobre 1949 né nel rapporto più esteso elaborato dalla Svimez e consegnato da Giordani a Penton nel successivo mese di dicembre. Un primo accenno all'ipotesi che il Governo italiano stesse pensando all'utilizzo di una istituzione parastatale per gestire il programma di investimenti per il Sud lo troviamo nella lettera scritta - su suggerimento di Iliff - da Penton a Rodan il 1° febbraio 1950 per aggiornarlo sui risultati del suo viaggio informale in Italia nel dicembre 1949 (cfr. *supra*). In essa Penton informava infatti l'economista polacco di come gli italiani molto probabilmente avrebbero suggerito "*that the Bank's loan, if made, should be given to a parastatal financing institution*", sebbene Penton non ritenesse che "*they will set up one especially for the purpose*", potendo al contrario utilizzarne una già esistente, evitando così inutili duplicazioni⁸⁸.

L'importanza di stabilire al più presto lo strumento di gestione dell'intero piano di sviluppo italiano era stata in realtà ribadita dallo *Staff Loan Committee* della Banca Internazionale in occasione dell'approvazione, il 26 gennaio 1950, dei *terms of reference* assegnati a Rodan prima della sua partenza per l'Europa. In essi si affermava infatti che

"[i]n view of the fact that the plans for Southern Italy involve both government and private enterprise, we are inclined to feel that the administration of this program will be one of the fundamental factors making for quick and efficient implementation. It is, therefore, important that you ascertain through what channels and under which

⁸⁸ Penton riteneva in particolare che poiché lo sviluppo dell'economia meridionale si sarebbe fondato principalmente sul ripristino e lo sviluppo delle imprese locali, gli Italiani non sarebbero riusciti "*to set up any agency which would administer the plan on an integrated basis*". La sua aspettativa era infatti che "*a great deal of initiative will inevitably be left to private enterprise and that the Italian Government will, in many cases, have to rely on its powers of persuasion*". Cfr. Letter from Penton to Rosenstein-Rodan, February 1, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

authorities it is contemplated that the program may be coordinated, carried out and financed in Italy. You will realize that the supervision of our expenditures can be greatly facilitated or hampered by the type of organization which might be set up⁸⁹”.

Nella prassi seguita dalla Banca Internazionale fin dal suo esordio, infatti, si era spesso preferito interagire, nelle diverse fasi di realizzazione degli investimenti che si era stabilito di finanziare, con una istituzione autonoma e separata rispetto al Governo che del prestito era solo il garante. Ciò era avvenuto fin dal primo prestito concesso alla Francia, in cui la controparte della BIRS era rappresentata dal *Crédit National*; analogamente, il primo prestito a fini di sviluppo concesso al Cile nel 1948, fu siglato dalla Banca Internazionale con la *Corporacion de Fomento de la Produccion* e con la *Empresa Nacional de Electricidad*. Come è stato efficacemente osservato da Mason&Asher⁹⁰, una delle dottrine tradizionalmente professate dalla Banca prevedeva che

“autonomous authorities comparable to the Tennessee Valley Authority in the United States were needed to staff and operate the projects and insulate them from the vagaries of domestic politics”.

Per quanto riguarda l'Italia, l'idea di utilizzare istituzioni indipendenti a carattere prevalentemente tecnocratico e apolitico non era certo nuova ma aveva illustri precedenti nelle esperienze del primo IRI di epoca beneduciana. In questo senso, figure quali Menichella e Giordani che di quell'epoca erano stati protagonisti ebbero certamente un ruolo fondamentale nel disegno della Cassa come strumento chiave per l'avvio dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Se la paternità della Cassa può verosimilmente essere attribuita a Menichella (che, come è stato da più parti raccontato, avrebbe scritto di suo pugno i diversi articoli del relativo progetto di legge, suggerendone anche il nome⁹¹) e ai suoi più stretti collaboratori, tale scelta fu però significativamente condizionata dalla volontà di soddisfare i *desiderata* della Banca Internazionale a cui ci si intendeva rivolgere per ottenere una parte dei finanziamenti⁹². Come si è visto, infatti, l'appoggio della Banca Internazionale era ritenuto fondamentale dal Governo De Gasperi

⁸⁹ Cfr. Office memorandum to Dr. P.N. Rosenstein-Rodan, “Terms of Reference of your Mission to Italy”, January 20, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

⁹⁰ Cfr. Mason-Asher (1973), pagg.189-190.

⁹¹ Cfr. Menichella D.(1986); l'episodio è raccontato anche in Cardarelli S. (1994).

⁹² Tale condizionamento fu ammesso esplicitamente dallo stesso Menichella secondo il quale: “L'opportunità della creazione di un simile strumento era suggerita anche dalla necessità di facilitare l'esito delle pratiche che la Banca d'Italia aveva da tempo iniziato con la Birs di Washington per interessarla ai problemi del Mezzogiorno ed indurla quindi a concederci dei prestiti destinati a quelle regioni: sembrava chiaro, infatti, che la Banca Mondiale avrebbe richiesto di avere rapporti anziché con parecchi ministeri, con un solo ente”. Cfr. Menichella D. (1986), op.cit. Brano citato in Cardarelli S. (1994), op. cit.

non solo per il concreto apporto di risorse arrecato ma anche (e forse soprattutto) per l'immagine positiva che un suo avallo generale al piano di investimenti avrebbe determinato a livello nazionale ed internazionale.

A partire dall'arrivo di Rodan a Roma alla metà di febbraio, la Banca Internazionale venne quindi informata ufficialmente che il progetto di legge in corso di preparazione per la realizzazione del programma di investimenti nelle aree depresse del paese prevedeva la contemporanea creazione di una istituzione parastatale che per i successivi dieci anni avrebbe amministrato i fondi ad essa assegnati e coordinato il programma di investimenti. Menichella e Pella si erano scusati con Rodan e la Banca per la rapidità con cui *“political necessities compelled the Government to act”* non consentendo quindi alla Banca Internazionale e ai suoi esperti di poter preventivamente discutere l'intero impianto. A Rodan sarebbe tuttavia stato consegnato al più presto il testo del progetto di legge, a cui si stava al quel momento lavorando *“febrilmente”*, cercando allo stesso tempo di mantenerlo *“elastic enough to be able to consider possible Bank suggestions even later on”*⁹³.

Fin dall'inizio Rodan espresse un parere positivo sull'idea di fondo che aveva ispirato la creazione della Cassa. Nella sua opinione, infatti, in quanto ente apolitico la Cassa avrebbe avuto il grande vantaggio non solo di evitare *“the normal handicap of bureaucracy”*⁹⁴ ma anche di *“resist more successfully the pressure of political vested interests”*. All'indomani della presentazione alla Camera, Rodan notava come l'opposizione alla creazione di una tale istituzione fosse molto forte e motivata da diverse ragioni: *i)* gli esponenti della burocrazia avversavano per principio la nascita di una organizzazione parastatale rispetto alla quale non avrebbero potuto esercitare alcun tipo di potere; *ii)* i membri della Camera e del Senato, inclusi alcuni esponenti dei partiti di Governo, vedevano nell'istituzione della Cassa un indebolimento dei poteri di controllo del Parlamento⁹⁵; *iii)* gli industriali beneficiari dei prestiti ERP speravano di poter allungare o addirittura cancellare il proprio debito adducendo la ragione che tali prestiti dovessero essere interpretati come risarcimento dei danni subiti durante la guerra; tale pretesa non

⁹³ Cfr. Lettera di Rodan a Rist, February 18, 1950, già citata.

⁹⁴ Cfr. Letter from Rosenstein-Rodan to L.B. Rist, March 18, 1950, WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

⁹⁵ Nelle parole di Rodan, inoltre, *“every M.P. wants to have an opportunity to press for some public works to be placed in his electoral district”*.

avrebbe potuto essere avanzata dopo la nascita della Cassa, il cui funzionamento prevedeva che “*for every 100 billion lire repaid the Cassa can invest 100 billion lire*”⁹⁶.

Nonostante la forte opposizione, tuttavia, la battaglia era data per vinta poiché “*De Gasperi and the Government put all their prestige into it*”, incassando anche l'appoggio di Einaudi. Tuttavia, come notava prontamente lo stesso Rodan nella sua lettera del 18 marzo, “*the real danger is rather that amendments proposed by the parliamentary committees may exact too many concessions*”. Ed è esattamente quello che avvenne fin dalle prime battute del dibattito parlamentare. Già nel disegno di legge presentato da De Gasperi, Rodan aveva notato una modifica *in pejus* rispetto al *draft* originario che Pella e Menichella gli avevano fatto esaminare inizialmente. Nel progetto di legge presentato alla Camera, infatti, si stabiliva che il consiglio di amministrazione della nascita Cassa sarebbe rimasto in carica solamente per due anni; tale limite temporale veniva ritenuto da Rodan “*a weakness since it runs counter to the need for continuity and may open a backdoor to political influences*”. Nella sua opinione, infatti, la Cassa avrebbe dovuto configurarsi come “*a speedy continuous administration of an investment program*”, un obiettivo che sarebbe stato difficile da raggiungere “*if the program were to be lead and organised by a continuously changing team*”. Le voci davano per presidente della Cassa Francesco Giordani e tale candidatura appariva a Rodan rassicurante per il prestigio e l'apoliticità del candidato.

Dal punto di vista operativo le attese nella primavera del 1950 erano per l'approvazione del provvedimento da parte delle Camere entro la fine del mese di maggio. Nonostante l'orizzonte temporale di dieci anni, si prevedeva che la Cassa sarebbe in realtà riuscita a completare il programma di investimento entro sei o sette anni: la legge istitutiva attribuiva infatti alla Cassa la possibilità di scontare i pagamenti futuri ad essa spettanti, cosicché – scriveva Rodan - “*the realisation of its program will be [...] largely determined by what is technically feasible*”.

Per quanto riguardava la tempistica nei confronti della Banca Internazionale, le autorità italiane avevano dichiarato l'intenzione di sottomettere alla BIRS, nei giorni successivi al discorso di Pella alla Camera, da un lato “*a general outline of the Cassa's activity [...] envisaged in the law*”, dall'altro “*more specifically and in more detail the plan for the next two years, since it is impossible to blueprint in detail projects and expenditures beyond that period*”.

⁹⁶ Secondo Rodan, anche le imprese di costruzione avrebbero lottato contro la nascita della Cassa per non dover iniziare a trattare con un soggetto nuovo con il quale non si avevano relazioni pre-esistenti.

All'inizio di aprile, tuttavia, Rodan scriveva una lettera a Burke Knapp – in quel momento *assistant director* dell'*economic department* della BIRS – lamentandosi dei “*ridiculous delays in giving us the full plan*”⁹⁷, il quale gli era stato consegnato solo il 1° di aprile dopo che lui aveva esplicitamente minacciato di partire senza aver completato questa parte della missione. Nonostante l'irritazione per i notevoli ritardi accumulati, il piano per lo sviluppo del Sud così come descritto nei documenti consegnati appariva tuttavia a Rodan “*reasonably conceived*”. In particolare la sezione relativa ai lavori di bonifica e irrigazione dei terreni così come quella dedicata agli acquedotti erano “*very well worked out with all the desirable details*”.

4.3.4 L'applicazione dell'*impact loan* al caso italiano

Alla fine di aprile Rodan inviò ai vertici della BIRS un documento contenente alcune prime ipotesi concrete⁹⁸ di funzionamento di un eventuale prestito BIRS all'Italia secondo il modello, da lui caldeggiato, dell' (*indirect*⁹⁹) *impact loan* (cfr. *supra*). In tale documento, datato 20 aprile 1950 e intitolato “*Outlines of a possible development loan to Italy*”,¹⁰⁰ Rodan calcolava come, partendo dall'assunto di un investimento annuale da parte italiana di circa 67 miliardi di lire (risultante dalla differenza fra i 100 miliardi assegnati annualmente alla Cassa meno la quota di investimenti che, derivando dall'utilizzo della controparte in lire dei fondi ERP, non poteva dirsi veramente addizionale¹⁰¹) – pari a circa 100 milioni di dollari dell'epoca -, i nuovi investimenti avrebbero creato fra i 250.000 e i 300.000 nuovi occupati. Tali nuovi lavoratori che, prima di essere occupati, avevano un consumo medio giornaliero pari a circa 300-400 lire, una volta entrati nel circuito produttivo avrebbero speso a fini di consumo circa 1000 lire al giorno. Data la carenza di cibo e materie prime sul mercato domestico italiano, una parte della maggiore domanda di consumo proveniente dai nuovi occupati si sarebbe riflessa in una accresciuta domanda di

⁹⁷Cfr. Letter from Rosenstein-Rodan to Mr. Burke Knapp, April 1, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B. La giustificazione principale per tali ritardi era stata l'assenza da Roma del ministro Pella, senza il quale il piano non poteva essere approvato.

⁹⁸ Alcune anticipazioni sull'implementazione concreta di un eventuale prestito all'Italia sono contenute anche nella lettera a Burke Knapp del 1° aprile 1950.

⁹⁹ Come è stato autorevolmente affermato da uno dei membri dell'allora *Loan department*, Sydney Cope, “*all our lending has been impact lending*”. Nella sua opinione, infatti, “[t]he real distinction is not between *impact lending* and *other lending* but between *direct impact*, which is the orthodox loan which is disbursed against imports, and *indirect impact*, which is the Italian case”. Cfr. WB Oral History Program, Interview with Mr. Sydney Cope, August 9, 1961, pag.19.

¹⁰⁰ Cfr. *Outlines of a possible development loan to Italy*”, April 20, 1950, WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B. In realtà un draft di tale documento venne inviato il 15 aprile da Rodan a Burke Knapp come promemoria da discutere con Black in vista dell'arrivo del presidente della Banca Internazionale a Roma. Cfr. Excerpt from letter received from Dr. Rosenstein-Rodan, dated April 15, 1950, WB Archives, Italy – General Negotiations – Correspondance 01, Box #182602B.

¹⁰¹ Cfr. nota 87.

importazioni. Dalle stime effettuate¹⁰² emergeva in particolare che una spesa per investimenti equivalente a 100 milioni di dollari nel Sud Italia avrebbe generato una domanda addizionale di importazioni pari a circa 10-12 milioni di dollari. Tale somma avrebbe dunque potuto rappresentare la base della richiesta italiana per un possibile prestito da parte della Banca Internazionale.

In particolare, l'idea di Rodan era che un prestito di questo tipo da parte della BIRS avrebbe raggiunto contemporaneamente due importanti obiettivi. Da un lato le somme prestate avrebbero soddisfatto il fabbisogno aggiuntivo di dollari generato indirettamente dall'implementazione del programma di sviluppo per il Sud, senza mettere in pericolo le riserve in dollari e oro della Banca d'Italia¹⁰³. Dall'altro la controparte in lire del prestito concesso dalla Banca Internazionale avrebbe potuto essere utilizzata per realizzare alcuni progetti di investimento aggiuntivi, generando un processo di moltiplicatore degli investimenti attraverso il quale, secondo le stime disponibili, sarebbero stati creati circa 20 milioni di dollari di spese aggiuntive di investimento. Di conseguenza, concludeva Rodan, *“the Bank's loan of say \$10 million p.a. will thus make possible a flow of investment of \$120 million p.a.”*.

Dal punto di vista delle garanzie circa l'effettivo utilizzo delle somme prestate, il meccanismo proposto prevedeva che per ogni esborso effettivo da parte della Cassa dell'equivalente in lire di 10 milioni di dollari, la Banca Internazionale ne avrebbe versato il 10%. Alla Banca Internazionale sarebbero stati concessi forti poteri di controllo e supervisione *“which would be normally considered incompatible with national sovereignty”*. In cambio si chiedeva alla Banca di non limitarsi all'esame e al controllo dei singoli progetti ai quali la controparte in lire delle somme prestate sarebbe stata dedicata, ma di partecipare ed esercitare i propri poteri di supervisione rispetto al programma nel suo complesso. In tal modo la Banca avrebbe reso un grande servizio all'Italia *“not only by lending \$10 million p.a. but also by ensuring that \$120 million worth of investment p.a. be properly spent”*. Si chiedeva inoltre all'istituzione internazionale di non utilizzare nel caso italiano un modello di supervisione che prevedesse il controllo ex-post di ogni singola voce registrata fra le importazioni. Una

¹⁰² Le stime erano state effettuate a partire da informazioni sui bilanci delle famiglie meridionali e dall'ammontare di materia prime richieste dal piano di investimenti.

¹⁰³ Ciò valeva solamente per i dollari; le ipotesi avanzate da Rodan prevedevano infatti che il Governo Italiano provvedesse *“from its own reserve all the foreign exchange needs other than dollars”* che, secondo le stime avanzate, sarebbero ammontate a circa 40 milioni di dollari all'anno”. Per questa porzione di valuta estera diversa dal dollaro, tuttavia, si riteneva che l'aumento delle esportazioni previsto nel quinquennio successivo verso le *“non-dollar areas”* sarebbe stato sufficiente a coprire il *gap* della bilancia dei pagamenti.

supervisione così dettagliata, pur non essendo impossibile in linea di principio, avrebbe però generato “*a great deal of administrative complications and frequent complains on both sides since delays and red tape would be inevitable*”; al contrario “[*direct supervision of actual real investment should provide a better and more efficient way of controlling and supervising the use of the Bank’s funds*”.

Tab.4.1 - La ripartizione delle somme prestate dalla BIRS nella proposta di Rodan
(*Milioni di dollari USA*)

Impiego	Ammontare
Macchinari	1,0
Materie prime per la produzione domestica di attrezzature	3,5/4
Materie prime per la produzione di beni di consumo aggiuntivi	1,5
Beni alimentari aggiuntivi	3,5/4
Totale	10

Fonte: "Outlines of a possible development loan to Italy", April 20, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

E' importante sottolineare come l'impianto teorico elaborato da Rodan prevedesse un sostegno da parte della BIRS su base pluriennale. Nelle sue stime il sostegno da parte della Banca sarebbe stato richiesto al massimo per otto anni, “*after which the productive results of the development program will be sufficient to maintain a higher standard of living without credits*”. In particolare, la concessione su base annua di un prestito di circa 10 milioni di dollari sarebbe servito a coprire (Tab.5.1) per il 10% (circa 1 milione di dollari) il fabbisogno di macchinari, per il 35-40% l'importazione di materie prime per la produzione domestica di attrezzature, per un altro 1,5% l'importazione di materie prime per la produzione di beni di consumo aggiuntivi (e.g. cotone per settore tessile), ed il rimanente 35-40% per l'importazione di beni alimentari. Data la capacità dell'industria italiana di produrre internamente la gran parte delle attrezzature e dei macchinari richiesti, la maggior parte delle somme eventualmente prestate dalla BIRS sarebbero quindi state destinate all'importazione di materie prime e beni di consumo (soprattutto cereali e grassi). Era quindi fondamentale che la Banca, pur non potendo vincolarsi formalmente alla concessione di ulteriori prestiti negli anni successivi, esprimesse quanto meno “*a mere statement expressing the continuity of the Bank’s interest in the development plan*”.

Sappiamo (cfr. par.4.3.2) come già nei mesi precedenti le richieste di un avallo generale della Banca Internazionale all'intero programma di sviluppo avesse suscitato molte resistenze all'interno dell'ala più conservatrice ed ortodossa del management BIRS. Rodan era ben consapevole di ciò e nei suoi "Outlines" – che come già anticipato (cfr. nota a piè di pagina n.84) erano stati redatti come primo resoconto e base per la discussione con il presidente Black in arrivo in quei giorni in Europa – aveva effettivamente evidenziato il rischio che

“a control of and participation in the whole program would involve the Bank in many tricky controversies and political problems of Italian economic policy”.

A differenza dei suoi colleghi più conservatori, tuttavia, Rodan riteneva che valesse la pena correre un rischio del genere in quanto

“the Bank’s control and supervision would strengthen the “Cassa’s” independence of various political pressures and thus ensure a more functional and better use of the development funds”.

Proprio l'arrivo, alla fine di aprile, di Black in Italia segnerà tuttavia un punto a favore di Rodan e dei suoi sostenitori all'interno della Banca. La tesi di Rodan iniziò infatti a fare breccia nella mente del neopresidente dell'istituzione internazionale – inizialmente molto titubante nei confronti del nuovo approccio adottato per il caso italiano – il quale, dopo aver visitato Roma fra il 27 e il 28 aprile 1950 ed aver ivi incontrato tutti i principali protagonisti della politica economica italiana da Einaudi in giù, *“came back rather enthusiastic about the potentialities for raising the standard of living in the south”¹⁰⁴*. Prima di lasciare l'Italia Black aveva rilasciato un comunicato stampa ufficiale¹⁰⁵ in cui definiva il programma di sviluppo in quel momento all'esame del Parlamento *“one of the most important steps in the Italian economic history”*, aggiungendo subito dopo che *“the organism proposed is well conceived and may become an instrument adequate for the fulfillment of this end”*. Concludeva quindi annunciando che

“the Bank, having made a preliminary examination, proposes to initiate with the Cassa, when it is formed, talks about collaboration on the basis of development loans, which may also be of a continuous character”.

¹⁰⁴ Cfr. WB Archives, Oral History Program, Interview with Sidney Cope, August 9, 1961, pag.18.

¹⁰⁵ Cfr. Press Release Issued in Rome – Mr. Black in Italy, April 27-28, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

4.3.5 Le ultime fasi del negoziato e la sigla dell'accordo nell'ottobre 1951

Con la breve visita di Black a Roma e la fine della prima missione di Rodan in Italia, all'inizio del mese di maggio del 1950 la concessione di un primo prestito BIRS all'Italia sembrava ormai a portata di mano. La maggior parte dei dubbi espressi da parte dei vertici della Banca Internazionale apparivano, almeno formalmente, superati e l'istituzione internazionale aveva ormai ufficialmente dichiarato la sua disponibilità ad esaminare una richiesta di prestito proveniente dall'Italia riguardante il finanziamento di un piano di sviluppo per il Sud.

Tale richiesta di prestito da parte delle autorità italiane non era tuttavia ancora giunta a Washington e ci sarebbero voluti ancora parecchi mesi prima che ciò avvenisse. Essa fu infatti inviata solamente nel luglio 1951, ad oltre un anno dalla visita di Black in Italia, dopo numerose pressioni in tal senso proprio da parte del management BIRS. Ancora una volta, dunque, l'Italia sembrò assumere in questo ambito un comportamento di tipo temporeggiatore.

Dopo aver esaminato il materiale portato da Rodan dall'Italia, inclusa una prima lista di cinque possibili progetti¹⁰⁶ da sottoporre al vaglio della Banca Internazionale, il management della BIRS avviò la serie di procedure tradizionalmente previste per addivenire all'inizio dei negoziati formali con l'Italia e alla conseguente sigla dell'accordo. Tale procedura preveda da un lato la predisposizione di un rapporto, da parte dell'*Economic department*, sulla *creditworthiness* del paese richiedente (che confermasse, in base alle attuali condizioni economico-politiche dell'Italia, l'effettiva capacità del paese a ripagare il prestito nei tempi previsti), dall'altro un esame esaustivo del piano di sviluppo sottomesso dall'Italia inclusa l'analisi dei singoli progetti proposti all'attenzione della Banca (tale compito spettava tradizionalmente ai membri del *Loan department* con il contributo degli esperti tecnici). Secondo la tabella di marcia predisposta al termine della missione di Rodan, le attese erano quelle di avere tutti i principali documenti pronti entro la metà di giugno 1950¹⁰⁷. Il passaggio successivo consisteva nella costituzione di un Italian Loan Working Party, il quale venne effettivamente formato e convocato a partire dalla fine di

¹⁰⁶ Si trattava di progetti di investimento riguardanti, rispettivamente, la bonifica dei terreni, l'ammodernamento dell'industria dell'olio d'oliva, la costruzione di centri per la raccolta di frutta e verdura, la costruzione di una fabbrica per la manifattura di pannelli di fibre, un impianto di solfato di ammonio a Bagnoli. Cfr. Office memorandum from Rosenstein-Rodan to Rist, May 29, 1950, op.cit.

¹⁰⁷ Cfr. Office memorandum, from Rist to Iliff, May 29, 1950, "Proposed Time Table of Economic Work on the Italian Development Program".WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

giugno¹⁰⁸ “in order to discuss the presentation of reports on the Creditworthiness of Italy and on the Development Programme of Southern Italy¹⁰⁹”. Si giunse così alla convocazione, il 10 agosto 1950, dello Staff Loan Committee il quale confermò ufficialmente la disponibilità “in principle” della Banca Internazionale “to consider a loan to Italy (based largely upon indirect foreign exchange costs) to assist in the financing of the Southern Italy Development Program¹¹⁰”. Si conveniva inoltre che “initial discussions with respect to the amount of the loan should be on the basis of the first year’s requirements of \$10 million, but that the Bank would be prepared to consider the first two years’ requirements of \$20 million if adequate justification was presented”. Proprio in vista di un eventuale impegno pluriennale da parte della Banca si incaricava l’Italian Working Party di predisporre “a proposal with respect to the type of commitment which the Bank should make to the Italian Government with respect to the ten-year program”.

All’inizio dell’agosto 1950, dunque, la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo era pronta¹¹¹ ad iniziare a breve il negoziato formale con l’Italia necessitando a tal fine solo della lettera ufficiale di richiesta da parte del Governo italiano. Nella seduta dello Staff Loan Committee del 10 agosto 1950 si era infatti stabilito che “a paper should be prepared for early circulation to the Executive Directors setting forth the Italian proposal to the Bank and the results of discussions thereon”; veniva inoltre deciso che la Banca avrebbe inviato a breve

¹⁰⁸ Cfr. From Iliff to Crena deLongh, Rist and Sommers, “Italian Working Party”, June 29, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

¹⁰⁹ Cfr. Notes on Italian Working Party Meeting, July 13, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

¹¹⁰ Cfr. Minutes of Meeting of Staff Loan Committee Held 10:00 am, Thursday August 10, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

¹¹¹ Ciò non significava che non esistesse ancora, in seno alla BIRS, una forte resistenza ad accettare il nuovo approccio alla politica dei prestiti suggerito per il caso italiano, in special modo fra i componenti del Loan department che rimanevano strettamente legati all’ortodossia bancaria. Oltre alla tradizionale avversione nei confronti di un *program loan* rispetto al più rassicurante *project loan*, il modello di *impact loan* proposto per l’Italia avrebbe infatti introdotto due ulteriori innovazioni ritenute pericolose dalla corrente più conservatrice della Banca, ovvero l’accettazione a fornire un prestito, seppur solo indirettamente, in valuta locale e un implicito impegno a fornire il sostegno della Banca su base pluriennale. In un memorandum indirizzato al vicedirettore Hoar, datato 5 giugno 1950, il loan officer Penton osservava che “there is no evidence that the Italians need Bank financing in order to carry out the Southern Development Plan so long as ECA lasts”, aggiungendo poco dopo: “I still dislike the idea of the Bank making a vague promise to the Italians that it will make annual loans for \$10-12 million for the next three or four years. The motive underlying the Italian request to the Bank for a statement along these lines is political. [...] If we make a loan to Italy this year it will only be because the Italians want to get their foot in the door and not because they really need Bank finance during the E.C.A period. I should like to feel satisfied that real benefits would accrue to the Italian economy from a Bank loan and I still believe that this could only be done on a project basis”. Cfr. Office memorandum from Penton to Hoar, June 5, 1950. Tale memo giunse anche a Garner, il quale in un foglietto allegato commentò: “No action requie just yet, but, on general principles, I agree with Penton: (a) in disliking the whole idea of a commitment of x millions a year for years ahead; (moreover it seems quite unnecessary) (b) in preferring the project approach”. Tale resistenza influenzò in parte le modalità operative con cui la Banca Internazionale impostò il prestito all’Italia: lo Staff Loan Committee del 10 agosto 1950 stabilì infatti, fra le altre cose, che “as a matter of technique, the Bank should finance a portion of the total costs of four or five representative projects in the development program”.

una lettera al Governo italiano contenente “*its interest in and its position with respect to their request for financing in connection with the development program of Southern Italy*”.

La lettera, indirizzata al Governatore della Banca d'Italia Menichella, fu effettivamente preparata e spedita il 21 agosto da parte del presidente Black. In essa si comunicava ufficialmente al Governo italiano la disponibilità della BIRS, alla luce dei risultati della missione in Italia di Rodan, “*to consider participation in the financing of the 10-year program to be executed by the Cassa del Mezzogiorno*”, pur specificando che “*the extent of the full Bank participation over a period of years would depend upon the general evolution of the Italian economy, the progress of the development program and the continuity of satisfactory administration and management by the Cassa*”¹¹². Nella lettera Black confermava l'intenzione della BIRS di adottare per il caso italiano il modello dell'impact loan:

“*It is our understanding that the amount of additional investment envisaged for the first two years of the program will be equivalent to around \$100,000,000. An investment on this scale would necessarily create a demand for additional imports. We feel that the amount of Bank assistance can most appropriately be related to this indirect foreign exchange impact of the development program on the Italian balance of payments. It is our understanding that it is only the dollar component of this impact which gives rise to a need for external financing; on this basis, we would regard a figure of \$10 million a year as representing an appropriate participation by the Bank*”.

Dal punto di vista operativo, si proponeva la selezione di “*several representative projects included in the development program*” e il conseguente finanziamento di una quota del relativo costo. A differenza dei prestiti tradizionalmente erogati dalla BIRS, in questo caso la quota di finanziamento a carico della Banca Internazionale sarebbe stata calcolata sull'intero costo dei progetti selezionati – inclusa la parte in lire – e non solamente sul fabbisogno in valuta estera. Riguardo a questo punto, la proposta avanzata era che, “*as and when lire were needed for disbursement on approved expenditure on the representative projects, the Bank might purchase the lire from the Banca d'Italia against dollars*”, i quali sarebbero stati a questo punto disponibili “*for additional imports, the demand for which would be created by the program as whole*”. L'interesse della Banca, ribadiva ancora una volta Black, poggiava infatti sul programma di sviluppo nel suo complesso, ripetuto al quale la scelta di alcuni progetti rappresentativi costituiva solamente una tecnica operativa.

¹¹² Cfr. Lettera da Black a Dr. Donato Menichella, August 21, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

La lettera di Black di chiudeva comunicando la disponibilità della BIRS “*to send Bank representatives to Italy at once to examine the technical features of the program as a whole, and to select suitable individual projects*”. Si pensava infatti di inviare a breve in Italia l’ingegner Rembert “*to examine projects included in the development program, so as to obtain an impression of the feasibility and engineering soundness of the program as a whole*”, per poi procedere alla selezione di un “*group of projects which will be suitable for Bank financing in lire to an amount of about \$20 million and which will be completed within 2 or 3 years*”¹¹³.

Alla fine di agosto tuttavia nessuna risposta era ancora giunta dall’Italia¹¹⁴, bloccando conseguentemente i piani per la partenza di Rembert per l’Italia; contattato sul punto, il 29 agosto Giordani informò la BIRS, attraverso un telegramma, che fino a quel momento nessuna comunicazione ufficiale da parte della BIRS era ancora giunta in Italia; aggiungeva però subito dopo che “*there is no governmental decision*”¹¹⁵.

Tale situazione di stallo continuò fino all’inizio del mese di dicembre quando finalmente Black ricevette una lettera ufficiale da parte di Campilli – allora a capo del Comitato dei Ministri per il Sud – il quale, riferendosi esplicitamente alla lettera inviata dalla BIRS a Menichella il 21 agosto, affermava che “[*s*]ince the reply is contingent on the organization and the program of action of the Bank of the South, it necessarily had to be delayed”.

Effettivamente, dopo l’approvazione, con molti mesi di ritardo rispetto alle attese iniziali, della legge di istituzione della Cassa per il Mezzogiorno il 10 agosto 1950, occorre attendere oltre un mese per avere le prime nomine necessarie per dare inizio della sua attività. Solo nella seconda metà di settembre venne infatti nominato il presidente della Cassa, nella persona di Ferdinando Rocco, avvocato e presidente del Consiglio di Stato. Tale nomina provocò una forte delusione in seno ai membri della BIRS, che avevano fino all’ultimo sperato nella nomina di Francesco Giordani¹¹⁶. Questa fu tuttavia solo la prima

¹¹³ Cfr. From Hoar to Rembert, “Italian mission – Terms of reference”, August 25, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

¹¹⁴ Cfr. Office memorandum, from S.R. Cope to Files, August 29, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

¹¹⁵ Cfr. Incoming wire, from Napoli to IBRD, August 29, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

¹¹⁶ Già in un telegramma del 12 settembre il vicedirettore del *Loan department* informava il suo capo Iliff – in quel momento a Parigi – della probabile nomina di Rocco alla presidenza della Cassa chiedendogli ulteriori informazioni in proposito. Dopo qualche giorno, il 15 settembre, Iliff risponde scrivendo di aver parlato con Cigliana e Menichella, i quali lo avevano rassicurato essere Rocco “*a man of outstanding integrity and reputation*”. Cfr. IBRD, Outgoing Wire, from Hoar to Iliff, September 12, 1950. IBRD, Extract from letter from Iliff to Mr. Hoar, September 15, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B. Delle scarse probabilità di elezione di Giordani la BIRS era stata in realtà

di una serie di successive delusioni in merito all'effettiva implementazione dell'organizzazione della Cassa per il Mezzogiorno. Il 1° di settembre venne infatti pubblicato il testo definitivo della legge istitutiva della Cassa (che sarebbe entrata in vigore il successivo 15 settembre), il cui testo – tradotto in inglese – venne distribuito fra i membri dell'*Italian Working Party* all'inizio di dicembre e portato pochi giorni dopo all'attenzione dello *Staff Loan Committee*. Rispetto all'originario progetto di legge, almeno due cambiamenti introdotti nel corso dell'iter parlamentare costituivano agli occhi della Banca Internazionale un peggioramento in quanto tendenti a “*reduce the scope of the Cassa's work and diminish its independence*”¹¹⁷. Rispetto al progetto originario, infatti, la legge approvata il 10 agosto aveva stabilito, in primo luogo lo spostamento della maggior parte dei poteri di coordinamento e gestione del programma di sviluppo – che in origine spettava alla Cassa – in capo al Comitato dei Ministri per il Sud, lasciando alla Cassa solo i compiti di pianificazione preliminare dei progetti e il relativo finanziamento. In secondo luogo, mentre nel disegno di legge iniziale si stabiliva che il personale della Cassa dovesse essere reclutato prevalentemente al di fuori dell'amministrazione dello Stato, nella legge approvata dal Parlamento si era affermato esattamente il principio opposto.

Nonostante tali delusioni, i vertici della Banca ritennero che “*there [was] no evidence that the plan submitted to the Bank [was] being fundamentally changed*”¹¹⁸; si stabilì conseguentemente di non modificare per il momento l'atteggiamento di disponibilità da parte della Banca nei confronti di un possibile prestito all'Italia secondo quanto contenuto nella lettera di Black a Menichella del 21 agosto.

Nella lettera di Campilli del 1° dicembre, si chiedeva di posticipare la missione della BIRS in Italia al febbraio 1951, per poter attendere il termine degli studi attualmente ancora in corso relativi alle diverse parti del programma decennale¹¹⁹. In realtà da una

informata fin dalla fine del mese di giugno: il 22 giugno Kamarck – in quel momento a Roma come rappresentante del Tesoro USA – aveva infatti scritto una lettera a Black per informarlo che, secondo quanto riportato direttamente da Campilli, “*the chance were very slim that Professor Giordani would become the head of the Cassa because there is too much political opposition to him*”. Cfr. Letter from Andrew M Kamarck to Hon. Eugene R. Black, June 22, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

¹¹⁷ Staff Loan Committee, Loan Director's memorandum, “Italy – Development of Southern Italy”, December 15, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

¹¹⁸ Staff Loan Committee, Loan Director's memorandum, “Italy – Development of Southern Italy”, December 15, 1950. Op. cit.

¹¹⁹ Nelle parole di Campilli: “*Elaborato e approvato dal Comitato dei Ministri, previsto dalla legge, il piano decennale delle opere riguardanti la bonifica, la irrigazione, la trasformazione fondiaria, la sistemazione montana, e gli acquedotti, la Cassa sta ora facendo un lavoro di rielaborazione dello stato dei progetti in ordine alle opere che il Comitato dei Ministri ha*

conversazione avuta con Cigliana nel mese di ottobre il vicedirettore del Loan department Hoar era venuto a sapere che “*the reason why an invitation to Mr. Rembert was being delayed was because the Cassa wanted to have available a General Manager (who would be a technical man) to talk to Mr. Rembert*¹²⁰”.

La missione della BIRS in Italia, formata da Rosenstein-Rodan, Rembert, Stevenson, Fajans (ad essi si aggiungerà successivamente Kephart, specialista in agricoltura del *Loan department*), verrà finalmente autorizzata alla fine del febbraio 1951 ed inizierà i suoi lavori in Italia all’inizio del mese di marzo. In una lettera del 20 marzo indirizzata a Rist, Rodan gli confermò molti dei timori pre-partenza:

*“The personnel at the Cassa is very good on the technical side, but clearly deficient in people who would be capable of assessing the economic effects of the program as a whole, and work out the actual programming according to consistent economic criteria. The President of the Cassa (Rocco) is a worthy retired civil servant who clearly does not understand anything concerning the Cassa’s program, but will stand for principles of honest administration. The General Manager, Scaglione, is an efficient administrator, well-versed in the intricacies of Italian bureaucracy, and therefore well adapted to put projects through which the minimum of delay by the Ministries of Public Works and Agriculture. But neither of the two pretends to be a part of a truly independent, autonomous body. They are, and act as if they were, employees of Campilli [...]. Since there are only very good technicians and engineers at the Cassa, and since ministers notoriously have no time to think (even if some of them were otherwise capable of such activity), there is really nobody who can continually weigh the alternatives, and assess the pros and cons of the program in its parts and as a whole*¹²¹”.

Ciò nonostante Rodan evidenziava come il piano della Cassa, essendo stato elaborato dalla Svimez, rimaneva “*very well worked out*” ed essendo stato accettato in toto dal Comitato dei Ministri si poteva sperare che – “*if suitably controlled*” – avrebbe potuto rispettare il disegno originario. Veniva in particolare apprezzato il fatto che, secondo il piano elaborato dalla Svimez, la distribuzione degli investimenti fra i diversi settori di intervento risultava fissata ex-ante evitando in tal modo la possibilità di “*large-scale wasting of resources*”. Si osservava inoltre che “[*t*]he success of the Cassa [*was*] still perhaps the most important

approvato. Si tratta di un lavoro delicato e pregiudiziale perché diretto a una valutazione tecnica e economica dei progetti elaborati o in caso di mancanza di progettazione, a predisporre lo studio e la preparazione. Già una parte del lavoro è stato compiuto e sulla base delle rielaborazioni fatte la Cassa ha approvato un complesso di lavori per oltre dieci miliardi [...]. Il programma d’insieme, basato [...] su un esame preventivo tecnico ed economico delle opere programmate ha però bisogno ancora di qualche tempo. Penso che potremo essere pronti con il materiale necessario ad un approfondito esame, per il mese di febbraio prossimo e a quell’epoca saremo lieti di poterci incontrare [...]”. Cfr. Lettera di Campilli al Sig. Eugenio R. Black, 1 dicembre 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

¹²⁰ Cfr. Office memorandum from Hoar to Garner, October 17, 1950. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 03, Box # 182604B.

¹²¹ Cfr. Letter from Rosenstein-Rodan to Leonard Rist, March 20, 1951. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 04, Box # 182604B.

issue in the Italian economic policy and Italian public opinion” e che quindi “[b]oth the Government and the Minister responsible (Campilli) [knew] very well that a failure in this field would [have broken] their political careers for ever”, di modo che sarebbero stati attenti “not to spend money only on electoral grounds, and for projects which in a short while would prove not to have been the best ones”. Campilli gli aveva inoltre comunicato – in un colloquio iniziato “in a very cool atmosphere” – l’intenzione di nominare “a committee of experts who would study the economic problems of the economy of the South and report to the Committee of Ministers”; a questo proposito Campilli aveva già proposto a Giordani di dirigere tale comitato, ma questi aveva rifiutato. Nell’opinione di Rodan la soluzione più naturale sarebbe stata quella di affidare alla Svimez “il ruolo di comitato degli esperti, ma per il momento “neither the Government nor the Svimez [were] in favor of such a solution”. Il Governo era infatti contrario perché riteneva la Svimez “too independent”, mentre quest’ultima rifiutava di assumere un ruolo del genere per timore di perdere la propria tradizionale indipendenza.

Nel riassumere la situazione nella primavera del 1951, Rodan concludeva dunque la sua lettera osservando come non esistessero al momento garanzie circa l’effettiva capacità della Cassa di realizzare il programma di investimento né tanto meno di riuscire a rimanere impermeabile ai tentativi dell’Amministrazione di esercitare sul suo lavoro un’influenza di natura politica. Di tali cattivi risultati non vi era tuttavia ancora evidenza nei primi quattro mesi di attività della Cassa per cui Rodan suggeriva di mantenere inalterata la disponibilità della Banca Internazionale nei confronti di un prestito all’Italia, pur con qualche forma di cautela. In particolare, nella sua opinione la linea da seguire sarebbe stata quella di selezionare, ai fini dell’utilizzo della prima tranche di prestito, solamente quei progetti che sarebbero stati completati nei successivi 12-18 mesi, consentendo in questo modo alla Banca di valutare in futuro l’opportunità di ulteriori tranche, alla luce dell’effettivo funzionamento della Cassa negli anni successivi.

Tale approccio venne sostanzialmente accettato già alla metà del mese di aprile¹²² dai vertici della BIRS che, ascoltati Rodan e Stevenson sugli esiti della loro missione, conclusero che “[t]he development program of the Cassa seem[ed] to be in no danger nor [would it have exerted] an unfavorable influence”. A questo punto la palla passava nuovamente al Governo italiano, dal quale la BIRS si aspettava – secondo la prassi tradizionalmente seguita dall’istituzione internazionale - l’invio della lista di progetti da sottoporre alla sua

¹²² Cfr. Notes on Meeting of Staff Loan Committee Held 11:15 a.m., Friday, April 15, 1951. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 04, Box # 182604B.

attenzione per avviare la fase conclusiva del negoziato (in questo momento, inoltre, ancora nessuna richiesta formale di prestito da parte dell'Italia era ancora giunta a Washington). E nuovamente i vertici della BIRS si trovarono di fronte ad un comportamento temporeggiatore da parte delle autorità italiane. Durante il mese di maggio la BIRS ricevette infatti due lettere da parte di Campilli – la prima indirizzata a Rodan¹²³, la seconda a Black¹²⁴ – in cui si informava la Banca degli ultimi avvenimenti relativi all'organizzazione della Cassa (in particolare venivano comunicati i nomi dei membri del Comitato degli esperti¹²⁵ e la presentazione in Parlamento di uno schema di decreto “per modificare lo statuto della Cassa per il Mezzogiorno, allo scopo soprattutto di facilitare l'assunzione di prestiti esteri da parte della Cassa stessa¹²⁶”). Nessuna menzione veniva invece fatta in tale occasione alla lista di progetti da presentare ufficialmente alla Banca Internazionale, nonostante il lavoro già svolto a tale scopo dall'ingegner Rembert durante la sua ultima missione in Italia¹²⁷. In seno al Loan department si iniziò quindi a temere che “*the chances of negotiating the Italian loan before the annual general meeting [were] becoming more and more remote*¹²⁸”. Si decise quindi di approfittare dell'ultima lettera giunta al Black da parte di Campilli per “ricordare” a quest'ultimo nella lettera di risposta che le raccomandazioni del presidente Black al board dei direttori esecutivi in merito all'approvazione del primo prestito all'Italia avrebbero potuto essere presentate “*only after the Cassa and the Bank have reached agreement on a group of projects to be used as a basis for utilising the lire counterpart of the Bank's loan*¹²⁹”.

¹²³ Cfr. Lettera di Campilli a Rosenstein-Rodan, 12 maggio 1951. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 04, Box # 182604B.

¹²⁴ Cfr. Lettera di Campilli a Black, 29 maggio 1951. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 04, Box # 182604B.

¹²⁵ La scelta di tali membri era alla fine ricaduta su Pasquale Saraceno (IRI), Alfredo Scaglioni (Cassa per il Mezzogiorno), Salvatore Guidotti (Banca d'Italia), Silvio Borri (IRI), Bruno Rossi Ragazzi (Comitato Ministri Mezzogiorno), Enzo Fiore (Camera di Commercio Napoli).

¹²⁶ Lo schema di decreto prevedeva in particolare che: i) la Cassa potesse assumere prestiti per una durata superiore ai dieci anni che le erano stati assegnati per realizzare il programma di sviluppo; ii) potesse venire ampliato il campo di attività a tutte le iniziative a carattere industriale in grado di integrare e completare il programma decennale della Cassa; iii) la Cassa potesse valersi per l'esercizio del credito anche di organismi esistenti o da costituire.

¹²⁷ Cfr. Mission field report No.4, a firma di E. Wayne Rembert, April 14, 1951. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 04, Box # 182604B.

¹²⁸ Cfr. Office memorandum from Hoar to Black, June 26, 1951. Stanley Hoar era da poco subentrato a Iliff a capo del Loan department.

¹²⁹ Cfr. Letter from Black to Campilli, June 27, 1951. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 04, Box # 182604B.

La lettera di Black, unita probabilmente alle continue pressioni provenienti da Washington attraverso Cigliana¹³⁰, sortì l'effetto sperato e il 27 luglio Campilli inviò finalmente al presidente della Banca Internazionale la lista dei progetti selezionati relativi a *“iniziative industriali da realizzare nell'Italia Meridionale, ad integrazione del programma straordinario di opere pubbliche”*, comunicandogli allo stesso tempo la disponibilità ad *“inviare a Washington una sua Missione per concordare tutte le condizioni relative al finanziamento”*¹³¹. Si trattava di una lista di quattordici progetti (cfr. Appendice documentaria) per un costo complessivo di circa 27,4 miliardi di lire. Contrariamente a quanto normalmente praticato dalla Banca Internazionale, era stato Rembert – durante la sua missione in Italia – e non il Governo italiano a selezionare tale lista di progetti, come ammise lo stesso ingegnere americano durante una riunione dello *Staff Loan Committee* del 30 luglio. Al suo arrivo in Italia, infatti, aveva potuto constatare che¹³²

“no projects had been prepared for the Bank”, rendendo così necessario “for the Bank to pick out individual projects, have them drawn up in an appropriate form and ask the Italians to pass on them rather than to pursue the normal procedure; viz., that the Italians submit projects picked by themselves to the Bank for the Bank’s approval”.

La spiegazione del notevole ritardo italiano nella selezione dei progetti fu fornita, sempre in occasione dello *Staff Loan Committee* del 30 luglio, da Rodan, per il quale *“there were three main causes: (1) There had been organizational difficulties up to last Christmas; (2) The private sector of the investment was not [...] fully planned; (3) There had been some lack of sympathy between Menichella and Campilli”*. Con riferimento a quest'ultimo punto, Rodan spiegò in particolare che *“from Campilli’s point of view there had been little urgency in presenting projects to the Bank”*, poichè *“the \$10 million worth of lire which he would obtain through the Bank loan was not of sufficiently large proportion to encourage him to make haste”*. Al contrario, per Menichella *“the situation was somewhat different in that the Bank of Italy would acquire \$10 million and this was a significant item in the Italian balance of payments”*.

Dopo lunghi tentennamenti si giunse così alla fase finale nel negoziato: alla metà di settembre Campilli annunciò a Black l'arrivo a Washington della delegazione italiana

¹³⁰ Nelle parole di Hoar nel suo memo a Garner del 26 giugno, *“Cigliana keeps stabbing at [the Italians] and has taken the line that they are now making Italy look ridiculous in the sight of the Bank”*. Già in precedenza Cigliana, nella sua costante corrispondenza con Menichella aveva evidenziato i possibili danni al negoziato dell'Italia con la BIRS delle lunghe fasi di silenzio mostrate dalle autorità italiane.

¹³¹ Cfr. Lettera di Campilli a Black, 27 luglio 1951. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 04, Box # 182604B.

¹³² Cfr. Notes on Meeting of Staff Loan Committee, July 30, 1951. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 04, Box # 182604B.

incaricata di condurre e portare a termine le trattative in vista della sigla dell'accordo. Tale delegazione, guidata dal prof. Ferrari-Aggradi, fu impegnata in sette successivi incontri con gli esperti BIRS fra il 18 e il 25 settembre¹³³ grazie ai quali si giunse ad una effettiva base di intesa. Accettando la richiesta italiana si stabilì in particolare: *i*) la presenza, all'interno dell'accordo di un preambolo in cui la Banca si dimostrasse interessata all'intero progetto decennale; *ii*) il consenso della BIRS a discutere un secondo prestito prima del 30 giugno 1952.

Il primo prestito della BIRS alla Cassa per il Mezzogiorno ricevette l'approvazione del *board* dei direttori esecutivi il 10 ottobre 1951, e nello stesso giorno avvenne la sigla ufficiale dell'accordo: al momento della firma erano presenti, per il Governo italiano, l'ambasciatore italiano a Washington Alberto Tarchiani, per la Cassa per il Mezzogiorno il Direttore Generale Alfredo Scaglioni, per la Banca Internazionale il suo presidente Eugene R. Black (cfr. foto riprodotta qui di seguito).



La sigla del primo prestito all'Italia, 10 ottobre 1951

(da sinistra: Alberto Tarchiani, Eugene Black e Alfredo Scaglioni)

Fonte: World Bank Archives of Development, Archivio fotografico.

¹³³ Cfr. WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations 04, Box # 182604B.

Considerazioni conclusive

Il 10 ottobre 1951 l'Italia ottenne il suo primo prestito dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Si trattava di un prestito di modesta entità – 10 milioni di dollari – se parametrato sia a quanto era stato concesso agli altri paesi europei nell'immediato dopoguerra sia all'imponente piano decennale di sviluppo del Mezzogiorno italiano che andava idealmente a sostenere. La sua concessione fu tuttavia di estrema importanza per l'Italia, specialmente per il significato che esso rivestiva di avallo da parte dell'istituzione di Bretton Woods alle misure intraprese per il rilancio dell'economia italiana e, quindi, di ulteriore conferma del rientro definitivo dell'Italia nel consesso internazionale.

La concessione del primo prestito all'Italia assunse inoltre aspetti di grande rilievo anche dal punto di vista della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e l'evoluzione della sua *policy* in materia di prestiti. La storia delle lunghe trattative fra la BIRS e l'Italia, iniziata nell'agosto 1947 come richiesta a fini di ricostruzione post-bellica e terminata nell'ottobre 1951 come prestito per lo sviluppo del Mezzogiorno, è infatti emblematica del difficile percorso che, proprio in questi anni, porterà la Banca a spostare la sua attenzione dalla ricostruzione allo sviluppo.

In tale percorso l'Italia e la sua prima richiesta di prestito si trovarono più di una volta a giocare il ruolo di “*guinea pig*” per l'elaborazione delle policy della BIRS. Nel primo biennio di trattative, quando ancora si pensava – da ambo le parti – di gestire la richiesta italiana nell'ambito dei prestiti alla ricostruzione post-bellica in Europa, l'Italia si trovò infatti ad essere il primo paese europeo ad essere potenzialmente beneficiario sia di un prestito BIRS che del più imponente *European Recovery Program* appena annunciato dall'amministrazione USA.

Quando poi, tra la fine del 1948 e l'inizio del 1949, la Banca Internazionale comprese appieno di non poter più giocare un ruolo autonomo di rilievo nella ricostruzione post-bellica dei paesi europei beneficiari dell'ERP, l'Italia si trovò ancora una volta a rappresentare per la BIRS un banco di prova importante nella discussione e formazione delle proprie scelte di politica dei prestiti. In particolare, per una serie di fattori concomitanti, molti dei quali di natura meramente casuale, l'Italia fu scelta come laboratorio ideale per la sperimentazione di una nuova forma di prestito elaborata proprio in quegli anni dall'*Economic department*, ed in particolare dall'economista polacco Paul

Rosenstein-Rodan, padre della teoria dello sviluppo e profondo conoscitore dell'Italia e della sua economia a cui lo legava un'antica e mai sopita amicizia con Luigi Einaudi risalente al 1930. L'Italia, ed in particolare il suo Mezzogiorno, rappresentava infatti in quel periodo un laboratorio ideale per le teorie sullo sviluppo delle aree depresse che Rodan aveva iniziato ad elaborare fin dai primi anni Quaranta. Per essa Rosenstein-Rodan elaborò il concetto di “*impact loan*” che contravveniva a molte di quelle regole e procedure che nella sua ancora breve vita la Banca aveva elaborato in ossequio alla visione conservatrice e bancaria fino a quel momento prevalente all'interno della BIRS, incentrata sul concetto di “progetto specifico”.

Nelle parole del direttore esecutivo belga Beyen, nella riunione in cui si discuteva ed approvava definitivamente la richiesta di prestito italiano,

“historically the Italian loan is the earliest attempt at doing something different from what we have done so far, and I am quite sure that we all feel great satisfaction that the solution has been found to make it possible for us to participate in a very important and interesting scheme without being ampere in that by sort of misunderstood orthodoxies about what we should or shouldn't do”.

L'*impact loan* disegnato per l'Italia non era infatti direttamente legato alla realizzazione di una serie predeterminata di progetti specifici – anche se poi, dal punto di vista operativo, si era comunque scelto di selezionare alcuni progetti di investimento a cui associare se pur solo indirettamente le somme complessive (ma è significativo che al momento della sigla dell'accordo tali progetti non erano stati ancora definitivamente individuati) – ma era idealmente abbinato alla realizzazione del piano nazionale di sviluppo nel suo complesso.

Dal punto di vista teorico l'erogazione di un tale prestito veniva giustificata dalla necessità di coprire il fabbisogno addizionale di importazioni che l'implementazione del piano nazionale di sviluppo avrebbe indirettamente generato grazie alla maggiore occupazione, e quindi alla maggiore domanda creata.

Dal punto di vista legale l'accordo di prestito veniva stipulato fra la BIRS e un'istituzione parastatale – la Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale - che, seguendo i *desiderata* della politica dei prestiti della BIRS,

¹ World Bank (1951), pagg.11-12.

l'Italia aveva creato fin dal 1950 per la gestione e l'amministrazione del piano di sviluppo, mentre il Governo italiano fungeva solo da garante.

Operativamente, i 10 milioni di dollari della Banca Internazionale venivano prestati alla Cassa per il Mezzogiorno che, a sua volta, li avrebbe ceduti alla Banca d'Italia (che li avrebbe poi utilizzati nella gestione delle proprie riserve), in cambio dell'equivalente in lire necessario per realizzare il programma di investimento. Sotto questo aspetto la concessione del primo prestito all'Italia introduceva un'altra grande novità nella *policy* della Banca, ovvero la possibilità di effettuare prestiti – seppur solo indirettamente – in valuta locale e non esclusivamente – come era accaduto fino a quel momento – in valuta estera.

In particolare nel caso italiano la Cassa non aveva in realtà bisogno di un finanziamento in lire per realizzare i progetti previsti nel proprio piano di sviluppo mentre aveva sicuramente necessità di tenere sotto controllo l'andamento della bilancia dei pagamenti in seguito all'implementazione del piano nel suo complesso. Inoltre, la controparte in lire sarebbe andata a finanziare la realizzazione di una lista di progetti industriali che sarebbero stati supplementari rispetto al tipo di progetti eseguibili direttamente dalla Cassa, la quale secondo la sua legge istitutiva non era autorizzata ad eseguire investimenti di tipo industriale, ma sol quelli a carattere agricolo ed infrastrutturale. Come ricordò qualche anno più tardi uno degli economisti BIRS coinvolti nel prestito italiano,

“At the time of the negotiations of the first loan to the Cassa, adequate lire financing for the basic Cassa program had been provided. There seemed, however, to be a gap in that adequate financing for complementary industrial projects was not available. It was, therefore, decided that the counterpart created by the loan should be used by the Cassa for re-lending for supplementary industrial projects which would be agreed between the Cassa and the Bank”².

Un altro elemento innovativo introdotto dal prestito all'Italia del 1951 rispetto alla prassi normalmente seguita dalla BIRS riguardava infine le procedure previste dall'accordo in merito all'esborso delle somme prestate e alla successiva supervisione del modo in cui erano state effettivamente spese. Nella spiegazione fornita dal *loan officer* Hector Prud'homme nella riunione del *board* dei direttori per l'approvazione del prestito italiano,

² Brano tratto da IBRD, Staff Loan Committee, Memorandum from Department of Operations Europe, Africa and Australasia (ad opera di Hoar), “Italy – Lending Policy”, 11 febbraio 1954. Cfr. anche lettera di Menichella a Black dell'11 dicembre 1953. WB Archives, Italy - Non Project – Cassa per il Mezzogiorno – Negotiations01 (Loan 88IT).

“There are almost three parts to the loan from the standpoint of the disbursement and supervision. The first is disbursement of the dollar. The second is the supervision of the program of the Italian ten-year plan, which, as you can see, is not directly related to the use of the dollars. The dollars go for the balance of payments of Italy as a whole, whereas the program which we will look at and supervise is the program for Southern Italy. And finally you have the use of the lire [...].

So, there are almost three aspects to disbursement and supervision which in a normal loan are rather closely tied together and here tend to separate. Now, taking them individually on the plan, the plan is so broad in scope that it would be practically out of the question for the Bank to attempt to follow disbursement expenditures in the plan in the way that it normally does on the basis of disbursement documents, receipted invoices and things of that sort. The 100,000,000,000 lire which they appropriate to the Cassa for a year is the equivalent of \$160,000,000, and there is no doubt or very little doubt that that much will be expended in the first year, so that the Bank's in this is one-sixteenth and may be less. There will be thousands of contracts and subcontracts to people who are carrying out the works under the plan, and many times that number of sheets of paper evidencing expenditures under those contracts, so that from an accounting point of view it will also be difficult. Therefore, [...], we will receive from the Cassa a summary statement of expenditures, and we will pay out dollars in the proportion of \$10,000,000 to 100,000,000,000 lire as those expenditures proceed.

Now, the supervision of the plan is again something else. We cannot supervise the plan through the disbursement procedure. We will supervise the plan through the normal means of receiving progress reports, going over there and having a look at the development once in a while, but, most particularly, by close contact with the Italian Government and with the Cassa, and every indication has been given us of a cordial welcome when we go.”

Numerose erano state dunque le novità apportate alla politica dei prestiti della Banca Internazionale dall'accordo siglato con l'Italia nell'ottobre 1951. Forse troppe rispetto a quello che il management della BIRS - ancora prevalentemente costituito da quei banchieri e avvocati legati agli ambienti di Wall Street che nell'ortodossia bancaria vedevano l'unica garanzia di continuità dell'attività dell'istituzione di Bretton Woods - era in grado di accettare in modo definitivo.

Nelle parole di Rosenstein-Rodan, il primo prestito all'Italia era stato:

“an important prototype of a type of lending policy much broader, which I hoped would be not only for Italy, but that Italy would pave the way in point of fact”

Si tratterà invece di un esperimento di breve durata: dopo l'Italia, tale forma di prestito verrà utilizzata solo in pochissime altre occasioni e poi abbandonata *“because the innate resistance against this type of loan was too strong”*⁴.

³ The World Bank/IFC Archives, Oral History Program, *Transcript of interview with Paul Rosenstein-Rodan*, pag.16.

⁴ Ibid.

Lo stesso Rodan non rimase ancora a lungo alla Banca Internazionale, che lasciò poco dopo la riorganizzazione avvenuta nel 1952 che vedeva un significativo ridimensionamento del ruolo degli economisti al suo interno.

Fonti archivistiche e riferimenti bibliografici

A) Fonti archivistiche consultate

Archivio Storico Banca d'Italia

ASBI, Carte Baffi, Studi, cart. 29

ASBI, Carte Baffi, Studi, cart. 74

ASBI, Direttorio Einaudi, Pratt., n.37, ndoc.2.

ASBI, Direttorio Einaudi, Pratt., n.28, fasc.2, sfasc.9

ASBI, Direttorio Menichella, Pratt.103, fasc.1

ASBI, Segreteria particolare, Pratt., n.91, fasc.1.

ASBI, Segreteria particolare, Pratt., n.94, fasc.1.

ASBI, Segreteria particolare, Pratt., n.95, fasc.1.

ASBI, Segreteria particolare, Pratt. n. 1408, fasc.1, sfasc.1

ASBI, Segreteria particolare, Pratt. n. 1408, fasc.1, sfasc.2

ASBI, Segreteria particolare, Pratt., n. 1408, fasc.1, sfasc.3

ASBI, Segreteria particolare, Pratt., n. 1414, fasc.1, sfasc.2

ASBI, Segreteria particolare, Pratt., n. 1414, fasc.2

ASBI, Segreteria particolare, Pratt., n. 1436, fasc.1, sfasc.2

ASBI, Segreteria particolare, Pratt. n. 1436, fasc.2

ASBI, Studi, Pratt., n.77, fasc.7

World Bank Archives of Development

WB Archives, Italy – General – General Negotiation – Correspondence 01

WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations01 (Loan 50IT)

WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations02 (Loan 50IT)

WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations03 (Loan 50IT)

WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations04 (Loan 50IT)

WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Administration01 (Loan 50IT)

WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Administration02 (Loan 50IT)

WB Archives, Italy - Non Project – Cassa per il Mezzogiorno – Negotiations01 (Loan 88IT)

WB Archives, Italy - Non Project – Cassa per il Mezzogiorno – Administration01 (Loan 88IT)

WB Archives, Italy - Non Project – Cassa per il Mezzogiorno – Administration01 (Loan 88IT)

WB Archives, Leonard Rist's files, Loan policy – Correspondence 01

WB Archives, Leonard Rist's files, Policy Issues of Importance – Correspondence 01

WB Archives, Leonard Rist's files, Policy Issues of Importance – Correspondence 02

WB Archives, Leonard Rist's files, Policy Issues of Importance – Correspondence 04.

Archivio Luigi Einaudi – Fondazione Luigi Einaudi, Torino

Archivio Luigi Einaudi, Sezione 2 – Corrispondenza, Rosenstein-Rodan P.N., 1930

Archivio Luigi Einaudi, Sezione 2 – Corrispondenza, Rosenstein-Rodan P.N., 1931

Archivio Luigi Einaudi, Sezione 2 – Corrispondenza, Rosenstein-Rodan P.N., 1932/1

Archivio Luigi Einaudi, Sezione 2 – Corrispondenza, Rosenstein-Rodan P.N., 1932/2

Archivio Luigi Einaudi, Sezione 2 – Corrispondenza, Rosenstein-Rodan P.N., 1934-1935

Archivio Luigi Einaudi, Sezione 2 – Corrispondenza, Rosenstein-Rodan P.N., 1936-s.d

Archivio Luigi Einaudi, Sezione 2 – Corrispondenza, Rosenstein-Rodan P.N., s.d

B) Riferimenti bibliografici

AA.VV. (1986), *Donato Menichella. Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Alacevich M. (2009), *The Political Economy of the World Bank. The early years*, Stanford University Press.

- Bini P. (2003), *Costantino Bresciani Turrone. The Eulogy of Monetary Stability*, in W. J. Samuels (edited by), *European Economists of the Early 20th Century*, vol. 2, *Studies of Neglected Continental Thinkers of Germany and Italy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Bresciani-Turroni (1931), *Le vicende del marco tedesco*, Giuffrè, Milano.
- Bresciani-Turroni (2006), *Liberalismo e politica economica*, Il Mulino, Bologna.
- Caglioti V. (1986), “Menichella e i problemi dello sviluppo: la collaborazione con Giordani”, in: AA.VV. (1986), *Donato Menichella. Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Cardarelli S. (1996), “Menichella e lo sviluppo del Mezzogiorno”, in: D'Antone L. (1996), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Taormina, 18-19 novembre 1994, Bibliopolis.
- Carli C. – Peluffo P. (1993), *Cinquant'anni di vita italiana*, Editori Laterza.
- Cesarano F. (2000), *Gli accordi di Bretton Woods*, Collana Storica Banca d'Italia, Editori Laterza.
- Costabile L. (2008), “La ‘macroeconomia della ricostruzione’ di Costantino Bresciani-Turroni: cambi, disavanzi e distribuzione” in: Barucci, Costabile e Di Matteo (a cura di), *Gli archivi e la storia del pensiero economico*, Il Mulino, Bologna.
- Campus M. (2008), *L'Italia, gli Stati Uniti e il piano Marshall*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Curli B. (1996), “Energia nucleare per il Mezzogiorno. L'Italia e la Banca Mondiale (1955-1959)”, *Studi storici*, Vol. 37, n. 1, gen.-mar., pp. 317-351.
- Curli B. (1996a). “Francesco Giordani e l'autonomia energetica”, in D'Antone L. (1996), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Taormina, 18-19 novembre 1994, Bibliopolis.
- Curli B. (1997), “Ricostruzione e sviluppo. La Banca Mondiale e l'economia italiana”, 1947-51, *Archivi e imprese*, Vol. 8, n. 15, gen.-giu., pp. 33-71.
- Curli B. (1999), *L'Italia e la Banca Mondiale (1947-1959)*, in: *L'Italia e le organizzazioni internazionali*
- Chwieroth J. (2008), “International liquidity provision: the IMF and the World Bank in the Treasury and the Marshall Systems, 1942-1957”, in: Andrews D. M. (ed), *Orderly Change: international monetary relations since Bretton Woods*, Cornell University Press, Ithaca, USA, 2008.
- D'Antone L. (1996), «L'interesse straordinario per il Mezzogiorno (1943-1960) », in: D'Antone L. (1996), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Taormina, 18-19 novembre 1994, Bibliopolis.

- Di Taranto G. (2007), Italy and the International Monetary Fund. From Multiple Exchange-Rate System to Convertibility, *Journal of European Economic History*, 35 (2), Fall, 263-312.
- Eichengreen B. (2008), *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton Economic History of the Western World, July, Princeton, New Jersey.
- Harper J.L. (2002), *America and the Reconstruction of Italy, 1945-1948*, Cambridge University Press.
- Hosseini H. (1999), "Rosenstein-Rodan: From marginal utility to a pioneer in economic development & possibly socio-economics", *The Journal of Socio-Economics*, 28, pp.117-130.
- IBRD (1946), *Inaugural meeting of the Board of governors of the International Bank for Reconstruction and Development*, Savannah, Georgia, March 8-18, 1946: selected documents
- IBRD (1946a), *First Annual Report, 1946*, September, Washington DC.
- IBRD (1946b), *First Annual Meeting of the Board of Governors, Proceedings and related Documents*, Washington DC.
- IBRD (1947), *Second Annual Report, 1946-1947*, September, Washington DC.
- IBRD (1948), *Third Annual Report, 1947-1948*, September, Washington DC.
- IBRD (1950), *Fifth Annual Report, 1949-1950*, September, Washington DC.
- IBRD (1954), *The International Bank for Reconstruction and Development, 1946-1953*, The John Hopkins Press, Baltimore.
- Kapur D., Lewis J. P. and R.Webb (1997), *The World Bank: Its First Half Century*, Brookings.
- Kraske J., Becker W.H., Diamond W. and L. Galambos (1996), *Bankers with a mission. The presidents of the World Bank, 1946-1991*, Oxford University Press.
- Mason E.S. - Asher R.E. (1973), *The World Bank since Bretton Woods*, Brookings.
- Menichella D. (1986), *Scritti e discorsi scelti, 1933-1966*, Collana storica della Banca d'Italia.
- Milward A. S. (1984), *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Routledge.
- Oliver R.W. (1975), *International Economic Co-operation and the World Bank*, The Macmillan Press.
- Rosenstein-Rodan P.N. (1943), "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, Vol. 53, No. 210/211, Jun-Sep, pp.202-211.

Rosenstein-Rodan P.N. (1944), “The International Development of Economically Backward Areas”, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), Vol. 20, No. 2, April, pp.157-165.

Rosenstein-Rodan P.N. (1954), “Programming in Theory and in Italian Practice”, in: MIT Center for International Studies, *Investment Criteria and Economic Growth*, Papers presented at a Conference sponsored jointly by the Center for International Studies and the Social Science Research Council, October 15-17, 1954, ASIA Publishing House, London.

Rosenstein-Rodan P.N. (1957), “Notes on the Theory of the Big Push”, *Center for International Studies*, Massachusetts Institute of Technology.

Rosenstein-Rodan P.N. (1984), “Natura fecit saltum. Analysis of the disequilibrium growth process”, in Meier G. and D. Seers (eds.), *Pioneers in development*, Oxford University Press, New York.

Shihata I.F.I. (2000), *The World Bank Legal Papers*, Martinus Nijhoff Publishers,

U.S. Department of State (1948), *Proceedings and Documents of United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944*, Washington.

World Bank (1947), *Report of ad Hoc Committee on Election of Additional Executive Director*, R-135, Confidential, August 25, 1947

World Bank (1947a), *Denmark – Danish loan application*. Loan series, No.L6, Washington DC.

World Bank (1947b), *Luxembourg – Working party report*, Loan series, No. L8, Washington DC.

World Bank (1947c), *The United States balance of payments and the dollar shortage*, Research department, ERM 83, Washington DC.

World Bank (1947d), *Transcript of 105th Regular Meeting of the Executive Directors, August 27, 1947*, Washington DC.

World Bank (1948), *Loan to the Netherlands for post war reconstruction: administration of the loan and its effect on the economy of the Netherlands*, Loan series, No. L54, Washington DC.

World Bank (1948b), *Report on Specific Projects in Italian Loan Application*, Part I, ERM 105, Vol.I, August 16 1948, pag.2.

World Bank (1950), *France - Loan administration report on the \$250.000.000 loan to the Credit National*, Loan series, No.L89, Washington DC.

World Bank (1950b), *France – Credit National Loan Project*. Unnumbered President's reports; no. AP 1. Washington D.C

World Bank (1951), *Transcript of one hundred twenty ninth special meeting of the Executive Directors of the Bank, held on Wednesday, October 10, 1951 : consideration of loan to Italy*. Washington D.C.

The World Bank/IFC Archives (1961), Oral History Program, *Transcript of Interview to Sydney Cope*, Oral History Research Office, Columbia University, August 9.

The World Bank/IFC Archives (1961), Oral History Program, *Transcript of Interview to Daniel Crena de Iongh*, Oral History Research Office, Columbia University, August 1.

The World Bank/IFC Archives (1961), Oral History Program, *Transcript of Interview with Richard H. Demuth*, Oral History Research Office, Columbia University, August 10.

World Bank/IFC Archives, Oral History Program, *Transcript of Interview with Sir William Iliff*, August 1961

The World Bank/IFC Archives (1961), Oral History Program, *Transcript of interview with A. Kamarck*, Oral History Research Office, Columbia University, August 10.

The World Bank/IFC Archives (1961), Oral History Program, *Transcript of interview with Burke Knapp*, July.

The World Bank/IFC Archives (1961), Oral History Program, *Transcript of interview with Leonard Rist*, Oral History Research Office, Columbia University, July 19.

The World Bank/IFC Archives (1961), Oral History Program, *Transcript of interview with Paul Rosenstein-Rodan*, Oral History Research Office, Columbia University, August 14.

The World Bank/IFC Archives (1986), Oral History Program, *Transcript of interview with Warren Baum*, July 23.

APPENDICE DOCUMENTARIA

Elenco documenti per Appendice documentaria:

- Doc.n.1:** IBRD, *Discussion of Policy at the 83rd Regular Meeting of the Executive Directors Held on April 2, 1947*, Confidential, M-83 (Supplement), WB Archives, Leonard Rist's Files
- Doc.n.2:** IBRD, *Draft memorandum on Loan Policy*, Confidential, April 7, 1947, WB Archives, Leonard Rist's Files
- Doc.n.3:** IBRD, *Report of Ad Hoc Committee on Election of Additional Executive Director*, R-135, Confidential, August 27, 1947, Board documents.
- Doc.n.4:** Lettera di Cigliana a Einaudi del 22 aprile 1947, ASBI, Segr.part., pratt., n.91, fasc.1.
- Doc.n.5:** Estratto della lettera di Cigliana a Einaudi del 5 maggio 1947, ASBI, Segr.part., pratt., n.91, fasc.1.
- Doc.n.6:** Lettera di Cigliana a Einaudi del 9 maggio 1947, ASBI, Segr.part., pratt., n.91, fasc.1.
- Doc.n.7:** Estratto della lettera di Cigliana a Einaudi del 2 agosto 1947, ASBI, Segr.part., pratt., n.91, fasc.1.
- Doc.n.8:** Lettera di Cigliana a Menichella del 16 agosto 1947, ASBI, Segr.part., pratt., n.91, fasc.1.
- Doc.n.9:** Lettera di Paul N. Rosenstein-Rodan a Luigi Einaudi, 8 giugno 1930, Archivio Luigi Einaudi.
- Doc.n.10:** Lettera di Paul N. Rosenstein-Rodan a Luigi Einaudi, 21 novembre 1930. Archivio Luigi Einaudi.
- Doc.n.11:** Lettera di Costantino Bresciani-Turroni a Eugene R. Black, October 21, 1949, WB Archives, Italy – General Negotiations – Correspondence01.
- Doc.n.12:** Lettera di Giorgio Cigliana a Donato Menichella, 1° dicembre 1949. ASBI, Segreteria particolare, 94,1.
- Doc.n.13:** Lettera Giorgio Cigliana a Donato Menichella, 27 dicembre 1949. ASBI, Segreteria particolare, 94,1.
- Doc.n.14:** Lettera di Pietro Campilli a Eugene R. Black, 27 luglio 1951, WB Archives, Italy – Equipment for Development Project – Negotiations04 (Loan 50IT)