

Serena Potito

L'INA

**Gli anni del monopolio
(1912-1923)**

Collana di Storia Economica



FrancoAngeli

COLLANA DI STORIA ECONOMICA

Sezione Monografie – 2

La Collana si propone di pubblicare studi e ricerche, svolti con rigore scientifico e secondo la metodologia propria della disciplina, che diano prova di contribuire all'avanzamento delle conoscenze in materia. La sua ambizione è di diventare il luogo privilegiato di pubblicazione dei più avanzati studi di storia economica, nella consapevolezza che la conoscenza e l'approfondimento delle tematiche di cui la disciplina si occupa contribuiscono alla migliore conoscenza e comprensione sia delle problematiche economiche sia del complesso mondo economico e sociale contemporaneo.

La Collana si articola in due sezioni: Monografie e Volumi collettanei.

Tutti i volumi sono sottoposti a doppio referaggio anonimo.

Direttore

Ennio De Simone (Università del Sannio)

Comitato direttivo

Giuseppe Di Taranto (Università Luiss "Guido Carli" - Roma) – Vittoria Ferlandino (Università del Sannio) – Mario Taccolini (Università Cattolica del Sacro Cuore - Brescia)

Comitato scientifico

Francesco Balletta (Università di Napoli "Federico II") – Giuseppe Barbera Cardillo (Università di Messina) – Carlos Barciela López (Università di Alicante) – Carlo Marco Belfanti (Università di Brescia) – Pietro Cafaro (Università Cattolica del Sacro Cuore - Milano) – Giuseppe Conti (Università di Pisa) – Giuseppe De Luca (Università Statale di Milano) – Luigi De Matteo (Università L'Orientale di Napoli) – Antonio Di Vittorio (Università di Bari) – Giovanni Gregorini (Università Cattolica del Sacro Cuore - Brescia) – Giulio Fenicia (Università di Bari) – Massimo Fornasari (Università di Bologna) – Andrea Leonardi (Università di Trento) – Amedeo Lepore (Seconda Università di Napoli) – Luca Mocrelli (Università di Milano-Bicocca) – Paola Pierucci (Università di Chieti-Pescara) – Valeria Pinchera (Università di Pisa) – Maria Stella Rollandi (Università di Genova) – Donatella Strangio (Università La Sapienza - Roma) – Carlo Maria Travaglini (Università Roma Tre)

Serena Potito

L'INA

**Gli anni del monopolio
(1912-1923)**

FrancoAngeli

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

A Leonardo e Renato

INDICE

Capitolo primo **La costituzione dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni**

1.1. Finalità dell'Ina	9
1.2. L'iter legislativo	11
1.3. Il ruolo di Nitti nel progetto giolittiano	19

Capitolo secondo **Precedenti legislativi in tema di monopolio e di assicurazione sulla vita**

2.1. Il monopolio assicurativo in Francia	23
2.2. La legislazione internazionale in tema di assicurazioni	25
2.3. La necessità di una regolamentazione giuridica in Italia: il ruolo della vigilanza governativa	28

Capitolo terzo **La reazione internazionale al monopolio assicurativo italiano**

3.1. Le prime critiche	37
3.2. Le <i>Assicurazioni Generali</i> e la <i>Riunione Adriatica di Sicurtà</i>	40
3.3. Gli attacchi francesi al monopolio italiano	43
3.4. Altri interessi internazionali	46

Capitolo quarto
I presupposti dell'attività dell'Ina

4.1. L'acquisizione dei portafogli delle imprese di assicurazione private	49
4.2. La questione delle tabelle statistiche di mortalità	54
4.3. La vicenda della <i>Cassa Mutua Pensioni di Torino</i>	61

Capitolo quinto
L'avvio dell'attività

5.1. La produzione e la gestione nei dati del primo bilancio tecnico	67
5.2. Una prima valutazione dell'efficienza organizzativa	72

Capitolo sesto
L'opera dell'Ina durante il primo conflitto mondiale

6.1. Forme particolari di assicurazione	77
6.2. La copertura del rischio di guerra nel trasporto marittimo	84
6.3. Il V e il VI prestito nazionale	86
6.4. Il bilancio tecnico del 1917	91

Capitolo settimo
Il ritorno alla libera concorrenza: la riforma del 1923

7.1. Il mercato assicurativo al termine del decennio di monopolio	101
7.2. L'abolizione del monopolio e il riordino del settore assicurativo	104

<i>Bibliografia e fonti archivistiche</i>	111
---	-----

<i>Indice delle tabelle e delle figure</i>	121
--	-----

<i>Indice dei nomi</i>	123
------------------------	-----

Capitolo Primo

LA COSTITUZIONE DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLE ASSICURAZIONI

1.1. Finalità dell'Ina

Con la legge n. 305 del 4 aprile 1912 fu creato l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, nell'ambito di un regime di monopolio relativo che concedeva alle imprese private di assicurazione – che già esercitavano a quella data il ramo vita – di continuare a gestire i contratti in corso e a riscuoterne i premi. Esse avevano la facoltà di chiedere all'Ina l'autorizzazione a continuare la propria attività per dieci anni (a partire dal novantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge), a condizione però che il 40% dei rischi assunti andasse a favore dell'Istituto (le cosiddette *cessioni legali*). Veniva inoltre stabilito l'obbligo di impiegare in titoli del debito pubblico dello Stato (o garantiti da esso) la metà dei premi riscossi e le somme ottenute dai titoli stessi, da vincolarsi presso la Cassa Depositi e Prestiti. Per avere l'approvazione delle tariffe dei premi che ciascuna compagnia intendeva applicare, queste andavano depositate presso il Ministero dell'Industria, Agricoltura e Commercio (Maic). Inoltre, la legge prevedeva che l'Ina avesse 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.

Una delle particolarità più innovative dell'Ina, che avrebbe poi trovato seguito anche nella struttura di successivi enti pubblici di gestione, fra cui in particolare gli *Enti Beneduce* – Crediop, Icipu, Icn¹ – e che pertanto rende la

¹ Sugli "Enti Beneduce", P. Baratta, "Alberto Beneduce e la costituzione e la gestione del CREDIOP e dell'ICIPU"; G. Melis, "La cultura dell'efficienza nell'amministrazione italiana dopo la prima guerra mondiale"; S. Cassese, "Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce": tutti in AA.VV., *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Roma, Edindustria, 1985, rispettivamente pp. 53-62, pp. 161-173, pp. 105-110. E ancora: G. Melis, *Alle origini del sistema italiano degli Enti pubblici: il modello degli "Istituti*

sua costituzione un episodio significativo nella storia delle istituzioni pubbliche italiane, risiedeva nel peculiare rapporto con lo Stato, che ne caratterizzava anche la forma giuridica. L'Istituto, dotato di personalità giuridica distinta e gestione autonoma, aveva tutte le caratteristiche di un'impresa privata con carattere mercantile; ciò che la rendeva diversa era il fatto che la proprietà, anziché essere dei soci o degli azionisti, apparteneva allo Stato. Per mezzo delle imprese di assicurazione lo Stato assumeva il ruolo di gestore di risorse finanziarie e contemporaneamente anche quello di calmiera delle tariffe sulle quali esercitava una funzione di controllo.

Tutta la sua struttura organizzativa era creata in base a un modello privatistico poiché, da parte dei suoi ideatori, non si intendeva creare un nuovo organo della burocrazia statale, ma si cercavano quegli elementi che alleggerissero e modernizzassero la nuova struttura rispetto ai pesanti modelli tradizionali: apparati di medio-piccole dimensioni, disponibilità al lavoro di *équipe*, valorizzazione dell'iniziativa individuale, collaborazione fra elementi tecnici e burocratici, relativa autonomia finanziaria e gestionale, presenza di dirigenti dotati di forte personalità.

Assimilare questo nuovo Istituto ad un'impresa privata implicava anche una forte autonomia nella gestione: molto potere veniva assegnato agli amministratori, cui lo Stato avrebbe riservato una vigilanza né opprimente né paralizzante, ma di garanzia dell'interesse degli assicurati.

Il carattere di azienda industriale si è voluto assicurare dando personalità giuridica distinta e gestione autonoma all'Istituto, carattere che abbiamo meglio voluto precisare lasciando il compito di provvedere al funzionamento della impresa allo Statuto, il quale è proposto dal Consiglio di amministrazione che è organo autonomo e non governativo. La vigilanza del Ministero di agricoltura nulla toglie all'autonomia dell'ente, in quanto non riguarda le funzioni diremo così industriali del Consiglio di amministrazione, cui [...] sono lasciate tutte le facoltà necessarie ed opportune perché l'azienda possa vivere di vita propria, e tendere liberamente ai fini pei quali è creata².

Dal punto di vista funzionale, questa autonomia non riguardava solo gli aspetti tecnici, ma investiva anche il campo politico ed economico.

Beneduce", dattiloscritto, Roma, s.d., presso Archivio Storico del CREDIOP (ASCrediop); Asso P.F. - De Cecco M., *Storia del CREDIOP, tra credito speciale e finanza pubblica 1920-1960*, Bari, Laterza, 1994.

² Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Disegno di legge presentato dal Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio Nitti sui *Provvedimenti per l'esercizio delle assicurazioni sulla durata della vita umana da parte di un Istituto nazionale di assicurazioni*, legislatura XXIII, tornata del 3 giugno 1911, p. 23.

Anche la disposizione di scegliere il Presidente del nuovo istituto fra i tecnici, e non fra i funzionari, serviva a rinsaldarne il carattere mercantile; e, come in una compagnia privata, si attribuivano larghissimi poteri al Consiglio di Amministrazione. Per quanto riguarda gli impiegati, essi non erano equiparabili a quelli dello Stato; erano assunti con contratti a tempo determinato, rescindibili e rinnovabili a norma dello Statuto. La loro retribuzione era commisurata al tempo e al tipo di lavoro compiuto e poteva prevedere una partecipazione parziale agli utili. In pratica, non vi era alcuna differenza fra gli impiegati dell'azienda di Stato e quelli di una qualunque compagnia privata di assicurazione³.

Le uniche eccezioni a questa struttura, del tutto simile a quella di un'industria privata, riguardavano dunque le norme relative all'impiego degli utili, essenziali al controllo dei mezzi finanziari di cui l'Ina sarebbe venuta a disporre.

1.2. L'iter legislativo

La legge costitutiva dell'Ina fu il frutto di un compromesso cui si approdò dopo un lungo e tormentato dibattito politico ed economico, la cui effettiva carica riformatrice si rilevò infine di ben poco conto se confrontata con le proposte originarie dei suoi artefici⁴.

La portata riformatrice del disegno di legge originario era sicuramente più forte e in linea con una precisa strategia politica. Il progetto del monopolio

³ *Ibidem*, p. 26.

⁴ A. Scialoja, "L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni ed il progetto giolittiano di un monopolio di stato delle assicurazioni sulla vita", *Quaderni storici*, n. 18, settembre-novembre 1971, pp. 971-1027; G. Del Bono, *Il problema del monopolio delle assicurazioni nel quadro politico dell'età giolittiana*, Università degli Studi di Firenze, a.a. 1974-75; G. Del Bono, "Le origini dell'INA. Aspetti e problemi", *Ricerche Storiche*, numero 3, settembre-dicembre 1978, anno VIII, pp. 655-715; S. Potito, "Alle origini del mercato delle assicurazioni in Italia: il monopolio INA", *Nuova Economia e Storia*, anno XIII, n. 1-2, 2008; S. Potito, "Il monopolio INA nelle assicurazioni sulla vita: un caso internazionale (1912-1922)", *Nuova Economia e Storia*, anno XIV, n. 3, 2008; T. Fanfani, "Private Insurance in Italy. A Sector for the Growth of the Nation", *Encuentro Internacional sobre la Historia del Seguro*, Madrid, Fundación Mapfre, 2010 (sulle origini dell'Ina, in particolare pp. 114-120); S. Potito, "La costituzione dell'INA e il monopolio statale delle assicurazioni (1912-1922)" "The constitution of INA and the state monopoly of Insurance (1912-1922)", *Pecunia*, núm. 15 (julio-diciembre 2012), pp. 163-200; 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 Editore, 2014, pp. 47-61.

assicurativo rappresentava uno dei tre punti di un programma governativo con cui Giolitti intendeva ottenere l'approvazione dei socialisti e l'appoggio dei radicali. I primi due punti apparivano progettati a tal fine e furono infatti accolti con favore dalla sinistra parlamentare: il primo prevedeva una riforma elettorale – che si avvicinava in parte al suffragio universale – toccando un argomento caro a Bissolati, che decise proprio per questo di sostenere il governo nella realizzazione del programma, pur rimanendone al di fuori⁵; il secondo punto, con la particolare forma con cui si presentava il progetto costitutivo dell'Ina, prevedeva che gli utili residuali realizzati attraverso il monopolio delle assicurazioni sulla vita andassero devoluti interamente alla Cassa Nazionale di Previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai: un progetto di immediato impatto sociale e previdenziale che ottenne subito l'approvazione dei socialisti riformisti del gruppo di Bonomi. Con «la garanzia sicura dello Stato» si sarebbe ottenuto «un incremento della previdenza sotto forma di assicurazione sulla vita» e i proventi delle assicurazioni delle classi più agiate avrebbero accresciuto la misura delle pensioni degli operai⁶.

Si trattava di progetti in linea con la tendenza che in quegli anni si intensificava, in Italia e altrove, verso un più marcato intervento dello Stato, non solo attraverso uno sviluppo della legislazione sociale, in funzione di interessi generali della collettività, ma anche con provvedimenti volti a trasformare più importanti situazioni strutturali, come la statizzazione delle ferrovie nel 1904. La natura dello Stato appariva in mutamento, permeata di una nuova “socialità”, capace di trasformare il tessuto economico della società borghese, attraverso dei «frammenti di socialismo»⁷.

Non faceva invece parte della strategia volta al consenso il terzo punto del programma – relativo alla questione libica – che infatti fu dapprima tenuto segreto e che, una volta realizzato, inevitabilmente creò tensioni e fratture all'interno del partito socialista che prese le distanze da Giolitti.

Non di poco peso era l'aspetto finanziario del progetto di monopolio nella politica giolittiana. Dalla crisi economica del 1907, il bilancio dello Stato presentava un crescente disavanzo, anche a causa del ridotto flusso di entrate

⁵ Il compromesso evitò polemiche e dissensi che l'eventuale accettazione di un portafoglio avrebbe creato nell'ambito stesso del partito. In questa circostanza Bissolati fu chiamato in udienza dal Re per essere sentito sulla questione politica; il fatto che un deputato socialista varcasse la soglia del Quirinale rappresentava una novità che sollevò critiche dagli estremisti di una parte e dell'altra (i conservatori reazionari ed i socialisti rivoluzionari) (G. Giolitti, *Memorie della mia vita*, Milano, Garzanti, 1982, p. 193).

⁶ G. Giolitti, *Discorsi parlamentari*, a cura della Camera dei Deputati, Roma, 1954, vol. III, p. 1368.

⁷ G. Arfè, *Storia del socialismo italiano*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 124-125.

tributarie; e, nella difficoltà di reperire nuove risorse finanziarie, l'Ina avrebbe rappresentato un'ottima alternativa ai canali tradizionali di raccolta di risorse finanziarie⁸.

Alla finalità di attrarre l'attenzione dei socialisti si andava ad affiancare il tentativo di evitare che le pensioni operaie gravassero eccessivamente sul bilancio dello Stato, in un momento in cui – a causa della questione libica – si era dato avvio a una politica di riarmo, ed era quindi preferibile una riforma sociale che si autofinanziasse⁹. In questo modo Giolitti evitava di attribuire al progetto la forma di un provvedimento fiscale, la cui pressione tributaria si sarebbe abbattuta gravemente sulle classi lavoratrici¹⁰.

Sul significato politico ed economico del progetto di monopolio, e soprattutto sulla strategia giolittiana, gli studi che finora sono stati condotti non hanno parere unanime.

Scialoja individua una certa complessità nelle ragioni che indussero Giolitti a proporre la statizzazione delle assicurazioni e solo in parte le riattacca a motivi politici. Tuttavia sottolinea che il contesto in cui si svolse il dibattito sull'istituzione dell'Ina fu strettamente condizionato dal programma politico e dalle forze parlamentari sulle quali lo statista piemontese poteva fare affidamento¹¹. Per Scialoja le incertezze e le incomprensioni durante l'iter parlamentare furono generate proprio dal fatto che Giolitti non volle – o non seppe – chiarire se il monopolio avrebbe dovuto rappresentare una vera e propria riforma sociale, oppure un mezzo tecnico capace di finanziare le pensioni operaie¹².

La Del Bono, pur condividendo in gran parte queste considerazioni, fa sua l'idea che il monopolio rappresentasse un episodio-spia di un più complesso processo di mutamento degli orientamenti strategici, politici ed economici di una parte della classe dirigente e di un nuovo blocco di potere. Superando, quindi, la tesi sull'ambiguità di Giolitti, ne sottolinea soprattutto la precisa linea di strategia economica, che aveva come scopo di porre nelle mani dello Stato una forza finanziaria di primissimo ordine: un disegno economico, legato dunque allo sviluppo delle strutture capitalistiche¹³.

In effetti, alla luce delle vicende storiche ed economiche che coinvolsero questo progetto, sia nel breve che nel lungo periodo, è difficile valutare in

⁸ A. Jorio, *Impresa di assicurazione e controllo pubblico*, Milano, Quaderni di Giurisprudenza commerciale, Giuffrè, 1980, pp. 58-59.

⁹ G. Carocci, *Storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, Milano, Feltrinelli, 1998, pp. 191-192.

¹⁰ G. Giolitti, *Discorso alla Camera*, Atti Parlamentari, 2° tornata dell'8 luglio 1911, pp. 16973 e ss.

¹¹ A. Scialoja, "L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni ed il progetto giolittiano", cit., p. 974.

¹² *Ibidem*, p. 1017.

¹³ G. Del Bono, "Le origini dell'INA", cit., pp. 656-662.

che misura i contemporanei lo intendessero nel suo significato di riforma economica, e quanto la polemica politica fosse un alibi strumentale alla volontà di ostacolarlo perché lesivo di interessi economici privati.

Una supposizione, quest'ultima, che potrebbe trovare una conferma nell'insistenza degli oppositori – in particolare dell'area conservatrice – che in sede parlamentare puntavano continuamente il dito sull'aspetto “socialista” della questione, anche quando in realtà i diretti interessati ne avevano già compreso la portata, e soprattutto i limiti, giungendo a chiedere esplicitamente che le sorti dell'Istituto Nazionale fossero mantenute distinte e ben separate dalla questione delle pensioni operaie:

Né da parte nostra abbiamo ceduto ad ingannevoli seduzioni. Per quanto non ripugni a noi il concetto di far servire le assicurazioni della ricca e della media borghesia alle pensioni dei poveri, non ci facciamo illusioni sulla possibilità d'ottenere subito dal monopolio delle assicurazioni i mezzi congrui per risolvere il ponderoso problema delle pensioni operaie, che noi ci siamo posto dinnanzi, in tutta la sua interezza, da parecchi anni¹⁴.

Nessuna illusione da parte nostra. Però conosciamo che, con questo disegno di legge, si fa un passo innanzi: perché (credo che sia questa l'idea del ministro proponente) quando accanto a questo Istituto Nazionale per le assicurazioni delle classi ricche, medie e popolari, si sarà creato un vasto organismo d'assicurazioni operaie, che raccolga la Cassa Nazionale di previdenza, la Cassa infortuni e le Casse maternità, e quando si sarà stabilito che gli utili del primo abbiano a devolversi al secondo, noi avremmo costituito già un organismo destinato a ben più alti destini¹⁵.

E sulle finalità ultime di questo Istituto Bonomi andava oltre:

[...] questa convenienza finanziaria non è né unica, né preminente. Nel passaggio di un'industria dalla sfera dell'attività individuale alla sfera dell'attività statale, vi sono altri motivi che prescindono dall'utilità finanziaria; vi sono cioè motivi che trascendono questa utilità, ed attingono fini più alti¹⁶.

Bonomi distingueva i compiti che spettavano al legislatore: da un lato, organizzare le assicurazioni di Stato sulla vita; dall'altro, organizzare la Cassa di Previdenza per la classe operaia¹⁷.

¹⁴ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura XXIII, tornata del 24 giugno 1911, p. 16184.

¹⁵ *Ibidem*, p. 16185.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ E. Tedeschi (a cura di), “Il nostro ‘referendum’ sul monopolio delle assicurazioni, L'opinione dell'on. Ivano Bonomi”, intervista, *La Tribuna*, 16 aprile 1911.

E a meno di un mese dall'inizio della discussione in Parlamento, insieme ad un gruppo di deputati, presentò un ordine del giorno che proponeva l'organizzazione delle pensioni operaie in modo del tutto indipendente dagli esiti finanziari del monopolio: il risultato ed il funzionamento delle pensioni operaie dovevano essere "incardinati" sul bilancio generale dello Stato, in quanto funzioni di uno Stato moderno nei confronti dell'interesse pubblico¹⁸.

In questo modo si sottraeva ogni possibile aleatorietà al servizio delle pensioni operaie, che dovevano trovare sicura garanzia nel bilancio statale; un provvedimento che dimostrava come i socialisti non avessero affatto considerato il monopolio una soluzione definitiva alla questione delle pensioni e che gli utili dell'Ina avrebbero potuto rappresentare solo un contributo per arricchire la Cassa di Previdenza.

Un atteggiamento prudentiale che risentiva delle controversie con cui fu accolto il progetto in sede parlamentare, ma probabilmente condizionato da un insieme di fattori, percepiti in modo più o meno variegato all'interno dello stesso partito: da un lato, il dubbio sull'effettiva possibilità che l'Ina potesse generare utili cospicui; dall'altro, complesse motivazioni politiche, legate al pericolo di subordinare l'azione socialista alla logica giolittiana e governativa – timore appartenente soprattutto dall'ala turatiana del partito.

Ciò che rimaneva comunque evidente ed apprezzabile era il significato radicale e anticapitalista di un provvedimento che consentiva alla collettività – attraverso il sostegno statale – di sottrarre dalle mani delle compagnie private la possibilità di arricchimento e speculazione sui risparmi dei cittadini.

D'altronde, lo stesso Nitti non aveva mai dato adito a possibili fraintendimenti sulle iniziali potenzialità economiche dell'Istituto:

Il problema delle pensioni operaie deve essere anche in Italia affrontato. Non è il caso di creare illusioni. L'Istituto darà, trascorsi i primi esercizi, utili assai rilevanti: ad ogni modo per quanto dia non è con gli utili che se ne potranno ricavare che il problema potrà in tutto risolversi: esso avrà solo un principio di risoluzione¹⁹.

Fra la presentazione del progetto di monopolio e la legge costitutiva dell'Ina trascorse oltre un anno, durante il quale la discussione parlamentare fu interrotta a causa dell'impresa libica che, oltre ad impegnare il governo più del previsto, incise non poco sui differenti umori politici nei confronti di

¹⁸ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura XXIII, tornata del 28 giugno 1911, pp. 16320 e ss.

¹⁹ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, tornata del 3 giugno 1911, cit., p. 28.

Giolitti, tra gli entusiasmi patriottici dei gruppi conservatori e i malumori dei gruppi socialisti.

Una volta ripresa la discussione, si erano attenuati i toni politici che avevano tanto fomentato gli animi all'inizio, per spostarsi ora quasi esclusivamente sul piano tecnico, in conseguenza delle sostanziali novità progressivamente introdotte dai nuovi emendamenti concordati fra il Ministero e la Commissione preposta alla progettazione del monopolio²⁰.

Benché Nitti, nella tornata parlamentare del 27 febbraio 1912, sostenesse che erano stati presi in considerazione solo alcuni utili suggerimenti, i quali, senza snaturare l'intima essenza del disegno di legge, ne rendevano più agevole e sicura l'applicazione²¹, si può senz'altro affermare che non furono affatto di poco conto le modifiche apportate alla struttura originaria del progetto.

Senza preconcetti di sorta noi abbiamo esaminato le varie obiezioni. Ma il progetto è rimasto immutato nelle sue linee fondamentali, come nei suoi caratteri essenziali e nei suoi fini [...] Dunque, nessun nuovo orientamento vi è ora. Non preoccupazione di avvenimenti parlamentari, né preoccupazione di lotte ci hanno indotto a mutare strada. Ma ci siamo onestamente convinti, che, nel passaggio da una forma all'altra, da un regime all'altro, convenisse, per quanto è possibile, attenuare ogni inconveniente²².

Anche Giolitti, nelle sue memorie, ricorda queste modifiche come delle semplici "concessioni" da parte del governo, mostrando l'intenzione di voler sottovalutare così la portata di questa trasformazione²³.

Tuttavia, da una più dettagliata lettura degli Atti Parlamentari, si nota che da parte di più commentatori si ammetteva di essere in presenza di un progetto di legge profondamente modificato e completamente diverso dal primo. Molti motivi di conflitto erano venuti meno in seguito all'introduzione di tre nuovi principi di sostanziale importanza: il principio del decennio di transizione, il principio della riassicurazione, ed il principio della garanzia delle polizze da parte dello Stato.

La principale novità era l'introduzione dell'articolo 24-*quater* che stabiliva la possibilità – per le imprese che esercitavano legalmente nel Regno le assicurazioni sulla vita alla data del 5 giugno 1911, e limitatamente alle

²⁰ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura XXIII, sessione 1909-12, *Provvedimenti per l'esercizio delle assicurazioni sulla durata della vita umana da parte di un Istituto nazionale di assicurazione, Emendamenti concordati tra Ministero e Commissione*, n. 881, tornata del 24 febbraio 1912.

²¹ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura XXIII, tornata del 27 febbraio 1912, pp. 17317-17318.

²² *Ibidem*.

²³ G. Giolitti, *Memorie della mia vita*, cit., p. 201.

somme assicurate superiori alle ventimila lire – di continuare la propria attività per non oltre dieci anni dall'entrata in vigore della legge.

Una diretta conseguenza di questo periodo transitorio era un principio molto simile al concetto di riassicurazione, che rappresentava un secondo elemento di novità rispetto al progetto di legge originale: le compagnie autorizzate a continuare la loro attività erano vincolate a cedere all'Istituto Nazionale il 40% di ogni rischio assunto dopo l'entrata in vigore della legge. Nitti volle mettere in evidenza, in sede parlamentare, che questa procedura possedeva una sottile differenza rispetto al concetto di riassicurazione nel senso proprio del termine: infatti, rispondendo all'onorevole Ancona che proponeva di utilizzare, nel testo di legge, proprio la formula "riassicurazione" anziché "cessione di rischi", Nitti operò una distinzione necessaria, legata alla natura dei rischi riassicurati²⁴.

Secondo Giolitti, con questi due principi, si creava una concessione di interesse reciproco, perché mentre si permetteva alle società private di liquidare il passato, si dava al nuovo Istituto il tempo necessario per ordinarsi. Infatti, le imprese potevano continuare a realizzare integralmente per dieci anni i profitti e gli utili industriali già acquisiti, provvedendo con calma ad una liquidazione amministrativa e finanziaria senza traumi e, nel contempo, l'Istituto rafforzava la propria costituzione, evitando i danni che avrebbe immancabilmente ricevuto da una precipitosa distruzione dei vecchi organismi.

Il terzo principio, strettamente collegato al precedente, prevedeva l'obbligo, da parte delle stesse compagnie autorizzate, di impiegare in titoli di Stato, o da esso garantiti, la metà dei premi riscossi ed i frutti ottenuti dai titoli stessi, da vincolarsi presso la Cassa Depositi e Prestiti.

A questi tre punti fondamentali, furono aggiunti l'obbligo di sottoporre ad approvazione ministeriale le tariffe delle polizze vita ed il controllo da parte del Ministero delle attività che costituivano la riserva matematica delle imprese private, e cioè la somma accantonata al fine di soddisfare sopravvenienti obblighi contrattuali, la cui previsione era affidata a valutazioni demografiche e finanziarie, come vedremo più avanti.

Erano evidentemente degli emendamenti formulati per venire incontro ai suggerimenti provenienti dalla minoranza parlamentare durante la discussione – in particolare il periodo intermedio era stato proposto più volte per

²⁴ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura XXIII, *Provvedimenti per l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni*, tornata del 1° marzo 1912.

rendere meno brusco il passaggio al regime di monopolio statale²⁵ –, ma che tendevano a ridurre notevolmente la parte più qualificante del progetto di monopolio e ponevano l'Ina in una condizione di monopolio relativo molto diversa e più precaria rispetto al disegno originario.

Gli equilibri politici governativi – che avevano in parte costituito una delle ragioni d'essere del progetto – ebbero un ruolo sostanziale anche nella definizione della soluzione di compromesso che ne era scaturita, snaturando non poco le basi iniziali di partenza. Per impedire che la maggioranza governativa si sfaldasse proprio sulla questione del monopolio – rischio che stava per verificarsi in più di un momento – Giolitti con grande tempismo aveva risolto la questione mediante uno dei tanti compromessi che caratterizzarono il suo modo di governare, volto a mantenere in equilibrio il delicato asse che si era creato fra forze conservatrici e appoggio esterno da parte dei socialisti.

La situazione intermedia, di transizione, con cui si era cercato di contemperare i diversi interessi in gioco, rappresentava una mutazione considerevole della formula originaria che non sfuggì nemmeno ai contemporanei commentatori dei fatti economici. Riccardo Bachi, nel suo annuale resoconto sulla situazione economica italiana, confrontando lo schema di legge definitivo con quello precedente, notava quanto i nuovi emendamenti alleggerissero il progetto, la cui approvazione avrebbe in effetti richiesto da parte del Parlamento solo una brevissima discussione formale²⁶.

²⁵ L'onorevole Antonio Fradeletto suggeriva un periodo intermedio di coesistenza con l'Ina, durante il quale le imprese assicuratrici avrebbero potuto decidere il momento più opportuno per cessare la propria attività (Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura XXIII, tornata del 27 giugno 1911, p. 16287). In una seduta successiva, l'onorevole Giulio Alessio chiedeva un periodo intermedio di cointeressenza di dieci anni, per rendere possibile un passaggio non brusco da un sistema all'altro e permettere così alle imprese di liberarsi delle attività superflue (Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura XXIII, tornata del 1° luglio 1911, pp. 16596-16597). Tra gli oppositori, invece, Luigi Einaudi, pur apprezzando l'obbligo di riassicurazione, riteneva fonte di malessere il principio del regime transitorio. Su questo punto R. Faucci, *Einaudi*, Torino, Utet, 1986, p. 111; C. Arena, "Risparmio assicurativo e finanza pubblica", *Studi sulle assicurazioni raccolti in occasione del cinquantenario dell'INA*, Roma, 1963, p. 239 e ss.; A. Cabiati, *Il monopolio di stato delle assicurazioni sulla vita. Errori, constatazioni e battaglie*, Roma, 1975, pp. 5-30.

²⁶ R. Bachi, *L'Italia economica nell'anno 1912*, anno IV, Città di Castello, 1913, pp. 216 e ss.

1.3. Il ruolo di Nitti nel progetto giolittiano

Giolitti affidò l'elaborazione della legge sul monopolio assicurativo al Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, a capo del quale vi era Nitti, inizialmente «incerto e titubante»²⁷ nei confronti di un progetto che appariva non poco in contrasto con le sue precedenti affermazioni:

[...] Guai quando si trasforma lo Stato in esercente industrie senza la sufficiente preparazione. Quando lo Stato si mette a gestire direttamente senza sapere dove va, non può far che male [...]. Le ferrovie andavano male, e le abbiamo statizzate. I telefoni andavano male, e li abbiamo statizzati; non vanno certo meglio. Adesso le locande per gli emigranti presentano alcuni inconvenienti; il rimedio è pronto, le statizziamo. Se, statizzando, le cose migliorassero come si renderebbe presto felice l'umanità! La verità è che troppo spesso noi non facciamo che distrugger ricchezza²⁸.

Sulla sua, almeno apparente, mutevolezza d'idee si soffermarono molti nel criticarlo, e molto si è insistito su questa vicenda, anche storiograficamente. D'altronde, era proprio il suo approccio positivista che permetteva di sganciarsi da prese di posizione teoriche inoppugnabili. E fu egli stesso a ridimensionare, anche con una certa lineare chiarezza d'intenti, i continui – improduttivi – attacchi ideologici alla sua presunta contraddittorietà²⁹:

[...] se di ogni piccola contraddizione dovessimo temere, i più forti sarebbero quelli che non hanno mai scritto; più forti ancora quelli che non hanno mai pensato³⁰.

²⁷ G. Giolitti, *Memorie della mia vita*, cit., pp. 193-195; F. Barbagallo, *Francesco Saverio Nitti*, Torino, Utet, 1984, pp. 162-163; L. De Rosa, *Francesco Saverio Nitti (1868-1953)*, in A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 1984, pp. 205-240 (su questo punto, in particolare, pp. 224-225). Ed anche, A. Kohler, "Francesco Saverio Nitti nel ricordo dell'INA", *Cronache dell'INA*, n. 196-19, agosto-settembre 1969, pp. 16-17.

²⁸ Nitti esprimeva il suo scetticismo nei confronti della nazionalizzazione di determinati settori nel discorso tenuto alla Camera dei Deputati il 9 marzo 1911, relativo all'emigrazione e al porto di Napoli.

²⁹ In particolare, ad ironizzare sul repentino cambio di rotta di Nitti era l'onorevole Fra-deletto, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura XXIII, tornata del 27 giugno 1911*, cit., p. 16288. Nella tornata del 25 giugno, invece, era Antonio De Viti De Marco a sottolineare la difficile situazione di Nitti che, difendendo questo disegno di legge, si trovava a "dover combattere sé stesso".

³⁰ *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Discorso parlamentare sul bilancio del Ministero dell'Agricoltura, legislatura XXIII, tornata del 13 maggio 1911*.