

LE RIFORME NITTIANE E LA SPESA PUBBLICA FRA LE DUE GUERRE MONDIALI: 1912-1933

Stefania Ecchia, Angelina Marcelli e Serena Potito (*)

Abstract: L'articolo esamina la centralità delle riforme nittiane nel promuovere un ruolo attivo dello Stato nello sviluppo economico italiano nel periodo tra le due guerre, soffermandosi in modo particolare sulle innovazioni che esse apportarono nella politica finanziaria e della spesa pubblica. In qualità di politico ed economista ad un tempo, Nitti puntò a sostenere la crescita del sistema industriale italiano, *in primis* nel Meridione, attraverso un intervento pubblico che sopperisse alla carenza di capitali e di spirito imprenditoriale tra i privati, senza però gravare sulle casse dello Stato. Lo strumento idoneo a realizzare questo obiettivo fu trovato nella creazione di una serie di enti pubblici, guidati da tecnici altamente specializzati, in grado di finanziare i progetti di sviluppo attraverso un circuito alternativo e autonomo rispetto a quello offerto dalle banche miste. Attraverso il metodo dell'analisi economica, le autrici hanno messo in luce la continuità delle riforme nittiane e il loro impatto di lungo periodo, a partire dall'Eav e dall'Ina fino ad arrivare all'Iri, sulla nascita dello Stato imprenditore in Italia.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *I principi ispiratori del riformismo nittiano.* – 3. *Il modello Ina.* – 4. *Lo Stato imprenditore tra Ina e Iri.*

1. *Introduzione*

Il ruolo attivo dello Stato e delle banche nel processo di accumulazione capitalistica inerente allo sviluppo economico ed industriale italiano è stato indispensabile per sopperire all'arretratezza e alle peculiari carenze strutturali, *in primis* la insufficiente capacità imprenditoriale privata.

Dopo l'iniziale sostegno della banca mista, fu infatti lo Stato ad intraprendere il ruolo di promotore della base produttiva, assumendosene ad un certo punto la diretta gestione. Il progressivo delinearsi della figura dello Stato imprenditore è legato all'azione concreta condotta da politici, amministratori e funzionari della pubblica amministrazione che, dall'età giolittiana in poi, contribuirono alla creazione di organismi ed istituti pubblici fondamentali per il futuro industriale e finanziario del Paese.

Tra queste personalità, la figura di Francesco Saverio Nitti merita un discorso a parte: egli non fu semplicemente uomo delle istituzioni e importante politico, ma innanzitutto un economista che cercò di realizzare un progetto organico di politica economica e monetaria che abbracciava diversi settori di investimento e di produzione all'interno dei quali lo Stato avrebbe svolto un ruolo decisivo.

La sostanziale linea di continuità tracciata dalle riforme nittiane – non solo nella promozione dello sviluppo industriale ed economico (*in primis* del Mezzogiorno), ma soprattutto nella riorganizzazione del mercato finanziario e valutario italiano –, è posta in evidenza nel presente contributo, secondo un approccio storico-economico che ne considera la contestualizzazione e le dinamiche finanziarie.

A partire dall'Eav – creato in concorrenza con le società private, per la raccolta e la formazione di capitali destinati allo sviluppo imprenditoriale senza gravare però sui bilanci dello Stato – e dall'Ina, sorta per divenire un polmone finanziario dotato di disponibilità superiori a tutte le banche, si iniziò ad affermare la fisionomia che lo Stato avrebbe dovuto assumere nella finanza italiana.

L'evento bellico, ponendo fine al periodo dell'economia liberale, accelerò questo processo, attraverso una serie di interventi in campo economico e sociale che a guerra finita si sarebbero rivelati irreversibili. Se con il sorgere del fascismo si esaurì la stagione politica giolittiana, gli effetti delle politiche monetarie prima, e quelli conseguenti alla grande crisi del '29 poi, resero insostenibile il ruolo svolto fino a quel momento dalla banca mista, aprendo una nuova fase dell'intervento pubblico in economia.

Attraverso la creazione di un nuovo comparto del mercato finanziario, sostenuto da una politica di finanziamento alternativa a quella delle banche miste, e basato sulla specializzazione creditizia, si aprì la strada al cosiddetto "credito speciale".

(*) S. Ecchia, professoressa associata di Storia economica presso l'Università degli studi di Salerno; A. Marcelli, ricercatrice TD di Storia economica presso l'Università telematica eCampus; S. Potito, professoressa associata di Storia economica presso l'Università degli studi di Napoli "Parthenope".

Con una complessa articolazione di un gruppo di enti ed istituti finanziari pubblici riconducibili alla riforma nittiana, che ebbero in Alberto Beneduce il principale artefice, si giunse, con l'Iri, a conclusione del processo di riorganizzazione della struttura finanziaria pubblica. In questo modo fu pertanto proseguito e realizzato il grande disegno di sviluppo economico che Nitti aveva concepito per permettere all'economia italiana di svincolarsi dai limiti posti dalla debolezza del sistema finanziario e dall'insufficiente dotazione di capitale.

2. I principii ispiratori del riformismo nittiano

Francesco Saverio Nitti è stato tra i maggiori protagonisti dell'intervento pubblico in Italia sia per la profondità della sua elaborazione teorica in quanto economista e professore di Scienza delle finanze, sia per la rilevanza della azione riformatrice che mise in atto da uomo di punta della vita politica italiana nel periodo giolittiano, dapprima come deputato (dal 1904), quindi Ministro di agricoltura, industria e commercio (dal 1911 al 1914), del tesoro (dal 1917 al 1919) e infine come Primo Ministro fino al 1920. Dopo la scelta dell'esilio in Francia nel 1924, i principii-guida della sua azione furono portati avanti con incisività anche negli anni tra le due guerre grazie all'opera dei suoi più stretti collaboratori, un gruppo di tecnici altamente qualificati, tra cui spicca la figura di Beneduce, che ne avrebbe più di ogni altri raccolto l'eredità.

Quando Nitti iniziò ad affacciarsi sulla scena intellettuale e politica del Paese, persisteva ancora il *gap* tra lo sviluppo economico italiano e quello delle altre Nazioni europee industrializzate e, per giunta, sempre più evidente appariva la divergenza tra un'Italia del Nord e un'Italia del Sud.

Nitti comprese che al completamento del percorso di sviluppo nazionale e al superamento del divario territoriale – due temi complementari e affrontabili solo in maniera inscindibile – si erano frapposti diversi ostacoli: un modello distorto di finanza pubblica; la scarsa presenza di una borghesia imprenditoriale, e per di più generalmente sprovvista di un adeguato capitale, tanto finanziario quanto sociale; la sottocapitalizzazione delle imprese; l'alto costo dell'energia; una classe lavoratrice poco preparata, dati i bassi livelli di istruzione tecnica.

Per far fronte a queste carenze strutturali, Nitti concepì una nuova forma di intervento dello Stato come agente propulsore dello sviluppo, ad un tempo, economico e sociale.

L'approccio positivista e pragmatico di Nitti, che si basava sull'analisi empirica ed evitava di adattare schemi *a-priori* alla realtà dei fatti, lo spinse a non ripiegare in maniera dogmatica né sul liberismo né sul socialismo statalista (1).

In assonanza con i “socialisti della cattedra”, di cui però rifiutò la concezione organicistica ed etica dello Stato, di stampo hegeliano, Nitti ritenne che nella società moderna ai tre principii della responsabilità individuale, della concorrenza e della lotta fra classi si dovessero sostituire rispettivamente i principii della responsabilità sociale, della giustizia sociale e dell'arbitrato sociale.

In quest'ottica, a differenza del liberalismo classico, lo Stato non veniva più considerato l'antitesi della libertà degli individui bensì la loro sintesi, rappresentando la più alta forma di cooperazione sociale, all'interno della quale soltanto era possibile lo sviluppo della libertà dell'individuo ripensato nei suoi legami di solidarietà con gli altri individui (2).

Da questa visione teorica discese la “filosofia dell'azione” di Nitti che si ispirò a un ideale di democrazia industriale in cui l'ammmodernamento tecnologico dei processi produttivi fosse coniugato con un'avanzata legislazione sociale e del lavoro per consentire il progresso del Paese e il miglioramento non solo economico, ma anche politico e civile, delle masse popolari.

Per conseguire simili obiettivi occorre: 1) un maggiore intervento dello Stato non solo nel settore industriale ma anche nel settore della previdenza sociale, un piano sul quale l'Italia si era impegnata meno di qualsiasi altra Nazione progredita; 2) la cooperazione tra tutte le forze produttive e dunque la collaborazione tra pubblico e privato sotto il coordinamento dello Stato e di una classe dirigente costituita da tecnici di elevata competenza, guidati da uno spirito di *civil servant*.

Rifacendosi alle analisi di Adolph Wagner, massimo esponente dei “socialisti della cattedra”, Nitti osservò che il processo di industrializzazione dei Paesi europei, a partire da metà Ottocento, era stato accompagnato, e lo sarebbe stato sempre più nel futuro, da un concomitante aumento della spesa pubblica. A far lievitare tale spesa avevano concorso le spese militari, il debito pubblico, le grandi opere pubbliche nonché lo sviluppo della previdenza sociale dovuto, quest'ultimo, alla crescente partecipazione delle masse popolari alla vita politica (data la

(1) F.S. Nitti, *La scienza delle finanze*, in Id., *Scritti di economia e finanza*, vol. 4, a cura di F. Forte, Roma-Bari, Laterza, 1972, 85.

(2) F.S. Nitti, *La scienza delle finanze*, cit., 51 ss.

progressiva affermazione del suffragio universale) (3). In sostanza la spesa pubblica tendeva a svilupparsi a ritmi superiori all'aumento del prodotto interno lordo.

Nitti era consapevole che in Italia, a ostacolare una più decisa politica di investimenti pubblici e previdenza sociale, si ergeva la difficile situazione del bilancio e della finanza statali e che pertanto il suo progetto, per poter essere realizzato, doveva previamente confrontarsi con un'approfondita analisi della spesa pubblica e delle possibilità di una sua più articolata strategia sul territorio nazionale. La rivista *La riforma sociale* (di cui Nitti fu direttore dal 1894 al 1900) ospitò un dibattito teorico in merito (4), proponendosi come luogo di incontro tra liberalismo progressista e socialismo riformatore. Sulle pagine della rivista, "le idee di Nitti si intrecciavano a quelle della scuola storica tedesca dell'economia, al solidarismo francese, al *new liberalism* britannico e all'istituzionalismo americano, in nome di un "liberalismo atlantico" che compendia libertà individuale e questione sociale, lotte sul lavoro e intervento dello Stato per governare un paesaggio comune caratterizzato da democratizzazione, industrializzazione e urbanizzazione" (5).

Oltre che negli articoli della *Riforma sociale*, anche in altri scritti, tra cui *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97* (del 1900), (6) e *La ricchezza dell'Italia* (del 1904) (7), Nitti, avvalendosi di un'ampia raccolta di dati statistici, affrontò i problemi della finanza pubblica italiana e criticò le politiche fiscali fino ad allora adottate dallo Stato unitario, le quali avevano finito per incrementare il divario tra le due macroaree territoriali, drenando risorse dalle regioni meridionali e destinandole a quelle settentrionali. L'estensione della politica fiscale del Regno di Sardegna all'intero territorio nazionale aveva infatti aggravato lo stato di arretratezza del Sud dell'Italia: all'elevatezza della pressione fiscale rispetto al reddito meridionale era corrisposta una distribuzione della spesa pubblica, soprattutto in termini di investimenti infrastrutturali, maggiormente favorevole alle regioni settentrionali. Anche la vendita dei beni ecclesiastici e demaniali, prevalentemente concentrati nel Meridione, aveva permesso allo Stato un'accumulazione di risorse destinate a una spesa pubblica ripartita più a vantaggio del Nord. Infine, la politica doganale a protezione delle nascenti industrie settentrionali aveva danneggiato l'agricoltura del Sud che puntava sull'esportazione (8).

Per contrastare questo modello di sviluppo squilibrato, perché localizzato principalmente nelle regioni settentrionali, Nitti auspicò una differente e nuova politica di finanza pubblica che abbandonasse l'approccio dualistico e assumesse piuttosto una funzione produttivistica e sociale, promuovendo un più equilibrato sviluppo capitalistico del Paese e il superamento degli squilibri regionali (9).

Occorreva però, secondo Nitti, evitare che un maggiore intervento dello Stato e la conseguente ricerca di mezzi finanziari a sostegno della spesa pubblica comportassero un massiccio ricorso al debito pubblico, cosa che avrebbe aumentato i tassi di interesse e disincentivato il credito agli imprenditori privati.

D'altra parte, non si poteva neanche, in alternativa al ricorso al debito pubblico, far dipendere eccessivamente il finanziamento delle spese pubbliche dall'aumento del gettito tributario, col rischio di fiaccare lo spirito imprenditoriale e le possibilità di risparmio delle classi lavoratrici. Un certo grado di progressività del sistema di imposizione diretta era giudicato auspicabile da Nitti ma doveva essere ottenuto soprattutto attraverso l'esenzione dei redditi minimi e misure di favore per le famiglie numerose.

Per quanto riguarda la distribuzione regionale delle entrate e delle spese pubbliche, Nitti si contrappose ai liberisti come Pantaleoni che non ritenevano utile porre a raffronto pressione tributaria, articolazione delle spese pubbliche su base regionale e relativi benefici differenziali, perché, a loro parere, le spese si dovevano più opportunamente effettuare là dove servivano, lasciando al libero scambio il compito di riequilibrare la distribuzione delle risorse nel lungo periodo.

(3) Nitti anticipa un ragionamento portato avanti decenni dopo dalla scuola di *Public Choice*, secondo cui l'accresciuto peso elettorale dei ceti con reddito inferiore al reddito medio, i quali rappresentavano ormai la maggioranza dei votanti a seguito dell'estendersi del suffragio universale, spingeva la finanza pubblica a progettare una spesa pubblica maggiormente vantaggiosa per tali ceti, in quanto finanziata con un aumento della tassazione che ricadeva, però, in misura più che proporzionale sugli elettori con redditi più elevati, molto meno numerosi, v. A. Di Majo, *La crescita della spesa pubblica nell'analisi economica*, in *Studi e note di economia*, 1998, 2, 31.

(4) F. Osculati, *La "Riforma sociale" (1896-1935) e le prime esperienze di previdenza*, in *Il Politico*, 1986, 51, 4.

(5) M. Cento, *Francesco Saverio Nitti*, in *Il Mulino*, 2019, 501; v. anche M. Cento, *Tra capitalismo e amministrazione. Il liberalismo atlantico di Nitti*, Bologna, il Mulino, 2017.

(6) F.S. Nitti, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97. Nord e Sud*, in Id., *Scritti sulla questione meridionale*, vol. 2, a cura di A. Saitta, Roma-Bari, Laterza, 1958.

(7) F.S. Nitti, *La ricchezza dell'Italia*, in Id., *Scritti di economia e finanza*, vol. 3, a cura di D. Demarco, Roma-Bari, Laterza, 1966.

(8) D. Fausto, *Nitti, l'intervento pubblico e la finanza pubblica*, in F. Barbagallo, P. Barucci (a cura di), *Francesco Saverio Nitti* (Atti del Convegno nazionale di studi, Napoli, 5-7 giugno 2008), Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici, 2010, 85 ss.

(9) A. Dell'Orefice, *Nitti, il programma di sviluppo e i suoi effetti sull'economia*, *ivi*, 136 ss.; F. Barbagallo, *Francesco S. Nitti*, Torino, Utet, 1984, 93 ss.

Lasciare alle forze spontanee del mercato il riequilibrio dell'allocazione delle risorse significava, secondo Nitti, rinunciare a risolvere la questione meridionale. Occorreva piuttosto mettere in atto delle politiche industriali che utilizzassero le risorse pubbliche per far fronte agli squilibri territoriali, poiché la permanenza di questi avrebbe impedito un effettivo e durevole sviluppo su scala nazionale.

Al fine di colmare il divario territoriale fra Nord e Sud, Nitti puntò quindi sulla spesa pubblica nel campo delle infrastrutture, a partire da quelle necessarie alla creazione di un grande polo di sviluppo industriale nella città di Napoli.

Fino ad allora, gli investitori avevano convogliato i capitali nei settori industriali a più alta produttività presenti nella parte settentrionale del Paese, dove potevano usufruire di un vantaggio comparato rispetto al Sud grazie alla presenza di economie esterne e alla vicinanza geografica con le principali potenze economiche europee.

Per porre rimedio a questa situazione di disparità e polarizzazione, che nel tempo si sarebbe sempre più acuita per effetto delle economie di agglomerazione e localizzazione, era necessario secondo Nitti che lo Stato intervenisse per riequilibrare le condizioni di produttività e redditività tra le imprese del Nord e del Sud. A tal fine, Nitti invocò una discrezionalità amministrativa in grado di consentire risposte più rapide e flessibili rispetto alle diverse esigenze territoriali. Si aprì in questo modo lo spazio a una legislazione speciale per le regioni meridionali (10).

Una volta a capo del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, Nitti emanò dunque la legge speciale per Napoli del 1904, che portò alla creazione del grande stabilimento siderurgico dell'Ilva a Bagnoli, e dell'Ente autonomo del Volturno (Eav) per la produzione di energia idroelettrica in Campania, due iniziative che avviarono una nuova politica di intervento pubblico nel Meridione, facendone un laboratorio per un esperimento da estendere poi a livello nazionale.

Con la Legge speciale per Napoli, Nitti intese creare un ambiente favorevole agli investimenti per le imprese del Sud attraverso infrastrutture, commesse, agevolazioni fiscali e doganali, tra cui la trasformazione del porto di Napoli in zona franca. Ulteriori investimenti sarebbero poi stati effettuati nel campo dell'istruzione superiore tecnica e professionale affinché le nascenti industrie potessero disporre di una manodopera qualificata.

Con tale supporto pubblico, Napoli avrebbe goduto di quei vantaggi competitivi capaci di compensare la carenza delle economie esterne presenti al Nord, e di attirare il capitale non solo locale ma anche settentrionale e straniero.

Mentre l'Ilva di Bagnoli rispondeva all'esigenza della presenza di una grande impresa in un settore strategico per lo Stato, come quello siderurgico, la creazione dell'Eav, invece, rispecchiava il progetto nittiano di sfruttare l'ampia disponibilità di risorse idriche nel Mezzogiorno per convertirle in energia idroelettrica a basso costo, il "carbone bianco" indispensabile per l'industrializzazione di un Paese carente di sufficienti risorse minerarie (11). Nella creazione dell'Eav si può intravedere, altresì, che l'approccio industrialista di Nitti, sebbene prevalente, non trascurò mai la concomitante promozione del settore agricolo. Lo sfruttamento pubblico delle forze idrauliche venne infatti collegato, nel progetto nittiano, a un'opera di rimboschimento, a una sistemazione dei fiumi e a una bonifica delle aree colpite dalla malaria a seguito della deforestazione di vaste aree da destinare ad uso agricolo. In questo modo, l'intervento pubblico nel settore della produzione dell'energia idroelettrica si collegava a quello dello sviluppo del settore agricolo.

La realizzazione dell'Eav compendia lo spirito, a un tempo liberale e pragmatico, di Nitti, pronto a legittimare un intervento pubblico, non in ossequio a principi ideologici, ma semplicemente avendo di mira il fine concreto del superamento di squilibri che non sarebbero stati altrimenti risolti dalla sola "mano privata". L'Eav rappresentò, infatti, il primo esempio, *in nuce*, di "amministrazione in appalto" in virtù della quale i poteri amministrativi venivano assegnati a un Ente pubblico che, in quanto dotato di personalità giuridica autonoma, agiva come un'impresa privata, secondo i principi dell'economia di mercato, sia pure con fini non prettamente lucrativi ma di soddisfacimento dei bisogni collettivi.

Obiettivo di tale Ente era la raccolta e la formazione di capitali destinati allo sviluppo industriale, senza gravare sui bilanci dello Stato. A tal fine, la Cassa depositi e prestiti avrebbe concesso al Comune di Napoli il prestito del capitale occorrente alla esecuzione delle opere e all'impianto del servizio pubblico. Nei primi dieci anni, l'interesse di ciascun mutuo sarebbe stato del 2,50 per cento sulla corresponsione di ciascuna rata. Il municipio avrebbe pagato soltanto l'annualità d'interesse sulla rata stessa; negli ulteriori quarant'anni, avrebbe pagato le annualità comprensive dell'interesse e della quota di ammortamento del capitale. Gli utili netti dell'azienda sarebbero stati

(10) E. Zagari, *Il meridionalismo di Nitti e il problema di Napoli*, in F. Barbagallo, P. Barucci (a cura di), *op. cit.*, 126 ss.

(11) F.S. Nitti, *La conquista della forza*, in Id., *Scritti di economia e finanza*, vol. 3, cit.

destinati al miglioramento dell'azienda stessa e a ridurre il prezzo dell'energia erogata, con un'azione calmieratrice sull'intero mercato locale (12).

In sostanza, l'Eav si assumeva un rischio imprenditoriale, ponendosi in concorrenza con le società private che operavano nel settore elettrico, senza però poter contare sulla copertura del bilancio comunale per il ripianamento di eventuali perdite, come invece potevano fare le aziende municipalizzate (13).

Scopo ultimo di Nitti, ben illustrato nell'opera *La conquista della forza*, del 1905 (14), era però quello di nazionalizzare la produzione e la distribuzione di energia idroelettrica, estendendo l'intervento pubblico, inizialmente pensato per il Mezzogiorno, a tutto il territorio del Paese. La nazionalizzazione avrebbe funzionato come sostegno allo sviluppo industriale italiano, finalmente libero dall'alto costo dell'energia imposto dall'importazione di carbone.

In questo progetto di nazionalizzazione, tuttavia, lo Stato doveva assumere un ruolo meramente strumentale. L'intervento statale, infatti, si giustificava, per Nitti, solo in quelle circostanze in cui le potenzialità dei privati risultassero inadeguate, e doveva essere circoscritto temporalmente e settorialmente. In altre parole, la gestione statale dell'energia elettrica era progettata non in contrapposizione all'iniziativa privata bensì per tenere basso il prezzo di mercato dell'energia e fungere così da stimolo all'industriale nazionale, specie nei comparti più energivori (15).

Successivamente, di fronte ai problemi dell'immediato dopoguerra – dalla scarsità dei capitali alla disoccupazione, dalla crisi di riconversione industriale all'inflazione – e di fronte alle resistenze delle potenti società elettriche private, *in primis* la Sme, Nitti abbandonò l'idea della nazionalizzazione dell'energia idroelettrica. Uno Stato, ormai carico di debiti e con un bilancio in forte disavanzo, non sarebbe stato più in grado di sostituirsi all'iniziativa privata (16).

Il progetto nittiano, del resto, era andato rapidamente incontro a un forte ridimensionamento anche in ordine all'esperimento pilota di Napoli, dove l'Eav stava scontando il problema dell'insufficiente autonomia finanziaria dell'Ente, per via della cautela osservata dalla Cassa depositi e prestiti nella concessione dei mutui, peraltro giustificata dalla sovraesposizione debitoria del Comune di Napoli (17).

Ciononostante, i principii che avevano guidato l'azione riformista di Nitti nei primi anni del Novecento non vennero abbandonati dallo statista. Anzi, l'idea di un intervento pubblico volto alla modernizzazione capitalistica dell'intero Paese attraverso l'industrializzazione, senza pesare sui bilanci dello Stato, ma attivando sistemi di intermediazione finanziari virtuosi e alternativi a quelli tradizionali, si articolò, negli anni successivi, in una pluralità di forme istituzionali innovative che segneranno il cammino verso la futura nascita dello Stato imprenditore.

3. Il modello Ina

La figura di Nitti rappresenta una cerniera di collegamento fra l'età giolittiana e la stagione di espansione dell'intervento pubblico che si svolgerà fra le due guerre. Nella duplice veste di economista e uomo di governo, egli cercò di realizzare un disegno in cui lo Stato, divenendo banchiere accentratore di risorse finanziarie, avrebbe svolto un ruolo determinante nella realizzazione di obiettivi di base per lo sviluppo economico e industriale, ponendosi al centro di un nuovo e riorganizzato mercato finanziario e valutario.

La prima realizzazione di queste linee guida si ebbe con la costituzione dell'Ina: un istituto che secondo Nitti avrebbe avuto più disponibilità delle banche italiane, costituendo in questo modo il volano di risorse a disposizione dello Stato per la promozione dello sviluppo del Paese. L'Ina sarebbe stata il primo istituto capace di liberare lo Stato dalla servitù delle grandi banche (18).

La costituzione dell'Istituto nazionale delle assicurazioni rappresentava uno dei tre punti del programma governativo presentato da Giovanni Giolitti nel 1912. La legge costitutiva (4 aprile 1912 n. 305) fu il risultato cui si approdò dopo un lungo e travagliato iter politico ed economico, che aveva ridotto notevolmente la carica

(12) L. 8 luglio 1904, n. 351, art. 26, "Provvedimenti per il risorgimento economico della città di Napoli".

(13) P. Totaro, *L'autonomia imperfetta dell'Ente autonomo Volturmo*, in F. Barbagallo, P. Barucci (a cura di), *op. cit.*, 167 ss.

(14) F.S. Nitti, *La conquista della forza*, cit.

(15) F. Barbagallo, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2013, 90 ss.

(16) L. De Rosa, *Francesco Saverio Nitti (1868-1953)*, in A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Angeli, 1984, 237.

(17) P. Totaro, *op. cit.*, 171 ss.

(18) A. Mortara (a cura di), *op. cit.*, 18.

riformatrice del progetto originario, articolato sull'idea di realizzare – attraverso la costituzione di un nuovo istituto – un monopolio statale delle assicurazioni del ramo-vita (19).

L'elaborazione della legge era stata affidata a Nitti, allora Ministro dell'agricoltura, industria e commercio, nonostante – in alcuni precedenti episodi – egli si fosse mostrato scettico, o del tutto contrario, all'idea di statalizzare alcuni settori (20). L'apparente mutevolezza – che lo portava talora ad esprimere simpatia per i monopoli statali, altre volte a manifestare timore per le nazionalizzazioni generalizzate – era in realtà legata al suo approccio positivista che gli permetteva di sganciarsi da prese di posizioni inoppugnabili.

Nel caso delle assicurazioni sulla vita, la possibilità di una gestione statale appariva favorevole proprio per le caratteristiche peculiari: si trattava di un ramo facilmente disciplinabile, già di fatto concentrato in quel momento in poche mani, e che avrebbe ricevuto una forte incentivazione dalla garanzia statale, ispiratrice di fiducia. Al contrario di vicende in cui era stato fermamente ostile all'esercizio di Stato, Nitti sosteneva che in questo caso esso appariva invece quanto mai opportuno, poiché tutto sembrava quantificabile e definito: per la legge dei grandi numeri e per la casistica bastava attenersi ad un'oculata amministrazione per eliminare ogni rischio (21).

Molti anni dopo, rivendicando a sé il merito dell'inclusione del progetto di monopolio nel programma giolittiano, Nitti ne parlava in toni entusiasti, come di una “riforma audace” che avrebbe avuto grandissima incisività sulla vita intera della Nazione.

La legge cui si approdò nel 1912 mostrava una struttura modificata rispetto al progetto originario, in particolare per l'introduzione di tre principi di fondamentale importanza: il principio del decennio di transizione, il principio della riassicurazione ed il principio della garanzia delle polizze da parte dello Stato.

L'Ina fu infatti creata nell'ambito di un regime decennale di monopolio relativo – durante il quale, come stabilito dall'art. 24-*quater*, era concesso alle imprese private di assicurazione operanti nel ramo vita di portare a termine i contratti in corso, riscuotendone i relativi premi. Le suddette avevano la facoltà di continuare la propria attività per dieci anni – dopo averne richiesta ed ottenuta autorizzazione dall'Ina – a condizione che il 40 per cento dei rischi assunti, le cosiddette *cessioni legali*, andassero a favore dell'Istituto statale.

Si creava così una condizione di interesse reciproco perché, mentre si permetteva alle società private di procedere ad una liquidazione amministrativa e finanziaria graduale, si dava al neonato istituto il tempo necessario per ordinarsi.

Il terzo principio prevedeva l'obbligo, per le stesse compagnie autorizzate, di impiegare in titoli del debito pubblico dello Stato – o da esso garantiti – la metà dei premi riscossi e le somme ottenute dai titoli stessi, da vincolarsi presso la Cassa depositi e prestiti. Inoltre, l'Ina aveva la facoltà di rilevare i portafogli di tutte le imprese assicurative che avessero fatto richiesta di cessione (dei contratti stipulati prima del 31 dicembre 1911).

Gli equilibri politici governativi ebbero un ruolo sostanziale nella definizione di compromesso cui si era giunti, snaturando le basi iniziali di partenza. Sia Nitti che Giolitti sembravano minimizzare il peso dei cambiamenti apportati al disegno originario, definendoli delle semplici concessioni adottate per venire incontro ad alcuni suggerimenti: in realtà questi emendamenti tendevano a ridurre notevolmente la parte più qualificante del progetto di monopolio, ponendo l'Ina in una condizione di monopolio relativo più precaria rispetto all'idea iniziale. Per impedire che la maggioranza parlamentare si sfaldasse sulla questione del monopolio, Giolitti con grande tempismo era riuscito a mantenere in equilibrio il delicato asse che si era creato fra forze conservatrici ed appoggio esterno da parte dei socialisti.

L'Ina non si limitava a promuovere lo sviluppo dell'attività assicurativa e previdenziale, ma rappresentava anche un importante polmone finanziario. Dalla crisi economica del 1907, il bilancio dello Stato presentava un crescente disavanzo, anche a causa di un ridotto flusso di entrate tributarie, e l'Ina contribuiva a reperire nuove risorse finanziarie, in alternativa ai canali tradizionali.

Negli anni del primo dopoguerra, in pieno svolgimento del decennio di monopolio relativo, l'Istituto, al fianco della Cassa depositi e prestiti, fu infatti un importante propulsore di risorse finanziarie, contribuendo alla realizzazione di opere pubbliche infrastrutturali, portuarie, di bonifica, idrauliche, montane, ecc.

(19) Per le complesse vicende legate all'iter legislativo si rinvia a S. Potito, *L'Ina. Gli anni del monopolio*, Milano, Angeli, 2017, 11 ss.

(20) Discorso alla Camera dei deputati, 9 marzo 1911.

(21) Atti Parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, tornata del 13 maggio 1911, ripresa da C. Giovanelli, relatore della Commissione sul disegno di legge, nella tornata del 20 giugno 1911, 2. Nitti aveva espresso queste sue considerazioni anche nella tornata del 2 luglio 1907, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, e nella tornata del 2 luglio 1909 (sulle convenzioni postali e marittime).

L'Ina mostrava di essere in linea con una tendenza che in quegli anni si intensificava, in Italia e altrove, verso un più marcato intervento dello Stato, non più soltanto attraverso lo sviluppo della legislazione sociale, ma anche grazie a più importanti situazioni strutturali – ad esempio la statizzazione delle ferrovie – ed istituzioni, in funzione di interessi della collettività.

Benché uno degli obiettivi del progetto originario di monopolio fosse quello di rappresentare un efficace mezzo tecnico capace di finanziare le pensioni operaie, il significato economico e politico dell'idea giolittiana rientrava in un preciso mutamento degli orientamenti di una parte della classe dirigente e di un nuovo blocco di potere (22).

Si manifestava dunque l'inizio di una fase, nella quale l'Ina non rappresentava altro che il primo ente di un disegno organico di politica economica che prevedeva un ruolo centrale – e crescente – dello Stato, accentratore di risorse finanziarie disponibili per la promozione dello sviluppo e delle opere pubbliche, in particolare del Mezzogiorno. Lo Stato, grazie all'Ina, si inseriva nel processo di accumulazione capitalistica, nell'uso di risorse finanziarie disponibili attraverso il risparmio privato. L'Istituto avrebbe infatti indirizzato verso sbocchi di interesse pubblico la cospicua raccolta di fondi derivanti dalla vendita sul mercato delle sue polizze, garantite dallo Stato.

L'Ina rappresentava l'ente matrice di una lunga serie di enti pubblici, dei quali spesso concorreva a formare anche il capitale costitutivo. Le maggiori partecipazioni negli enti ascrivibili alla mano creatrice di Beneduce e del suo *entourage* – ad esempio il Crediop, l'Icipu, l'Imi –, erano infatti quelle dell'Ina, in genere affiancata dalla Cassa depositi e prestiti. Si trattava di strutture tutte sorte con la finalità di sostituire le banche ordinarie nel finanziamento della costruzione di infrastrutture considerate di pubblica utilità: istituzioni che si finanziavano prevalentemente attraverso l'emissione di obbligazioni garantite dallo Stato.

Il fatto che l'Ina e i successivi enti appartenessero ad una unica costruzione ideale, non si esauriva nell'intreccio delle partecipazioni e dei capitali costitutivi: l'Ina ne rappresentava a tutti gli effetti un modello – un prototipo – sia nel peculiare rapporto con lo Stato, che nella struttura e nell'organizzazione.

Il peculiare rapporto con lo Stato ne caratterizzava anche la forma giuridica. L'Istituto era dotato di personalità giuridica distinta e gestione autonoma, aveva tutte le caratteristiche di un'impresa privata con carattere mercantile: ciò che la distingueva da esse era il fatto che la proprietà – anziché appartenere ai soci o agli azionisti – era dello Stato. In questo modo lo Stato, oltre alla citata opportunità di gestore di risorse finanziarie, svolgeva contemporaneamente un ruolo di calmiera delle tariffe assicurative esercitandone una funzione di controllo.

Tutta la struttura organizzativa dell'Ina era creata in base a un modello privatistico poiché i suoi ideatori miravano ad una forma agile e moderna, lontana dagli apparati tradizionali della burocrazia statale. Apparati di piccole dimensioni, disponibilità del personale al lavoro d'équipe, valorizzazione dell'iniziativa individuale, collaborazione fra elementi tecnici e burocratici, relativa autonomia finanziaria e gestionale, presenza di dirigenti dotati di forte personalità.

Lo Stato avrebbe assicurato una vigilanza blanda, fungendo da garante degli interessi degli assicurati, mentre gli amministratori venivano investiti di un forte potere di autonomia gestionale. Il funzionamento dell'impresa era affidato alle direttive dello statuto, proposto dal Consiglio di amministrazione, organo autonomo, al quale erano lasciate tutte le decisioni relative alle funzioni industriali.

Anche la disposizione di scegliere il Presidente del nuovo istituto fra i tecnici e non fra i funzionari serviva a rinsaldarne il carattere mercantile. Per quanto riguarda gli impiegati, essi non erano equiparabili a quelli della pubblica amministrazione: assunti con contratti a tempo determinato – rescindibili e rinnovabili a norma di Statuto – recepiamo una retribuzione commisurata al tempo e al tipo di lavoro svolto, e spesso era prevista una partecipazione agli utili. In pratica avevano un trattamento simile a quello degli impiegati di una qualunque compagnia privata di assicurazione. Le uniche differenze con l'industria privata riguardavano le norme relative all'impiego degli utili generati dall'Ina, destinati a finalità definite dallo Stato.

Le principali linee organizzative dell'Ina erano frutto di un'originale interpretazione della fisionomia delle società straniere con maggiore tradizione ed esperienza che operavano nel campo delle assicurazioni popolari ed industriali, e che Alberto Beneduce – le cui competenze tecnico-demografiche furono essenziali a definire il funzionamento dell'Ina – aveva studiato “sul campo”, recandosi personalmente a Londra e a Parigi durante i primi mesi di vita dell'Istituto (23). I suoi viaggi avevano il duplice obiettivo di emulare l'organizzazione e la gestione

(22) Sulle finalità dell'idea giolittiana: A. Scialoja, *L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni ed il progetto giolittiano di un monopolio di stato delle assicurazioni sulla vita*, in *Quaderni storici*, 1971, 971-1027; G. Del Bono, *Le origini dell'Ina. Aspetti e problemi*, in *Ricerche storiche*, 1978, 655-715; S. Potito, *L'Ina*, cit., 12-18.

(23) Sui viaggi di Beneduce all'estero: le lettere di Nitti a Beneduce, datate 28 marzo 1912 e giugno 1912, Archivio storico della Banca d'Italia, Fondo Beneduce, n.c. 201, fasc. 12, e la lettera di Beneduce a Nitti del 11 agosto 1912, Archivio centrale dello Stato, Archivio F.S. Nitti, busta 84, fasc. 98/c (Beneduce Alberto). Da Parigi anche le lettere di Beneduce a Nitti, datate 13 e 19 aprile 1912, Fondazione Luigi Einaudi, Archivio Nitti, fasc. Beneduce Alberto.

delle imprese che operavano sul mercato estero – oltre ai sistemi di vigilanza statale che vi operavano – e, nello stesso tempo, di mediare le trattative che l’Ina intratteneva per l’acquisto dei portafogli assicurativi.

I primi anni di vita del nuovo istituto videro aumentare velocemente il gradimento del pubblico grazie all’offerta di un ampio ventaglio di polizze assicurative a prezzi più favorevoli di quelli proposti dalle principali compagnie private. Già nella Relazione al bilancio del 1913 apparivano i primi segni di soddisfazione per il contributo apportato allo sviluppo della previdenza (24) ed era riservata particolare attenzione all’organizzazione dell’Istituto che, con la sua semplicità, aveva favorito numerose operazioni.

Il decentramento degli organi di raccolta permetteva di regolare i rapporti con gli assicurati con speditezza, penetrando anche nei centri più remoti ed isolati; l’economicità della gestione aveva consentito di offrire i contratti a prezzi vantaggiosi, consentendo una larga partecipazione anche alle classi più umili.

Prescindendo dai profitti industriali e dall’azione di propulsione allo sviluppo di tutto il Paese, l’attività iniziale dell’Ina poteva essere apprezzata per il suo ruolo di istituto finanziario, raccoglitore di ricchezza nazionale. Grazie alla sua organizzazione e alle sue disponibilità, guardando alla situazione patrimoniale al 31 dicembre 1915, si evinceva infatti che l’Ina stava operando ausilio efficace al Tesoro dello Stato, possedendo ben 185 milioni di titoli di Stato (25). Utilizzati poi per sottoscrivere in proprio, 40 milioni dei primi tre Prestiti nazionali e 15 milioni del quarto, e porre a disposizione degli assicurati circa 40 milioni di disponibilità liquide per invitarli a sottoscrivere il Prestito della Vittoria.

Inoltre, era la realizzazione delle già menzionate opere pubbliche a rappresentare l’attività che meglio distingueva l’operato dell’Istituto già nei primi anni: a fine 1915 aveva già reinvestito oltre 12 milioni di lire e aveva impegni di reinvestimento per oltre 70 milioni. I suoi creatori insistevano proprio sull’evidenza che l’Ina avrebbe contribuito largamente nel dopoguerra al finanziamento delle opere produttive, dotando la Nazione di attività industriali ed agricole, di forze motrici, di strumenti di scambio dei prodotti, di credito per la vivificazione dell’economia agraria (26).

4. Lo Stato imprenditore tra Ina e Iri

La stagione riformistica di Nitti fu fortemente orientata verso una nuova forma di intervento da parte dello Stato intesa come via di uscita da attraversare per compiere il percorso di sviluppo nazionale e, allo stesso tempo, per colmare il divario esistente tra Nord e Sud. L’azione statalista e la innovata concezione di economia pubblica, portata avanti anche grazie ai più stretti collaboratori di Nitti, sono assurti a modello con Giolitti e hanno avuto in Beneduce la sua espressione più sistematica (27). La continuità programmatica, come già osservato, trovò logico fondamento nella stretta collaborazione esistente tra i tecnici che hanno gestito la riforma istitutiva dell’Ina e che hanno proseguito la loro attività nel medesimo solco sia durante il primo dopoguerra, che a seguito dello smantellamento dello stato liberale (28). È abbastanza frequente in letteratura che l’analisi del fenomeno delle “amministrazioni parallele”, così come definito da Sabino Cassese (29), finisca per concentrarsi sul “sistema Beneduce”, che ha avuto nell’Istituto per la ricostruzione industriale (Iri) la sua massima espressione. Tuttavia, tra l’istituzione dell’Ina e quella dell’Iri è stato realizzato un ciclo di riforme che non sempre ha ricevuto le dovute attenzioni, in quanto oscurato dal successivo proliferare di enti anche di maggior rilevanza, così da far quasi smarrire il determinante contributo di Nitti, che invece ha preceduto quello di Beneduce. L’idea di fondo può essere considerata una costante, ovvero quella di uno Stato imprenditore intenzionato a perseguire finalità di interesse pubblico in campo economico, ma attraverso il metodo tipico delle imprese private, caratterizzato dunque da agilità amministrativa e organizzativa. La formula organizzativa utilizzata è quella dell’ente dotato di personalità giuridica e di autonomia finanziaria, sintesi normativa di questa innovazione istituzionale (30).

(24) Relazione sul bilancio tecnico del portafoglio diretto dell’Istituto per l’esercizio 1913, Archivio Storico Ina, Carte Beneduce, busta 14, fasc. 39, 45-46.

(25) S. Potito, *L’Ina*, cit., 75.

(26) Esercizio di Stato sulle assicurazioni sulla vita, dattiloscritto, senza data, Archivio Storico Ina, busta 16, fasc. 48, Note per la stampa sul primo bilancio Ina.

(27) S. Cassese, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in Aa.Vv., *Alberto Beneduce e i problemi dell’economia italiana del suo tempo*, Roma, Edindustria, 1985, 108; P. Frascani, *Nitti, Beneduce e il problema della regolazione del capitalismo italiano*, in F. Barbagallo, P. Barucci (a cura di), *op. cit.*, 175-187; L. De Rosa, *I rapporti fra Beneduce e Nitti*, in Aa.Vv., *Alberto Beneduce e i problemi dell’economia italiana del suo tempo*, cit., 183-210.

(28) S. Potito, *Il primo Beneduce (1912-1922)*, Napoli, Esi, 2004, 19-67.

(29) S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1982.

(30) S. Cassese, *Gli aspetti unitari*, cit., 105.

L'interpretazione storica di questa vicenda non può prescindere dall'analisi del contesto politico e istituzionale nel quale si originarono alcuni enti pubblici, sorti per far fronte alle esigenze pubbliche legate alla Prima guerra mondiale.

La loro istituzione può peraltro esser letta in continuità con gli enti del c.d. "sistema Beneduce", affermatasi durante il periodo fascista.

La vicenda dello Stato imprenditore, così come scaturita dalla riforma nittiana, può essere analizzata secondo un approccio storico-economico tenendo conto di due aspetti essenziali quali la contestualizzazione, ovvero le ragioni politiche, economiche e sociali sottostanti alla creazione di un nuovo ente, e le dinamiche finanziarie che lo hanno reso possibile. In generale – come già emerso nelle pagine precedenti – tutti gli enti dovevano perseguire utilità pubblica. Finalità sociali erano evidenti nell'Eav prim'ancora che nell'Ina, così come erano espliciti gli obiettivi finanziari, giacché le aspettative di Nitti nell'istituire questi enti comprendevano la possibilità di incrementare le entrate pubbliche, influenzate dai ricorrenti periodi di crisi economiche. Il "marchio originale" degli enti creati in seguito da Beneduce consisteva in un sistema finanziario pubblico, che attribuiva allo Stato il ruolo di proprietario del capitale azionario degli istituti, che tuttavia restavano indipendenti dal Tesoro (31). Il circuito della finanza extra-statale, grazie alla sua flessibilità, consentiva anche agli enti di instaurare stretti legami di collaborazione tra loro, cosicché gli enti precedentemente istituiti ebbero la possibilità di finanziare quelli successivi.

La classe politica e tecnica riunitasi intorno a Nitti per l'istituzione dell'Ina, animata dal desiderio di generare entrate sufficienti a finanziare lo sviluppo economico, fu la stessa che dovette affrontare le conseguenze della Prima guerra mondiale, con conseguente necessità di utilizzare lo strumento dell'ente economico anche per tamponare la crisi e per elaborare valide politiche anticongiunturali (32). Si può, quindi, individuare un gruppo di enti riconducibili alla riforma nittiana, che hanno avuto in Beneduce un supporto tecnico fondamentale, istituiti per far fronte al particolare momento storico. Nel 1914 vide la luce il Consorzio per le sovvenzioni sui valori industriali (Csvi), nel 1917 l'Opera nazionale combattenti (Onc) e l'Istituto nazionale dei cambi con l'estero (Ince), ai quali si è aggiunto il Consorzio di credito per le opere pubbliche (Crediop) nel 1919.

Il Crediop, insieme agli altri enti pubblici istituiti dopo la fine della Prima Guerra Mondiale, ovvero l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (Icipu), risalente al 1924, e l'Istituto per il credito navale (Icn), nato nel 1928, sono anche noti come gli "enti Beneduce". Tutti questi enti, nella loro struttura organizzativa e nella loro veste giuridica, non solo ricalcavano il modello Ina, ma spesso intessevano con esso e con altri organismi istituiti in seguito vitali legami finanziari, che proseguirono ben oltre l'immediato dopoguerra.

La sezione ordinaria del Csvi (33) fu progettata quando la guerra non era ancora iniziata e portò la firma di Giovanni Giolitti, Antonio Salandra, Francesco Saverio Nitti; nel tempo l'ente ha subito diverse trasformazioni, fino ad essere travolto dai fallimenti bancari e industriali che durante il fascismo determinarono la nascita dell'Istituto per la ricostruzione industriale.

Il Csvi era un consorzio del tutto particolare, deputato a concedere anticipazioni su titoli e a scontare cambiali industriali anche a fronte di merci come garanzia, utilizzando fondi propri oppure reperiti attraverso operazioni di risconto presso la Banca d'Italia. Il consorzio, guidato dalla Banca d'Italia, era composto anche dai Banchi di Napoli e Sicilia, nonché da alcune casse di risparmio, dal Monte dei paschi di Siena e dall'Istituto bancario San Paolo di Torino; il suo capitale ammontava a non meno di venticinque milioni di lire (34). L'ente era stato concepito per svolgere attività esclusivamente negli anni 1915 e 1916 e con riguardo alle città di Milano, Torino, Genova, Firenze, Roma, Napoli e Palermo. Tuttavia, di fatto, durante la guerra, il Csvi rimase inattivo, in quanto l'inflazione aveva scongiurato i temuti ribassi delle azioni. Invece, l'ente iniziò a funzionare, con sostanziali modifiche, a decorrere dal 1917 in concomitanza con il crollo della Banca italiana di sconto, fortemente esposta per via dei debiti di guerra maturati dalle industrie navali e del cotone (35). Peraltro, i contraccolpi della guerra si avvertirono maggiormente in fase di riconversione, poiché l'industria bellica era ormai sovradimensionata rispetto

(31) S. Potito, *L'intervento dello Stato in economia nell'opera di Alberto Beneduce: dalla creazione dell'Ina alla crisi del primo dopoguerra*, in Aa.Vv., *Crisi economiche e intervento pubblico. L'insegnamento di Alberto Beneduce*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014, 49.

(32) M. Alberti, *The History of Jobless Italy*, in *Riv. storia economica*, 2018, 69-106; A. Lepore, *Alberto Beneduce, l'evoluzione dell'economia italiana e il nostro tempo*, in *Riv. ec. Mezzogiorno*, 2014, 107-126.

(33) L'ente è stato istituito con r.d. 20 dicembre 1914, n. 1375, convertito dalla l. 7 gennaio 1917, n. 96.

(34) N. Colajanni, *Storia della banca italiana*, Roma, Newton Compton, 1995.

(35) E. Galli della Loggia, *Problemi di sviluppo industriale e nuovi equilibri politici alla vigilia della Prima Guerra Mondiale: la fondazione della Banca italiana di sconto*, Napoli, Esi, 1970, 824-886. La vicenda è stata analizzata anche più recentemente da A.M. Falchero, *La Banca "Italianissima" di Sconto tra guerra e dopoguerra (1914-1921)*, Narni, Crace, 2012.

alla domanda, cosicché si verificarono una serie di fallimenti di banche che avevano grandi esposizioni nel settore industriale. Questo mutamento di contesto e delle esigenze del sistema finanziario e industriale assecondò un processo di trasformazione del Consorzio, caratterizzato dalla gemmazione di una sezione speciale autonoma.

L'originaria sezione ordinaria del Csvi aveva poco in comune con la sezione speciale autonoma, così come concepita nel 1922 (36). A quest'ultima, infatti, era concesso di effettuare operazioni di credito oltre i limiti previsti per la prima, procurandosi il risconto relativo dagli Istituti di emissione. La sezione speciale non aveva personalità giuridica e nemmeno un'organizzazione propria, tenuto conto che il suo funzionamento era piuttosto lineare: le banche in liquidazione immettevano sul mercato delle cambiali all'ordine della sezione speciale per ottenere fondi finalizzati a pagare il concordato tra l'istituto di credito e i suoi creditori; la sezione le girava alla Banca d'Italia, la quale emetteva i biglietti necessari. L'unico limite era il massimale, fissato dalla legge nel miliardo di lire, che però fu abrogato nel 1923 (37) a seguito della crisi del Banco di Roma (38). Dopo ancora qualche anno, a seguito della messa in liquidazione della Banca italiana di sconto, che aveva sovvenzionato la Società finanziaria per l'industria ed il commercio, l'Ansaldo e la Banca italiana di credito e valori, la sezione speciale del Csvi fu soppressa ed in suo luogo venne istituito l'Istituto di liquidazioni (39). I salvataggi di banche fortemente esposte con imprese industriali si moltiplicarono nell'arco di poco tempo e così l'Istituto di liquidazioni cessò le proprie attività, peraltro dopo aver acquisito alcune partecipazioni industriali in seguito confluite nell'Iri (40).

Finita la guerra, lo scenario economico e sociale che si presentava era caratterizzato da forte instabilità e, proprio per questa ragione, lo strumento della "entificazione" rispose ad esigenze specifiche, prima fra tutte il reintegro dei combattenti superstiti nel tessuto economico e sociale ordinario.

L'Opera nazionale combattenti fu istituita, come già detto, nel 1917 (41), ma divenne operativa nel 1919 (42). Il reinserimento degli ex combattenti nella vita civile muoveva necessariamente dal presupposto che le truppe di guerra erano state composte in prevalenza da forza lavoro agricola, cosicché l'Onc dovette tenerne conto nel formulare programmi formativi e organizzativi di carattere sociale; per la medesima ragione, molte iniziative riguardarono il campo delle bonifiche agrarie e dell'assistenza finanziaria (43). L'Onc aveva come riferimento istituzionale Nitti, in quanto ministro del Tesoro, ma era gestita da Beneduce, che era stato nominato Presidente e amministratore delegato dell'ente (44). Il legame finanziario tra Ina e Onc fu fondamentale. Durante il conflitto, l'Ina era stata autorizzata ad assicurare per conto dello Stato i rischi di guerra in navigazione, operazione che fruttò circa settecento milioni di lire alle casse dello Stato, parte delle quali confluì nel capitale di fondazione dell'Onc (45). Dall'interlocuzione tra Nitti e Beneduce, infatti, nacque un vero e proprio piano di ingegneria finanziaria che apportò all'Onc una dotazione pari a trecento milioni di lire: 248 milioni provenivano dal fondo "rischio di guerra in navigazione" dell'Ina e la restante parte da "oblazioni" private. Queste ultime, più che donazioni volontarie, rappresentavano contributi forzosi che lo Stato aveva imposto alle principali imprese italiane (46). Forte, quindi, di una solida dotazione, il regolamento del 1919 suddivise l'Onc in tre sezioni: una sociale

(36) Il r.d.l. 4 marzo 1922, n. 233, convertito dalla l. 17 aprile 1925, n. 473, prorogava i termini stabiliti come durata del Csvi e al contempo istituiva la sezione speciale autonoma.

(37) R.d.l. 22 marzo 1923, n. 587, convertito dalla l. 17 aprile 1925, n. 473.

(38) G. Conti, *Fallimenti di mercato e fallimenti di regolazione prima della legge bancaria del 1936*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2011, 521-548.

(39) R.d.l. 6 novembre 1926, n. 1832.

(40) Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, vol. II Industria, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1947, 150 ss.; cfr. E. Cianci, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Lanciano, Carrabba, 2009; P. Ciocca, *Storia dell'Iri*, vol. 6, *L'Iri nella economia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2015; P. Frascani, *Le crisi economiche in Italia. Dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

(41) D.lgt. 10 dicembre 1917, n. 1970.

(42) Cfr. *36 anni dell'Opera nazionale per i combattenti 1915-1955*, Roma, Opera nazionale combattenti, 1955; G. Barone, *Statalismo e riformismo: l'Opera nazionale combattenti (1917-1923)*, in *Studi storici*, 1984, 203-244; R. Mariani, *Fascismo e città nuove*, Milano, Feltrinelli, 1976.

(43) M. Ingrosso, *Lo Stato imprenditore secondo Alberto Beneduce e la finanza italiana tra le due guerre mondiali*, in Aa.Vv., *Crisi economiche e intervento pubblico*, cit., 100.

(44) A. Flora, *Il "sistema Beneduce" tra crisi, instabilità e sviluppo*, ivi, 115.

(45) G. Barone, *op. cit.*, 207.

(46) Contribuirono Banca commerciale, Credito italiano, Banco di Roma, Banca italiana di sconto, Ina, Assicurazioni generali Venezia; parteciparono all'operazione di raccolta anche alcune compagnie di navigazione, quali Navigazione generale italiana, Lloyd italiano e Lloyd sabauda oltre a grandi imprese operanti nel settore dello zucchero (Eridania e Ligure Lombarda), dell'industria automobilistica e meccanica (Fiat, Breda, Franchi Gregorini, Isotta Fraschini) nonché del settore siderurgico (Ilva, Terni e Ansaldo). Cfr. G. Barone, *op. cit.*, 209.

dedita all'attività assistenziale, una finanziaria che garantiva l'accesso al credito per i reduci e, infine, una agraria che si assumeva l'onere di coordinare gli espropri a favore degli ex combattenti (47).

Come accaduto per molti enti assorbiti dalla burocrazia di regime, l'Onc è stato strumentalizzato dalla propaganda colonizzatrice del fascismo, disapprovato dalla cultura liberista e infine trascurato dalla storiografia più recente, quasi fosse stato un istituto superfluo. Eppure, come ha fatto notare Giuseppe Baroni, se si considera il contesto storico caratterizzato da fratture epocali imposte dalla guerra, si scorge in esso un ente del tutto originale, la cui attività è utile anche per la comprensione dei problemi del tempo, quali la disoccupazione, la smobilitazione e la riconversione, che condussero poi allo smantellamento dello Stato liberale.

Contestualmente all'Onc, il solido connubio tra Nitti e Beneduce – questa volta in conflitto con la visione della Banca d'Italia – diede vita anche all'Ince, un ente funzionale a far fronte al disavanzo commerciale che tra il 1916 e il 1917 era cresciuto a ritmi preoccupanti. L'idea di fondare un nuovo ente che intervenisse per controllare i cambi con l'estero non era stata accolta favorevolmente da Stringher, che avrebbe preferito un ordinamento consortile tra banche piuttosto che un vero e proprio monopolio di Stato, a differenza di Nitti, che invece non faceva mistero del suo obiettivo fondamentale, ovvero proprio quello di limitare utili eccessivi da parte delle banche. L'ente vide la luce, quindi, in un clima conflittuale e carico di sfiducia, nel quale le crisi valutarie si intrecciavano con quelle politiche (48). Nacque con personalità giuridica e gestione autonoma, soggetto alla diretta vigilanza del Ministero del Tesoro e titolare del monopolio dei rapporti tra l'Italia e l'estero in materia di acquisto di divise, tratte, titoli stranieri e incasso di cedole; con i mezzi raccolti avrebbe provveduto a fornire cambi a chi ne avesse avuto bisogno per regolare i pagamenti all'estero. Il monopolio era temporaneo, fissato dal decreto istitutivo nei sei mesi successivi al termine delle ostilità. I fondi necessari al funzionamento dell'ente provenivano dalle riserve patrimoniali della Banca d'Italia, del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia, che facevano parte del consorzio che ha dato vita all'ente. Gli utili dovevano essere devoluti per metà al Tesoro e per metà alle banche consorziate. Il disaccordo tra Nitti e Stringher non venne meno neanche in occasione dei negoziati per i prestiti esteri con gli Stati Uniti (49). Probabilmente, però, l'intesa Nitti-Crosby aveva ingenerato un clima di fiducia sui mercati e un conseguente arresto della svalutazione della lira e anzi una costante rivalutazione della divisa, protrattasi fino a conclusione della guerra (50). In realtà, l'Ince ha proseguito le sue attività fino al 1927, quando tali competenze passarono all'Istituto nazionale per i cambi (51).

A conclusione delle ostilità, i problemi della ricostruzione imposero maggiori attenzioni su infrastrutture e opere pubbliche. Nel 1919, dunque, fu istituito il primo dei cosiddetti "enti Beneduce", ovvero il Consorzio di credito per le opere pubbliche (Crediop), che rispondeva alla politica economica nittiana di espansione dell'intervento pubblico (52). Il Crediop si prefissava di trasformare il risparmio privato in strumenti volti a finanziare le opere pubbliche, rendendo così la società civile partecipe della ricostruzione e del rilancio dell'economia nazionale. Con il Crediop, l'intreccio tra gli enti della riforma nittiana è ancora più evidente. Rispetto a quelli sorti in precedenza, il Consorzio era un ente che escludeva la partecipazione delle banche private e limitava l'accesso soltanto alla Cassa depositi e prestiti, all'Ina e alla Cassa nazionale delle assicurazioni sociali, oltre che alle casse di risparmio che ne avessero fatto richiesta, le quali potevano sottoscrivere un capitale pari a cento milioni di lire. Tra i beneficiari dell'ente risultava anche l'Onc, che era stata incaricata della bonifica integrale dell'Agro Pontino (53).

Dopo soli cinque anni, quando ormai Nitti era stato costretto all'esilio per il suo aperto dissenso al fascismo, Beneduce fece in modo che nascesse anche l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, che era un sostanziale ampliamento del campo di azione del Crediop, ma con forte specializzazione operativa; la differenza

(47) D.lgt. 6 gennaio 1919, n. 55.

(48) L'Ince fu istituito con d.lgt. 11 dicembre 1917, n. 1956. Cfr. G.C. Falco, *L'Italia e la politica finanziaria degli alleati*, Pisa, Ets, 1983, 105-118; S. Cassese, *Gli aspetti unitari*, cit., 105-110.

(49) G. Toniolo (a cura di), *La Banca d'Italia e l'economia di guerra 1914-1919*, Roma-Bari, Laterza, 1989, 59.

(50) *Ivi*, 60.

(51) R.d.l. 13 febbraio 1927, n. 112, convertito dalla l. 29 dicembre 1927, n. 2679. Sulla questione cfr. L. Iaselli, *Alberto Beneduce e il sistema finanziario internazionale tra le due guerre*, in *Riv. storia finanziaria*, 2008, 20, 44; Id., *Credito mobiliare, prestiti esteri e questione monetaria: il ruolo di Alberto Beneduce nel sistema finanziario del suo tempo*, in Aa.Vv., *Crisi economiche e intervento pubblico*, cit., 135-150.

(52) Istituito con r.d.l. 2 settembre 1919, n. 1627, poi convertito dalla l. 14 aprile 1921, n. 488. Sulle attività del consorzio cfr. P.F. Asso, M. De Cecco, *Storia del Crediop tra credito speciale e finanza pubblica 1920-1960*, Roma-Bari, Laterza, 1994; L. De Rosa, *Banche e lavori pubblici in Italia fra le due guerre (1919-1939): il Consorzio di credito per le opere pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1979; V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia: storia dell'intervento pubblico dalla unificazione ai giorni nostri*, Firenze, Le Monnier, 1981.

(53) S. Potito, *L'intervento dello Stato in economia*, cit., 59.

consisteva sostanzialmente nella diversa tipologia di rischio (54). Scopo dell'istituzione dell'ente era quello di concedere mutui a imprese private italiane per opere di pubblica utilità, realizzate dallo Stato, dalle province e dai comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti. Il capitale di cento milioni di lire fu sottoscritto oltre che dalla Cassa depositi e prestiti e dall'Ina, anche dalle casse di risparmio ordinarie e dalle società esercenti assicurazioni sulla vita. Mentre l'attivo del Crediop era costituito prevalentemente da crediti nei confronti di organismi pubblici, maturati a fronte di cessione di titoli dello Stato, l'Icipu, invece, era maggiormente specializzato in crediti verso imprese private, garantiti da ipoteche su beni di durata economica elevata. I due enti, molto simili nella natura tecnica dell'attività di credito e per settore d'intervento, agivano con scadenze diversificate: le obbligazioni dell'Icipu potevano durare al massimo 20-30 anni, mentre quelle del Crediop arrivavano fino ai 35 (55).

Questi ultimi due enti, insieme all'Istituto per il credito navale (Icn) (56), a differenza dei primi che erano stati istituiti per la contingenza bellica, rappresentavano la principale innovazione finanziaria di Beneduce del primo dopoguerra, perché si inserivano in settori strategici che stavano trainando la nuova fase dello sviluppo economico del Paese. Finanziando infrastrutture elettriche, ferroviarie, telefoniche e in generale opere di pubblica utilità e programmi industriali, gli enti del "sistema Beneduce" aprirono la via al credito speciale e alla formazione di un nuovo comparto del mercato finanziario italiano, attraverso il collocamento di obbligazioni equiparate, sul piano fiscale, ai titoli di Stato (57). La strategia dello Stato di estendere l'intervento pubblico in campo finanziario proseguì anche durante il regime fascista per mano dei tecnocrati che si erano formati insieme a Beneduce, la cui cultura dell'efficienza ben si sposava con l'impronta antiburocratica millantata dai ministri fascisti.

* * *

(54) L'Icipu fu costituito con il r.d.l. 20 maggio 1924, n. 731, convertito dalla l. 17 aprile 1925, n. 473. L'Icipu è stato poi fuso per incorporazione nel Crediop con l. 10 febbraio 1981, n. 23, art. 11.

(55) P. Baratta, *Alberto Beneduce e la costituzione e la gestione del Crediop e dell'Icipu*, in Aa.Vv., *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, cit., 58.

(56) Istituito con r.d.l. 5 luglio 1928, n. 1817 e convertito dalla l. 25 dicembre 1928, n. 3154.

(57) S. Potito, *L'intervento dello Stato in economia*, cit., 57.