
LA COSTITUZIONE DELL'INA E IL MONOPOLIO STATALE DELLE ASSICURAZIONI (1912-1922)

Serena Potito¹
serena.potito@uniparthenope.it

Università Parthenope

fecha de recepción: 28/01/2013
fecha de aceptación: 31/05/2013

Riassunto

Il saggio –basato principalmente su documenti attualmente conservati presso l'Archivio Storico dell'INA, a Roma– esamina le vicende legate alla nascita dell'Istituto, costituito in un regime transitorio di monopolio relativo nel settore delle assicurazioni sulla vita.

A causa del suo significato economico e politico, questa speciale forma di monopolio statale diede luogo a molte reazioni nell'ambito finanziario e politico nazionale, pertanto l'INA iniziò i primi anni di attività in una situazione conflittuale ed incerta.

Il saggio inoltre approfondisce le ripercussioni sul mercato assicurativo internazionale in seguito alla nascita dell'INA.

Durante il decennio di monopolio parziale dell'Istituto nel settore delle assicurazioni sulla vita (1912-1922), le compagnie di assicurazione straniere ritennero compromessi i loro interessi finanziari nel mercato italiano, e lo osteggiarono fino al 1923, quando una nuova legge riformò il mercato assicurativo sulla vita, abolendo il regime di monopolio.

Parole chiave: INA; Governo Giolitti; Assicurazioni sulla vita; Monopolio statale; Rapporti finanziari internazionali.

Abstract

The essay –mainly based on documents actually preserved in the Historical Archives of INA, in Rome– examines the events connected with the foundation of the Institute, established in a transient condition of partial monopoly system in life insurance sector.

Because of its economic and political meaning, this special form of state monopoly gave rise to many reactions in the financial and political national context, and so INA started its first years of activity in a troubled and unstable situation.

¹ Dipartimento di Giurisprudenza, Università Parthenope, Palazzo Pacanowski, Via Generale Parisi, 13, 80132 Napoli.

The essay also discusses about the repercussions on international insurance market in consequence of the foundation of INA.

During the ten-year period of partial monopoly of the Institute in life insurance sector (1912-1922), foreign insurance companies deemed their financial interest in Italian market jeopardized, and contrasted with it until 1923, when a new act reformed life insurance market, abrogating monopoly system.

Keywords: INA; Government Giolitti; Life insurance; A state monopoly; International financial relations.

1. Introduzione

L'idea di approfondire alcuni aspetti relativi alla storia dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni è nata constatando la presenza, presso l'Archivio Storico dell'INA (InaAS), di una notevole documentazione, in parte ancora inedita.

Una fase particolarmente degna d'attenzione, per i suoi risvolti politici ed economici –in un ambito che scavalcava i confini nazionali– è quella relativa al progetto costitutivo dell'Istituto. Dalla lettura dei lavori preesistenti su questo periodo dell'attività dell'INA, ricchi di numerosi spunti di riflessione², non risulta però che essi abbiano utilizzato i documenti presenti in Archivio e, pertanto, è apparsa di indubbio interesse la possibilità di far emergere ulteriori aspetti e problemi legati a questa vicenda.

Presso l'InaAS esistono, infatti, numerosi documenti, suddivisi in vari fondi, che testimoniano le vicende legate ai primi anni di vita dell'Istituto, durante i quali l'attività delle assicurazioni sulla vita si svolse in una particolare condizione di monopolio relativo: obiettivo di questa ricerca è pertanto quello di approfondire il significato economico, storico e politico del progetto di monopolio con cui si diede vita all'INA –nel contesto sia italiano che internazionale– ed i risultati finanziari raggiunti nel decennio preso in esame, alla luce di questa documentazione inedita, senza tralasciare anche gli aspetti tecnico-attuariali necessari all'attività assicurativa del ramo vita.

L'iter del disegno di legge in sede politica, che impegnò nomi noti dell'economia e della classe dirigente italiana dell'epoca, oltre ad essere esposto negli atti parlamentari (in parte utilizzati dalla precedente storiografia), ha lasciato numerose tracce tra i documenti preparatori, conservati all'InaAS.

Il decennio di monopolio relativo –durante il quale le imprese private avrebbero potuto

² Ci si riferisce in particolare a: A. SCIALOJA, *L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni ed il progetto giolittiano di un monopolio di stato delle assicurazioni sulla vita*, in *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, presso la Biblioteca dell'InaAS; G. del BONO, *Le origini dell'INA. Aspetti e problemi*, in *Ricerche Storiche*, numero 3, settembre-dicembre 1978, anno VIII, pp. 655-715.

continuare transitoriamente la propria attività, con l'obbligo di cedere all'INA parte del loro portafoglio– fu il frutto di un compromesso cui si giunse dopo un estenuante dibattito di natura sia economica che politica, ed ebbe forti ripercussioni nell'ambiente finanziario internazionale. Negli studi effettuati sulle origini dell'INA quest'aspetto è stato scarsamente approfondito e le fonti presenti nel Fondo Monopolio, nelle Carte Stringher e nelle Carte Beneduce dell'InaAS –utilizzate come supporto documentario essenziale nel presente lavoro– risultano sinora pressoché inedite.

Come notato anche dalla Del Bono³, nonostante la ricca storiografia dedicata a Giolitti, l'episodio del monopolio assicurativo non ha –al di là di pochi cenni sommari e frettolosi– attratto particolarmente l'attenzione degli studiosi. Un disinteresse che stupisce sia per il notevole peso cronologico della vicenda –che occupò diversi anni della politica giolittiana–, sia perché comunque il monopolio si inserisce ampiamente nella prassi riformistica che caratterizzò un processo di mutamento degli orientamenti strategici, politici ed economici di Giolitti e del gruppo dirigente di quel periodo.

2. Il progetto giolittiano: significato politico e finalità economiche

Una delle prime questioni da affrontare, per comprendere appieno il significato economico e politico della nascita dell'INA in quel preciso momento, riguarda il valore, anche simbolico, che il monopolio statale di questo ramo assicurativo rappresentava nel contesto politico italiano.

All'inizio del 1911, all'uscente Ministero Luzzatti subentrava il quarto Ministero Giolitti, caratterizzato da uno spostamento a sinistra dell'asse politico, con un programma governativo volutamente connotato per andare in questa direzione, e volto ad ottenere l'approvazione dei socialisti e l'appoggio dei radicali.

Infatti, il programma giolittiano conteneva tre punti fondamentali, di cui almeno due ben visti dalla sinistra parlamentare. Il primo era una riforma elettorale che si avvicinava in parte al suffragio universale per quanto possibile nelle peculiari condizioni della società italiana di allora; il secondo punto era l'istituzione del monopolio delle assicurazioni sulla vita, i cui utili sarebbero stati devoluti alle casse di previdenza per le pensioni operaie; il terzo punto del programma –rappresentato dalla questione libica– fu tenuto segreto, senza che nessun accenno pubblico ne fosse fatto: una precisa modalità –o se vogliamo, strategia politica– come lo stesso Giolitti dichiara nelle sue memorie⁴.

Quando il terzo punto venne allo scoperto con l'attuazione dell'impresa di Libia, la maggior parte dei socialisti prese le distanze da Giolitti, e vennero a crearsi tensioni e fratture all'interno del partito.

Era infatti un programma che, con il monopolio statale delle assicurazioni –citando

³ G. del BONO, *Il problema del monopolio*, cit., p. V.

⁴ G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, Garzanti, Milano, 1982, p. 192.

l'espressione di Arfè⁵– aveva commosso profondamente Bonomi, teorico del gruppo socialista riformista, e con la riforma elettorale aveva toccato un punto caro a Bissolati.

Giolitti, convinto che il programma fosse politicamente ed economicamente favorevole alle classi popolari, cercò di cogliere l'occasione per la partecipazione al governo dei socialisti. Tuttavia, Bissolati pur dichiarandosi favorevole al programma, ribadì la sua intenzione di rimanere fuori dal governo, in quanto il partito socialista non era –a suo dire– ancora maturo per questa partecipazione. Quindi la soluzione fu quella di aiutare il governo nella realizzazione del programma, rimanendone al di fuori: un compromesso che evitò polemiche e dissensi che un'eventuale accettazione di un portafoglio da parte di Bissolati avrebbe creato nell'ambito stesso del partito⁶.

Nel progetto giolittiano traspaiono quei fenomeni di rinnovamento che sono comunemente identificati con questo periodo della realtà politica italiana: primo fra tutti, uno sviluppo della legislazione sociale che vede lo Stato porsi non più come strumento a servizio della borghesia, ma come un organo della società che agisce in funzione di interessi generali della collettività.

In Italia, così come anche in altre nazioni occidentali, quegli anni erano caratterizzati dalla tendenza ad un diretto intervento dello Stato nell'economia, non solo attraverso leggi speciali, ma anche con provvedimenti volti a trasformare più importanti situazioni strutturali, come l'introduzione della statizzazione, che già nel 1904 era stata applicata alle ferrovie.

Questa tendenza aveva, pertanto, al momento della proposta giolittiana di monopolio statale delle assicurazioni, già attirato da tempo l'attenzione dei socialisti e alimentato in essi non poche speranze: già nel 1904, la natura dello Stato appariva in mutamento, permeata di una nuova "socialità", capace di trasformare il tessuto economico della società borghese, creando, attraverso le statizzazioni, dei "frammenti di socialismo"⁷.

A questi presupposti andava ad aggiungersi la particolare forma con cui si presentava il progetto di costituzione dell'INA. Infatti, Giolitti, per renderne con maggior immediatezza la natura sociale e previdenziale, propose che i previsti utili netti residuali dell'Istituto venissero devoluti interamente alla Cassa Nazionale di Previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai, che, con quest'incremento di fondi a disposizione, avrebbe potuto svilupparsi, come già era accaduto alla Cassa Depositi e Prestiti.

Pertanto, con l'istituzione del monopolio, Giolitti prometteva che "la garanzia sicura dello Stato" avrebbe provocato "un incremento della previdenza sotto forma di assicurazione sulla vita" e i proventi delle assicurazioni delle classi più agiate avrebbero accresciuto la

⁵ G. ARFÈ, *Storia del socialismo italiano (1892-1926)*, Einaudi, Torino, 1965, p. 147.

⁶ Fu in questa circostanza che si verificò un importante episodio politico. Infatti Bissolati fu chiamato in udienza dal Re per essere interrogato sulla questione politica. Il fatto che un deputato socialista varcasse la soglia del Quirinale era una novità che suscitò delle critiche degli estremisti da una parte e dall'altra (i conservatori reazionari ed i socialisti rivoluzionari). Su quest'episodio anche G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, cit., p. 193.

⁷ G. ARFÈ, *Storia del socialismo italiano*, cit., pp. 124-125.

misura delle pensioni degli operai⁸.

In più, il ramo vita –che in questi anni era in fase di espansione perché andava aumentando la formazione del risparmio dei privati– era l'unico settore delle assicurazioni nel quale motivazioni di carattere sociale potevano sorreggere le reali intenzioni della strategia politica ed economica di Giolitti.

Non si deve sottovalutare, infatti, anche il peso finanziario che quest'iniziativa rappresentava nella politica giolittiana. A partire dalla crisi economica del 1907, il bilancio dello Stato presentava un crescente disavanzo, anche a causa del ridotto flusso di entrate tributarie; e sempre più difficile diveniva la ricerca di nuove risorse finanziarie nei vari settori dell'economia.

La nascita dell'INA perciò avrebbe rappresentato un elemento importante in questa situazione: innanzitutto, perché riguardava un settore in espansione, ed inoltre perché era un'ottima alternativa ai canali tradizionali di raccolta di risorse economiche⁹.

Probabilmente, anche il discorso relativo allo sviluppo della previdenza potrebbe essere inteso in senso economico e non solo di strategia politica: alla finalità di attrarre l'attenzione dei socialisti si andava ad affiancare, infatti, il tentativo di evitare che le pensioni operaie gravassero eccessivamente sul bilancio dello Stato, in un momento in cui –a causa della questione libica– era iniziata una politica di riarmo, ed era quindi preferibile una riforma sociale che si autofinanziasse¹⁰.

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 lavoratrici¹¹.

Sull'ambiguità della posizione di Giolitti, e sul significato del progetto di monopolio, gli studi che finora sono stati condotti non hanno parere unanime.

Scialoja –che dà largo spazio alle vicende politiche che fecero da sfondo al monopolio– individua una certa complessità nelle ragioni che indussero Giolitti a proporre la statizzazione delle assicurazioni e solo in parte le riallaccia 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 affidamento¹².

Per Scialoja la maggiore ambiguità –che fu all'origine delle numerose incertezze ed

⁸ G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari*, a cura della Camera dei Deputati, Roma, 1954, vol. III, p. 1368.

⁹ A. JORIO, *Impresa di assicurazione e controllo pubblico*, Quaderni di Giurisprudenza Commerciale, n. 29, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 58-59.

¹⁰ G. CAROCCI, *Storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, Feltrinelli, Milano, 1998, pp. 191-192.

¹¹ G. GIOLITTI, *Discorso alla Camera*, in *Atti Parlamentari*, 2° tornata dell'8 luglio 1911, pp. 16973 e ss.

¹² A. SCIALOJA, *L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni ed il progetto giolittiano di un monopolio di stato delle assicurazioni sulla vita*, cit., p. 974.

incomprensioni durante l'iter parlamentare– risiedeva nel 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 operaie¹³.

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. Supera, quindi, la tesi sull'ambiguità di Giolitti, sostenendo che in diversi momenti fu fatta chiarezza sul significato del disegno di legge, sia come intervento di politica economica diretto a trasferire sotto il controllo pubblico una porzione del risparmio privato, sia come riforma sociale e come provvedimento di natura finanziaria.

Pertanto, 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 quindi allo sviluppo delle strutture capitalistiche¹⁴.

Al di là dei giudizi che oggi possiamo dare con maggiore oggettività, alla luce delle vicende storiche ed economiche che coinvolsero questo progetto sia nel breve che nel lungo periodo (identificandolo all'interno di un determinato rapporto fra Stato ed economia, proprio in quel momento in evoluzione), è difficile valutare quanto effettivamente i contemporanei avessero compreso del suo significato economico, e quanto, invece, il fatto di insistere soprattutto sul piano della polemica politica fosse solo un modo di boicottarlo perché ritenuto lesivo di complessi interessi economici privati.

Quest'ultima supposizione potrebbe trovare una conferma nell'insistenza degli oppositori –in particolare di quelli appartenenti agli ambienti più conservatori– 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.

Infatti, durante la lunga discussione parlamentare, i socialisti dapprima affermarono che il loro appoggio al progetto non era condizionato dall'eventuale finanziamento delle pensioni, poi, in un secondo momento, giunsero a chiedere esplicitamente che le sorti dell'Istituto Nazionale fossero mantenute distinte e ben separate da questa finalità.

In particolare fu Ivanoe Bonomi a mostrarsi consapevole dei limiti finanziari del progetto rispetto alla ponderosa questione delle pensioni operaie –che i socialisti avevano a cuore da molti anni– e, di conseguenza, ci tenne ad operare una distinzione tra la possibilità di devolvere gli utili dell'Istituto alla Cassa Nazionale di Previdenza, e l'istituzione di una vera e propria pensione obbligatoria:

“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

¹³ *Ibidem*, p.1017.

¹⁴ G. del BONO, *Le origini dell'INA.*, cit., pp. 656-662.

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 anni”¹⁵.

In un'intervista apparsa su un quotidiano¹⁶, Bonomi inoltre spiegava che due erano 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 operaia. Tale distinzione andava avvalorata da una differente impostazione: per le assicurazioni di Stato andava applicato il principio della libertà, mentre invece, per le assicurazioni operaie, bisognava arrivare al principio della obbligatorietà. Infatti, “imporre coattivamente questa previdenza a classi ed a ceti che non ne sentono il bisogno, sarebbe eccessivo, vessatorio e pericoloso”; cosa ben diversa nel caso della classe operaia, per la quale Bonomi individuava l'esigenza di un'assicurazione obbligatoria, prendendo a modello quello che accadeva in Germania, dove si era costruito un “enorme edificio” di assicurazioni obbligatorie, per Bonomi “il maggiore monumento che la previdenza abbia potuto elevare a se stessa”.

D'altronde, ad onor del vero, gli stessi ideatori del progetto di legge non avevano esagerato nemmeno all'inizio sulle reali potenzialità del nascente Istituto. Nella relazione governativa, Nitti era stato fin da subito molto chiaro, e le sue parole non danno adito a possibili fraintendimenti su questo punto:

“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 risoluzione”¹⁷.

Bonomi mostrava di apprezzare comunque l'iniziativa giolittiana, sottolineando il significato che andava attribuito alla creazione dell'Istituto, come primo nucleo di un vasto sistema di previdenza e di assicurazione che aveva finalità che andavano oltre quelle puramente economiche:

“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

¹⁵ COSÌ BONOMI in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, tornata del 24 giugno 1911, p. 16184.

¹⁶ Il nostro “referendum” sul monopolio delle assicurazioni, *L'opinione dell'on. Ivanoe Bonomi*, intervista a cura di Enrico Tedeschi, *La Tribuna*, 16 aprile 1911.

¹⁷ *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*, seduta del 3 giugno 1911, p. 28.

primo abbiano a devolversi al secondo, noi avremmo costituito già un organismo destinato a ben più alti destini”¹⁸.

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 alti”¹⁹.

Tuttavia, a meno di un mese dall’inizio della discussione in Parlamento, un gruppo di deputati, tra cui Bonomi, presentò un ordine del giorno che proponeva l’organizzazione delle pensioni operaie 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 pubblico²⁰.

In questo modo si sottraeva ogni elemento aleatorio nel servizio delle pensioni operaie, che dovevano trovare sicura garanzia nel bilancio statale; un provvedimento che dimostrava che i socialisti non consideravano affatto il monopolio come 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 forse risentiva delle controversie con cui fu accolto il progetto in sede parlamentare, che potevano far temere un fallimento del monopolio. Probabilmente più di un fattore condizionava la decisione dei socialisti, che peraltro assunsero atteggiamenti variegati all’interno dello stesso partito: da un lato, il dubbio sull’effettiva possibilità che l’INA potesse generare utili cospicui; dall’altro, motivazioni complesse di natura politica, riconducibili anche alla consapevolezza del pericolo di subordinare l’azione socialista alla logica giolittiana (pericolo avvertito soprattutto dall’ala turatiana del partito) e all’atteggiamento stesso del governo, che spesso assumeva posizioni compromissorie.

Ciò che rimaneva comunque evidente, e che rappresentava un elemento di attrazione per i socialisti, era il fatto che si trattava di un provvedimento radicale ed anticapitalista: nazionalizzare un settore così pregno di significato previdenziale indicava che la collettività, con l’aiuto dello Stato, poteva sottrarre dalle mani delle compagnie private la possibilità di arricchirsi e di speculare sul risparmio dei cittadini, che veniva così ricondotto verso i legittimi proprietari.

3. L’intervento pubblico nel settore delle assicurazioni vita: precedenti legislativi del monopolio

Per quanto riguarda i precedenti legislativi ed ideologici del progetto giolittiano, bisogna considerare che nel settore assicurativo era in atto un’evoluzione del modo di concepire i

¹⁸ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, tornata del 24 giugno 1911, cit., p.16185.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, tornata del 28 giugno 1911, pp.16320 e ss.

rapporti con lo Stato che, probabilmente, in Italia risentiva dell'influenza delle moderne concezioni che si stavano sviluppando in Europa e negli Stati Uniti e che intendevano l'assicurazione come un servizio pubblico. Anche se bisogna tener presente che ancora da parte di nessuno Stato era stato adottato il monopolio, ma solo intensificata la vigilanza governativa sul settore assicurativo.

E' proprio nel periodo giolittiano che si avverte l'influsso di chi, come Wagner in Germania nella seconda metà dell'800, si era fatto sostenitore della partecipazione dello Stato in molti aspetti produttivi della vita civile e sociale. Wagner considerava lo Stato come il quarto fattore della produzione, assieme a terra, capitale e lavoro. Non rifiutava l'opportunità della concorrenza economica per la crescita, ma riteneva necessario l'intervento dello Stato per raggiungere l'eguaglianza (o comunque per limitare la disuguaglianza) nella distribuzione della ricchezza. Fu probabilmente grazie all'economista Vito Cusumano che le idee di Wagner furono diffuse anche in Italia, soprattutto attraverso le pagine de *Il Giornale degli Economisti*²¹.

In Italia furono i cosiddetti "socialisti della cattedra" i primi a considerare l'assicurazione come un servizio pubblico necessario –da cui derivavano indubbi riflessi positivi sui singoli e sulla collettività– e non più come un fenomeno imprenditoriale, come voleva la tradizione economica liberale²².

D'altro canto, va ricordato che agli inizi del secolo cominciarono a svilupparsi anche in Italia le prime strutture di quello che in futuro sarà il primo sistema di previdenza sociale. Era stata introdotta l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, e, per quanto riguarda l'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia –che era invece ancora libera– si era stabilito che essa fosse gestita con il contributo dello Stato dalla Cassa Nazionale di Previdenza. Pertanto, il sistema tradizionale, basato sulla mutualità e sull'assicurazione privata libera, stava venendo sostituito gradualmente da un crescente intervento dello Stato. Il sistema pensionistico era invece regolato da molteplici disposizioni legislative e si avvertiva sempre più l'esigenza di una riforma delle pensioni operaie che ebbero, come abbiamo accennato, un ruolo molto importante nell'iter del disegno di legge giolittiano.

Già alla fine del XIX secolo –in seguito alla valutazione dei vantaggi derivanti dalla crescita della raccolta di capitale attorno alle assicurazioni sulla vita, e ad altre motivazioni di carattere sociale– era iniziato un dibattito sull'opportunità di permettere allo Stato di intervenire nel settore, modificando il principio di una presenza molto blanda del pubblico, com'era previsto dalle norme degli articoli dal 449 al 453 (integrati dai precedenti 417-422 sui contratti di assicurazione) del Codice di commercio del 1882.

Volendo trovare dei concreti precedenti legislativi italiani, il disegno di legge Raineri sul settore assicurativo, risalente solo a qualche mese prima, fu indicato da Nitti –allora

²¹ *Il Giornale degli Economisti* esce la prima volta nel maggio del 1875, quale organo dell'Associazione per il progresso degli studi economici, fondata a Milano. Il primo direttore fu Eugenio Forti.

²² A. JORIO, *Impresa di assicurazione e controllo pubblico*, cit., pp. 24-25.

Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio a cui Giolitti aveva affidato l'elaborazione del progetto di monopolio— come un illuminante riferimento legislativo che confermava l'urgenza del provvedimento. Ed il fatto che questo disegno sia conservato nell'Archivio Storico dell'INA, fra le carte relative alla fase costitutiva dell'Istituto²³, darebbe conferma del fatto che fu studiato effettivamente dagli ideatori del nuovo disegno di legge.

Tuttavia, esso non prevedeva affatto la costituzione di un monopolio statale, ma soltanto un aumento dell'attività di vigilanza da parte del Governo e, più in generale, la necessità di un riordino del settore. D'altra parte, lo stesso Raineri, intervenendo nel dibattito parlamentare sul progetto giolittiano, ribadì il proprio scetticismo sull'opportunità del monopolio statale delle assicurazioni²⁴.

Tra l'altro, quello di Raineri non era stato il primo progetto relativo alle assicurazioni, e lo stesso Nitti aveva ricordato che già Boselli, Ministro dell'Agricoltura nel 1894 aveva proposto una maggiore disciplina che riguardasse le imprese di assicurazione, e, andando avanti negli anni, la necessità di un riordino del settore era stata avvertita anche nei disegni di legge di Barazzuoli, Rava, Luzzatti, fino ad arrivare poi a quello di Raineri²⁵. Si trattava di precedenti legislativi che rendevano manifesta la continua preoccupazione del Governo di rendere effettiva la garanzia che le imprese assicuratrici dovevano offrire alla massa degli assicurati, ma in nessuno di essi era apparsa l'intenzione di creare un monopolio statale delle assicurazioni.

Il riferimento ad un progetto precedente potrebbe dunque apparire in parte strumentale, visto che, tra l'altro, il progetto giolittiano non prevedeva minimamente il riassetto dell'intero settore assicurativo, né lasciava trapelare la volontà di creare una disciplina organica. Quello che stava a cuore a Giolitti era una rottura degli equilibri esistenti: secondo lo Jorio, non era tanto importante ciò che lo Stato avrebbe acquisito attraverso il monopolio, quanto piuttosto il fatto che venisse sottratto ai privati²⁶.

La scelta di monopolizzare proprio il settore vita non era stata casuale per i suoi ideatori, ma ben motivata dalle caratteristiche peculiari di quest'industria. Molte erano le ragioni che favorivano l'ingresso dello Stato in questo ambito finanziario e ne giustificavano in maniera quasi "naturale" una situazione di monopolio, tanto più che, in quel momento, in Italia, già vi era quasi un monopolio di fatto: l'industria assicurativa era in poche mani e le compagnie che detenevano quest'attività tendevano ad accordarsi fra loro anche nella ripartizione del mercato.

Secondo i promotori di questo disegno di legge, le motivazioni più importanti risiedevano proprio nella natura stessa di questo tipo di assicurazioni. Già in seduta di presentazione del progetto, Nitti aveva espresso la convinzione che si trattasse di un ramo facilmente disciplinabile, in quanto, per sua stessa indole, non rendeva possibili

²³ Il disegno di legge Raineri si trova tra le *Carte Beneduce* nell'Archivio Storico dell'INA.

²⁴ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, tornata del 27 giugno 1911, pp. 16294 e ss.

²⁵ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, seduta del 3 giugno 1911, cit., pp. 8-16.

²⁶ A. JORIO, *Impresa di assicurazione e controllo pubblico*, cit., pp. 84-85.

mutazioni tecniche troppo rapide, né rendeva necessaria l'esistenza di meccanismi complicati; pertanto, era più di ogni altra adatta all'esercizio di Stato. Si trattava di un'industria il cui funzionamento poteva essere –con grande approssimazione– previsto e calcolato, e dotata di una normalità e di una regolarità che non rendevano necessari sforzi dell'interesse individuale:

“Preoccupazioni d'indole tecnica non esistono. Ogni cosa, ogni fatto, ogni errore sono in questa industria preveduti e prevedibili. Se nelle industrie in cui i mezzi tecnici di produzione sono in continuo mutamento e i progressi della tecnica continui, l'esercizio da parte dello Stato appare difficile; qui, dove la funzione del capitale è assai limitata e tutto quasi si basa sulla fiducia, sul credito, sulla regolarità e sulla onestà della impresa, appare più che mai utile l'esercizio dello Stato”²⁷.

Lo Stato, per il suo carattere di continuità e di perpetuità era da considerare pertanto come una garanzia per l'esercizio di questo settore, che avrebbe esercitato grande attrattiva sui cittadini nell'invogliarli a compiere un atto lodevole di previdenza. Lo Stato poteva anche contare sul fatto che ispirava una grandissima fiducia, superiore a quella mossa dai più potenti istituti di credito.

In più rispondeva meglio all'esigenza peculiare di quest'industria assicurativa che tende ad allargare col tempo il campo di produzione e la durata di esercizio: lo Stato era in grado di sostenere le crescenti spese generali, garantendo con maggiore sicurezza i contratti assunti, ottenendo, a parità di condizioni con le imprese private, più alte quote di profitto.

L'idea di un monopolio statale non faceva parte di una volontà generale, da parte dei suoi promotori, di nazionalizzare in maniera indiscriminata interi comparti dell'economia italiana, ma era proprio la specificità di questo settore che spingeva verso questa soluzione.

Infatti, lo stesso Nitti sottolineava che tempo prima si era trovato, ad esempio, a combattere contro l'esercizio di Stato nel campo dei telefoni, settore difficile da gestire a causa dei mutamenti delle tecniche e degli strumenti, soggetti a continui progressi²⁸.

Viceversa, nel caso delle assicurazioni sulla vita, tutto era quantificabile e definito; per la legge dei grandi numeri e per la massa della casistica bastava attenersi ad un'oculata amministrazione per eliminare ogni rischio finanziario:

“Quindi nessuna possibilità di sorprese; soltanto la necessità di difendere lo Stato contro le frodi, la necessità di sapere impiegare bene i mezzi che lo Stato ha a sua disposizione”²⁹.

²⁷ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, seduta del 3 giugno 1911, cit., p. 1.

²⁸ In particolare nel discorso sul riscatto delle linee telefoniche, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, 1° tornata del 2 luglio 1907. Nitti chiarì bene la sua posizione, contraria a nazionalizzare in maniera indiscriminata, ma favorevole nel caso di imprese dotate di un monopolio naturale relativo, anche nella tornata del 2 luglio 1909 (sulle convenzioni postali e marittime).

²⁹ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, seduta del 13 maggio 1911, ripresa da Edoardo

Anche il fatto che fosse un'industria che non necessitava né di un'organizzazione imprenditoriale né di grossi capitali –a parte le consuete spese d'impianto iniziale– faceva sì, secondo gli ideatori del progetto, che lo Stato rappresentasse la soluzione più adatta. In più riducendo drasticamente il numero delle imprese private sul mercato assicurativo, si sarebbero ridotte le spese generali di ordinaria amministrazione –spesso aggravate dai costi legati alla concorrenza– e limitati i costi di gestione ed il volume dei rischi affrontati dalle compagnie di dimensioni più ridotte, che rischiavano di mettere a repentaglio la sicurezza degli assicurati.

Con i depositi dei risparmiatori, si creava un meccanismo che rendeva questi istituti assicurativi simili a casse di risparmio: il denaro depositato rimaneva, infatti, spesso per decenni nelle casse degli istituti che avevano il compito di farlo fruttare e pagare poi gli assicurati nel momento in cui si sarebbe verificato l'avvenimento assicurato.

La differenza con le casse di risparmio stava nel fatto che gli assicurati per anni non si curavano più delle somme depositate e, in caso di crisi finanziarie, non avrebbero potuto pretenderne la restituzione, ma erano vincolati fino al momento della scadenza.

In questo modo, prendendo il posto degli istituti assicurativi, lo Stato si sarebbe inserito nel processo di accumulazione del risparmio, tutelando lo sforzo dei piccoli risparmiatori, la loro ricchezza accumulata spesso in seguito ad anni di sacrifici, salvaguardandola dall'eventualità che si potesse arbitrariamente approfittare della loro situazione, speculando sul denaro depositato.

La funzione di Stato "tutore" dei risparmi dei cittadini, oltre a rappresentare un elemento di fiducia per i risparmiatori, faceva sì che questi, sentendosi protetti, sarebbero stati, di conseguenza, spinti ad utilizzare in maggior misura questa forma di risparmio e quindi si creava una funzione di natura sociale. Infatti, attraverso questa forma di risparmio, sarebbe aumentato lo spirito di previdenza anche fra le classi più umili, grazie al carattere democratico e popolare di queste assicurazioni.

Una delle particolarità più innovative dell'Istituto, che avrebbe poi trovato seguito anche nella struttura di altri enti di questo periodo –gli enti pubblici di gestione–, risiedeva nel peculiare rapporto che si creava fra l'INA e lo Stato e 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, tranne che nella proprietà che, anziché essere dei soci o degli azionisti, apparteneva allo Stato.

Da parte dei suoi ideatori, pertanto, non si intendeva creare un nuovo organo della burocrazia statale, ma si cercavano quegli elementi che tendevano ad alleggerire e a modernizzare 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

Giovanelli, relatore della Commissione sul Disegno di Legge, nella seduta del 20 giugno 1911, p. 2.

finanziaria e gestionale, presenza di dirigenti dotati di forte personalità³⁰.

Assimilare questo nuovo Istituto ad un'impresa privata implicava anche una forte autonomia nella gestione: molto potere veniva assegnato con larghezza 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 creata”³¹.

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

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 secondo il lavoro compiuto e sarebbe potuta consistere anche in 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 assicurazione³².

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

³⁰ Queste caratteristiche avrebbero poi trovato realizzazione in particolare negli enti creati da Alberto Beneduce –CREDIOP, ICIPU, ICN– che trovano nell'INA, per certi aspetti innovativi, un precedente storico. Tra l'altro, Beneduce, al fianco di Nitti, ricoprì un importantissimo ruolo nella fase di creazione e di avvio dell'INA. Sugli “Enti Beneduce”, anche: 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*, Edindustria, Roma, 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 Beneduce”*, dattiloscritto, Roma, s.d., presso Archivio Storico del CREDIOP (ASCrediop); P.F. ASSO – M. de CECCO, *Storia del CREDIOP, tra credito speciale e finanza pubblica 1920-1960*, Laterza, Bari, 1994.

³¹ *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, seduta del 3 giugno 1911, cit., p. 23.

³² *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, seduta del 3 giugno 1911, cit., p. 26.

Tutti elementi che ci fanno comprendere l'importanza che ebbe la creazione di questo nuovo istituto, non solo per le connessioni con l'economia e la politica del tempo, ma anche come episodio significativo nella storia delle istituzioni pubbliche italiane.

4. La nascita dell'INA

Intanto, la storia faceva il suo corso, e l'impresa libica impegnava il governo giolittiano più del previsto, condizionando non poco le sorti del progetto di monopolio. Infatti, la discussione parlamentare fu interrotta durante l'estate del 1911 per riprendere solo all'inizio dell'anno seguente.

Nei confronti delle linee politiche del governo iniziavano a verificarsi alcuni sensibili mutamenti da parte dei vari gruppi politici: proprio fra le file dei più conservatori, che erano quelli che inizialmente avevano accolto peggio il disegno di legge, cominciarono ora ad accendersi entusiasmi patriottici legati all'impresa bellica; invece, sul fronte opposto, la maggior parte dei socialisti, non approvando questa condotta di politica estera, iniziava a prendere le distanze dal governo.

Per smentire l'ambiguità e la presumibile strategia che poteva nascondersi nelle linee politiche del programma governativo, Giolitti cercava di attenuarne i toni:

“Ora è vero che l'essere l'Italia impegnata nella impresa di Libia ebbe l'effetto di disarmare certi intrighi che si ordivano contro quelle leggi, e si comprende che quando un paese si trova in guerra, i conflitti degli interessi e delle opinioni rimangono notevolmente attenuati. Ma ciò era una semplice conseguenza, cosa ben diversa da un proposito e da una manovra intenzionale, che sarebbero state contrarie alla avversione che io ho sempre avuta, di cercare diversivi all'estero per i conflitti della politica interna”³³.

Non si vuole entrare nel merito della veridicità di una tale affermazione, che fa comunque parte di una memoria scritta, e pertanto non offre la possibilità di contestarla in questo luogo, ma essa conferma, piuttosto, quanto fossero pesanti le critiche dei suoi contemporanei su questa situazione, tanto da indurre Giolitti, su questo episodio, a smentire e giustificare, a distanza di tempo.

Quando riprese la discussione sul monopolio, essa aveva perso i toni del dibattito politico, che avevano invece contraddistinto il primo periodo, per spostarsi ora quasi esclusivamente sul piano tecnico. Un fatto non dovuto alla maggiore coesione patriottica o di concordia nazionale, quanto piuttosto alle sostanziali novità progressivamente introdotte dai nuovi emendamenti concordati fra Ministero e Commissione³⁴.

³³ G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, cit., pp. 213-214.

³⁴ *Atti Parlamentari, legislatura XXIII, sessione 1909-12, Camera dei Deputati, n. 881, 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, seduta del 24 febbraio 1912.*

Una circostanza che, secondo la Del Bono, fu spesso minimizzata dagli osservatori contemporanei al progetto, specialmente negli ambienti vicini al Ministero³⁵.

In effetti, per quanto Nitti, nella tornata parlamentare del 27 febbraio 1912, sostenesse che erano stati presi in considerazione solo alcuni utili suggerimenti che, senza snaturare l'intima essenza del disegno di legge, ne rendevano più agevole e sicura l'applicazione³⁶, possiamo senz'altro affermare che non furono affatto di poco conto le trasformazioni che aveva subito la struttura originaria del progetto.

Nitti, infatti, ridimensionava in più punti la portata delle modifiche:

“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 inconveniente”³⁷.

Nitti, nel ribadire che non c'era stata una trasformazione sostanziale, attribuiva proprio al precedente clima politico –caratterizzato da uno stato di diffidenza, inquietudine ed eccitazione– il motivo per cui questioni molto semplici erano state affrontate con un'asprezza eccessiva.

Anche Giolitti, nelle sue memorie, ricorda queste modifiche come delle semplici “concessioni” da parte del governo, mostrando l'intenzione di ridurre così la portata di questa trasformazione³⁸.

Tuttavia, se si leggono in maniera più dettagliata gli Atti Parlamentari, si nota che da parte di più commentatori si leva la voce, e la constatazione, di un progetto di legge profondamente modificato e completamente diverso dal primo. Un progetto che vede cadere molti motivi di conflitto in seguito all'introduzione di tre nuovi principi di grande 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 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 dell'introduzione di questo periodo transitorio era un principio che possiamo considerare molto simile al concetto di riassicurazione, e che rappresenta

³⁵ G. del BONO, *Le origini dell'INA*, cit., pp. 711-713.

³⁶ *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, tornata del 27 febbraio 1912, pp. 17317-17318.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, cit., p. 201.

un secondo elemento di novità rispetto al progetto di legge originale: le compagnie autorizzate a continuare la loro attività erano vincolate, secondo questo emendamento, a cedere all'Istituto Nazionale il quaranta per cento 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 riassicurati³⁹.

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 poteva rafforzare 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.

Oltre questi tre punti fondamentali, fu aggiunto anche 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.

Erano evidentemente una serie di emendamenti formulati per venire incontro ai suggerimenti proposti da parte della minoranza parlamentare durante le settimane di discussione –in particolare il periodo intermedio era stato proposto più volte per rendere meno brusco il passaggio al regime di monopolio statale⁴⁰– e il risultato era che tendevano a ridurre notevolmente la parte più qualificante del progetto di monopolio.

Le vicende politiche –che avevano rappresentato, probabilmente, una delle ragioni

³⁹ *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, tornata del 1° marzo 1912, ora anche in F.S. NITTI, *Discorsi parlamentari*, vol.II, pp. 621-622.

⁴⁰ L'onorevole Fradeletto suggeriva un periodo intermedio, in cui una vigorosa vigilanza governativa sulle imprese assicuratrici avrebbe permesso di raccogliere tutti gli elementi necessari per decidere poi, in piena consapevolezza, la soluzione più adatta. *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, tornata del 27 giugno 1911, p. 16287. In una seduta successiva, l'onorevole 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*, 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*, UTET, Torino, 1986, p. 111. Inoltre: C. ARENA, *Risparmio assicurativo e finanza pubblica*, in *Studi sulle assicurazioni raccolti in occasione del cinquantenario dell'INA*, Roma, 1963, pp.239 e ss.; A. CABIATI, *Il monopolio di stato delle assicurazioni sulla vita. Errori, constatazioni e battaglie*, Roma, 1975, pp. 5-30.

d'essere del costituendo Istituto– si trovarono a fare non solo da sfondo all'evoluzione del progetto, ma ebbero un ruolo importante 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 ed abilità aveva risolto la questione con uno dei tanti compromessi che caratterizzarono il suo modo di governare. Era la sua strategia per mantenere in equilibrio il delicato asse che aveva costituito fra forze conservatrici e appoggio esterno dei socialisti, per rimanere in una posizione di dominio delle forze politiche ed economiche del paese, anche se, a causa dei crescenti connotati imperialistici della sua politica governativa, si cominciava ad avvertire il sempre più marcato distacco dei socialisti ed il rafforzamento del blocco conservatore.

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. Anche Riccardo Bachi, nel suo annuale resoconto sulla situazione economica italiana, metteva a confronto lo schema di legge definitivo con quello precedente, notando come i nuovi emendamenti avessero reso più rapida ed agevole l'approvazione del progetto, che richieste da parte del Parlamento solo una brevissima discussione formale⁴¹.

La legge 305 del 4 aprile 1912 fu la tappa finale di questo tortuoso iter parlamentare e diede luogo alla costituzione dell'INA in una condizione di monopolio relativo molto diversa e sicuramente più precaria ed incerta rispetto a quanto sarebbe stata senza la soluzione compromissoria.

5. Ripercussioni internazionali

Se da un lato sembrava raggiunto un accordo che placava la burrascosa diatriba parlamentare –anche sul piano dei dettagli tecnici– tuttavia, la costituzione dell'INA lasciò una scia di polemiche, soprattutto da parte delle nazioni estere coinvolte dagli interessi economici in gioco, che durò per tutto l'arco del decennio di monopolio relativo.

Al momento della presentazione del disegno di legge, in Italia, l'industria delle assicurazioni sulla vita era rappresentata da 58 società assicurative, di cui 32 nazionali e 26 estere (tra queste 7 austro-ungariche, 5 francesi, 4 tedesche, 4 inglesi, una olandese, una spagnola, una svizzera e 3 statunitensi)⁴². Anche se le polizze in vigore

⁴¹ R. BACHI, *L'Italia economica nell'anno 1912*, anno IV, Città di Castello, 1913, p. 216 e ss.

⁴² Per questi dati, sono stati presi come riferimento gli allegati n.1 e n.2 del Disegno di Legge n. 713, presentato da Nitti nella tornata del 4 marzo 1912, *Atti Parlamentari*, Senato del Regno, pp. 25-27. Questi dati offrono una panoramica della situazione del mercato delle assicurazioni sulla vita al 31 dicembre 1910. Considerazioni non dissimili possono farsi anche prendendo come riferimento i dati presentati circa un anno prima da Raineri, nella seduta del 27 febbraio 1911: 59 società assicurative, di cui 36 nazionali e ben 23 estere. Da queste cifre, relative al 1909, risulta poi che i capitali assicurati complessivamente dalle

ammontavano a 171.277 per le società italiane, contro le 114.214 per le società estere, se si guarda al valore dei capitali assicurati, appare evidente come il peso delle società straniere fosse ben più consistente: circa 720 milioni di lire per le società italiane, contro gli oltre 991 milioni in totale per quelle estere; ed anche dal raffronto delle rispettive riserve matematiche e dei relativi premi incassati in quell'anno, si nota come fossero ben maggiori le cifre relative alle società straniere⁴³. Non bisogna dimenticare, poi, che le due compagnie che raccoglievano singolarmente le cifre più alte di capitali assicurati, ed avevano i portafogli più consistenti, erano le *Assicurazioni Generali* e la *Riunione Adriatica di Sicurtà*, all'epoca austro-ungariche, poiché Trieste non era ancora divenuta italiana.

Inoltre, benché studiato anche in altri paesi, il progetto di nazionalizzare il ramo vita non era stato ancora mai adottato da alcuna nazione europea⁴⁴ e, pertanto, questo rendeva ancora più forte l'opposizione da parte di quelle rappresentanza straniere che dovevano tutelare la propria presenza nel mercato assicurativo italiano.

Questa forte presenza straniera non era ben tollerata dai promotori del progetto di monopolio; sin dalla prima presentazione in Parlamento, Nitti, Giolitti e gli altri, non avevano nascosto che uno degli obiettivi era proprio quello di sottrarre i risparmi degli italiani dalle casse delle compagnie e dagli azionisti esteri, che detenevano la maggior parte del mercato. Fra l'altro, proprio nel caso particolare delle assicurazioni, non si trattava di capitali stranieri che venivano a creare o rafforzare industrie in Italia –nel qual caso sarebbero stati i benvenuti– ma di una vera e propria esportazione organizzata del risparmio nazionale.

E non si trattava di una fuoriuscita di poco conto. Infatti, in quel momento, come abbiamo già accennato, l'industria delle assicurazioni sulla vita era in espansione e largamente remunerativa. La Del Bono, a questo proposito, cita un articolo di Cabiati che parlava addirittura di un sistema di contabilità artificioso, usato dalle compagnie –in questo caso però non si riferiva in particolare a quelle estere– per nascondere i cospicui

società estere ammontavano ad oltre 930 milioni di lire, contro i circa 667 milioni delle società italiane. Per le riserve matematiche, £.245 312 222 delle società estere, contro £.154 181 203 delle società italiane; per i premi incassati nel 1909, £.36 295 395, contro £.25 937 634. Questi dati del 1909 sono utilizzati come riferimento anche per le tabelle redatte da L. EINAUDI, in *Il monopolio delle assicurazioni sulla vita, calcoli o cabale?*, in *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol. III, 1910-1914, Giulio Einaudi editore, Torino, 1960, p. 234.

⁴³ Le riserve matematiche delle società nazionali ammontavano in totale a £.168.567.790, quelle delle società estere a £.261.230.171. I premi relativi all'esercizio 1910 delle società italiane ammontavano ad un totale di £.30.412.594, contro un totale di £.38.738.205 di quelli delle società straniere.

⁴⁴ Era stato oggetto di studio in Francia dove, già nel 1846, si pensava di monopolizzare le assicurazioni, ed una decina d'anni dopo, Napoleone III ne aveva ripreso l'idea, in considerazione dello sviluppo che avevano in Francia in quel momento le assicurazioni sulla vita: fu a questo scopo nominata anche un'apposita commissione con l'incarico di elaborare un progetto, rigettato poi dal Consiglio di Stato. Invece, in Germania, patria del socialismo scientifico e di Stato, alcuni studi sull'argomento risalgono ad un periodo antecedente a quello francese, e per anni si portarono avanti progetti sul monopolio assicurativo, anche se alla fine si preferì lasciare piena libertà all'industria assicurativa.

utili nelle pieghe del bilancio⁴⁵.

Da quanto leggiamo nelle sue memorie, Giolitti riteneva pericolosa per la pubblica economia questa migrazione di capitale italiano verso l'estero:

“Creare un monopolio statale significava porre fine anche a codesto inconveniente, e accentrare nelle mani dello Stato una potenza finanziaria di primo ordine, rappresentata appunto dagli ingenti capitali che si cumulano coi versamenti degli assicurati”⁴⁶.

Queste affermazioni sembrerebbero contrastare o, almeno, attenuare l'opinione della Del Bono che ritiene che per Giolitti la finalità di combattere il predominio nel settore del capitale straniero non era un elemento determinante o che, quanto meno, rimaneva in ombra rispetto all'aspetto ben più qualificante di strumento di controllo dell'uso del risparmio⁴⁷.

Giolitti attribuiva la reazione degli istituti stranieri –in particolare di nazionalità austro-ungarica, tedesca, francese, inglese ed americana– contro il monopolio motivata non tanto dalla preoccupazione della perdita del mercato italiano –limitato rispetto alla grandiosità dei loro affari– quanto piuttosto dalla possibilità che la creazione di un monopolio statale potesse costituire un esempio che altri Stati prima o poi avrebbero potuto imitare⁴⁸.

Anche in un appunto dattiloscritto di Alberto Beneduce (collaboratore fondamentale di Nitti nella costituzione dell'INA, e maggior artefice delle sue funzioni ed iniziative economiche nel decennio di monopolio) che fa seguito alla pubblicazione della Legge sul monopolio, veniva analizzato il comportamento delle compagnie straniere che, ingigantendo ogni minuscola agitazione della finanza dei rispettivi paesi nei riguardi italiani, cercavano di risolvere attraverso l'azione contro la legge italiana una grossa questione di principio che avrebbe portato ad un vincolo molto forte per eventuali riforme legislative da adottare da parte dei parlamenti di altri paesi⁴⁹.

⁴⁵ A. CABIATI, *Come si può organizzare il monopolio delle assicurazioni*, *La Stampa*, 5 maggio 1911, citato da G. del BONO, *Le origini dell'INA.*, cit., p. 670.

⁴⁶ G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, cit., p. 197.

⁴⁷ G. del BONO, *Le origini dell'INA.*, cit., p.663. La del Bono gli contrappone il diverso atteggiamento di Nitti, che sembrerebbe aver dato maggior peso al problema, affrontandolo ampiamente nella presentazione del bilancio del Ministero di Agricoltura (Camera dei Deputati, tornata del 13 maggio 1911).

⁴⁸ G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, cit., pp. 199-200.

⁴⁹ *Appunto (o traccia per un articolo?) sul comportamento di compagnie straniere di assicurazione*, dattiloscritto con correzioni autografe di Alberto Beneduce, c.c.5, 1912. InaAS, *Carte Beneduce*, busta 4, fasc.15, s.fasc.1. Sui rapporti fra Beneduce e INA – oltre alla documentazione presente nell'InaAS tra le Carte Beneduce, che comprende molti articoli e pubblicazioni, - anche A. LONGO, *Il contributo di Alberto Beneduce alla gestione e all'organizzazione dell'INA* e L. de ROSA, *I rapporti fra Beneduce e Nitti*, entrambi in AAVV, *Alberto Beneduce e i problemi*, cit., pp. 7-18 e pp. 183-210; F. BONELLI, *Alberto Beneduce*, in *Il dizionario biografico degli italiani*, volume VIII, Istituto per l'Enciclopedia Italiana, Roma, 1966, pp. 455-466; F. BONELLI, *Alberto Beneduce (1877-1944)*, in A. MORTARA (a cura di),

La reazione di questi istituti esteri fu molto forte, e probabilmente si basava anche su accordi giustificati da una comunanza di interessi, visto che il movimento diplomatico di protesta fu generale e fondato più o meno sulle stesse motivazioni.

Da una lettera di Nitti a Giolitti⁵⁰ –uno dei documenti relativi al monopolio INA presenti nell’Archivio Storico della Banca d’Italia (ASBI)– si evince che le preoccupazioni che il progetto di legge destò in campo internazionale si fecero già sentire prima che esso fosse convertito in Legge. Infatti, in data 18 giugno 1911, veniva comunicato il contenuto di alcune note degli Ambasciatori di Austria Ungheria, di Francia, degli Stati Uniti e di Gran Bretagna: le principali obiezioni sollevate contestavano il disegno di legge in quanto ritenuto contrario alle disposizioni dei trattati di commercio, poiché limitante l’esercizio delle attività economiche di imprese estere; inoltre il disegno di legge disconosceva il diritto di risarcimento dei danni alle compagnie assicuratrici.

A queste critiche Nitti rispondeva che il monopolio in nulla avrebbe leso il principio di eguaglianza fra imprese nazionali e straniere, che i trattati con le potenze reclamanti non interdicevano allo Stato di stabilire monopoli, cosa che altrimenti avrebbe limitato la libertà di ciascuna nazione indipendente di regolare la propria legislazione interna secondo i propri fini.

Per quanto riguardava poi la richiesta di un eventuale risarcimento dei danni, appariva innanzitutto necessario valutare se vi fossero danni, e poi se questi fossero stati risarcibili a norma di diritto:

“Il disegno di legge lascia alle compagnie intatta la gestione del loro portafoglio, cioè il patrimonio dei loro affari. –scriveva Nitti– Se esse hanno le riserve in regola, nessun danno potranno risentire ed anzi avranno pure modo di realizzare i benefici previsti per gli affari conclusi. Né si può addurre in contrario che la cessazione di nuovi affari, e quindi il progressivo assottigliamento del portafoglio, fa venir meno i grandi numeri, sulla cui base è fondata l’impresa assicuratrice”.

“Né maggior valore ha l’argomento che le compagnie avranno danni perché saranno costrette alla realizzazione degli investimenti delle loro riserve. Tale realizzazione sarà –come è ovvio– graduale; e se gli investimenti sono stati accorti e valutati con buoni criteri, non è presumibile che le compagnie ne siano danneggiate. (...) Si è inoltre accennato che la cessazione degli affari farà sentire più gravemente alle imprese assicuratrici l’onere delle spese generali e di amministrazione. Ma, quando si consideri che queste spese sono in particolar modo dipendenti dalla produzione –si rileverà che normalmente è

I protagonisti dell’intervento pubblico in Italia, CIRIEC, Franco Angeli Editore, Milano, 1984, pp. 329-356; F. BARBAGALLO, *Francesco Saverio Nitti*, UTET, Torino, 1984; L. de ROSA, *Economisti meridionali*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 1995; D. DEMARCO, *Storici ed economisti, tra due secoli: 1900-1950*, ESI, Napoli, 2001; inoltre, S. POTITO, *Il primo Beneduce (1912-1922)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.

⁵⁰ Lettera di Nitti a Giolitti, Roma, 18 giugno 1911, c.c.6, ASBI, *Fondo Beneduce*, n.c.223, fasc.8.

più probabile una relativa diminuzione, anzi che un aggravio delle spese stesse. (...) Ma se anche danni esistessero, bisognerebbe dimostrare che concorrono gli estremi per diritto al loro risarcimento. Ora non vi è alcuna espropriazione del patrimonio delle aziende assicuratrici. Lo Stato non se ne impossessa, ma lascia loro il portafoglio prodotto e gli impianti. (...) Nemmeno si può parlare di indebito arricchimento, poiché ne mancano del tutto gli estremi. Qui abbiamo una specie di affari fondati su sentimenti elementari, come quello della previdenza, e su basi tecniche precise e semplici che sono patrimonio di tutti”.

Dall'attuale storiografia, e in particolare dagli studi di Scialoja e della Del Bono, poco risalto è dato alla questione delle reazioni internazionali: Scialoja vi si sofferma brevemente, utilizzando solo le fonti del Fondo Nitti presente all'Archivio Centrale dello Stato di Roma, e la Del Bono preferisce dedicare ampio spazio alle ripercussioni nell'ambito della politica interna italiana.

Tuttavia, considerando le cifre relative agli affari stranieri nel mercato delle assicurazioni in Italia –di cui abbiamo appena parlato– mi sembra necessario e significativo un approfondimento di quest'aspetto, che è ancora più interessante considerando che nelle precedenti ricerche non è stato utilizzato come fonte storica il materiale –in gran parte finora inedito– presente presso l'InaAS, relativo ai difficili rapporti con le varie nazioni coinvolte.

Di particolare interesse sono risultati i documenti raccolti nel Fondo Monopolio e tra le Carte Beneduce dell'InaAS. Considerando la cronologia di tali atti –datati a partire dal 1911-12 per le Carte Beneduce e relativi in particolare agli anni 1922-23 nel Fondo Monopolio– appare con chiarezza che le questioni sollevate dalle imprese straniere, e dai relativi governi, caratterizzarono tutto il decennio in cui si svolse il monopolio relativo da parte dell'INA.

I maggiori interessi stranieri erano rappresentati dalle società austroungariche, tra le quali figuravano –come abbiamo accennato– le due più importanti dell'intero mercato italiano: basti pensare che le *Assicurazioni Generali* da sole avevano capitali assicurati per oltre 320 milioni di lire⁵¹, e la *Riunione Adriatica di Sicurtà* per oltre 194 milioni, per un totale cumulativo di 59.179 polizze in vigore⁵².

Pertanto, i maggiori contrasti insorsero proprio con l'Austria Ungheria con cui, fra l'altro, già da alcuni anni vi erano tensioni di natura politica: già la crisi bosniaca del 1908 aveva reso tesi i rapporti con il nostro paese e, in più, non bisogna dimenticare le comuni mire imperialistiche verso i Balcani e la Turchia e la sentita questione dell'irredentismo

⁵¹ Sulla documentazione relativa alle reazioni delle Assicurazioni Generali nei confronti della legge sul monopolio INA, presente all'Archivio Storico della Banca d'Italia (ASBI), *Fondo Beneduce*, serie pratiche, n. 255, fasc. 1/2 (*Memorie su la produzione italiana delle assicurazioni sulla vita negli ultimi tre sessenni*), n. 330, fasc.20 (*Memorie relative alla proroga della Legge sul monopolio delle assicurazioni sulla vita*) e n. 20: F. BALLETTA, *Mercato finanziario e Assicurazioni Generali*, ESI, Napoli, 1995, pp. 26-29.

⁵² Dati riferiti alla situazione al 31 dicembre 1910, cit. Vi erano poi altre 5 minori società austroungariche, dotate di minore consistenza economica: *la Prima Società Ungherese, il Danubio, l'Ancora, la Fenice Austriaca, l'Atlante*.

nazionalista in Italia⁵³.

Giolitti, nelle sue memorie, ricorda la particolare ed ostinata insistenza da parte dell'Austria, definendola "ingiustificata ed insostenibile" e soprattutto "non attenuata o raddolcita dal contegno del suo ambasciatore, conte Merey, uomo che si compiaceva di ostentare una certa bruschezza di modi"⁵⁴.

Le principali lamentele da parte del governo austroungarico nei confronti del monopolio dell'INA sopraggiunsero proprio in concomitanza dei nuovi emendamenti con cui fu approvato il progetto di legge italiano. Come si legge in una comunicazione dell'ambasciata austroungarica⁵⁵, erano proprio le modifiche apportate al progetto il cuore del problema, in quanto reputate assolutamente inadatte ad essere una soluzione soddisfacente delle controversie nate in seguito alla presentazione del progetto di legge stesso.

Da quanto si legge, vi era stata, nel dicembre 1911, la trasmissione di un promemoria, da parte italiana, in cui sembrava esserci la buona volontà di venire incontro alle esigenze austroungariche per permettere un graduale passaggio alle nuove condizioni per l'esercizio dell'assicurazione sulla vita. Tuttavia, il governo austroungarico rifiutava proprio l'introduzione del periodo transitorio decennale, ritenendo che, dato il carattere speciale del ramo vita, esso non offriva alcun vantaggio alle società coinvolte. In quanto "in tale ramo non si facilita la liquidazione finale con disposizioni che la rimandano. La liquidazione del portafoglio non è mai disgiunta da perdite e maggiore è sempre il rischio della liquidazione, quanto è più alto l'importo del portafoglio stesso"⁵⁶.

Per questo motivo, era stato richiesto che il monopolio andasse in vigore soltanto dopo 12-15 anni e considerando come concessione minima che esso rimanesse circoscritto ai contratti fino a 5000 lire di capitale o fino a 500 lire di rendita. Cose di cui il governo italiano non aveva –a detta loro– minimamente tenuto conto e che, anzi, con l'introduzione del periodo transitorio non mostrava alcun riguardo verso i loro interessi, né dal punto di vista del diritto, né da quello dell'equità.

Pure la cessione delle attività, da parte degli istituti, veniva giudicata con sfavore, anche perché l'Istituto Nazionale si tutelava con il diritto di rifiutare l'assunzione di rischi non convenienti:

"L'obbligo della cessione come è qui espresso deve però subito apparire inaccettabile, data la situazione precaria delle società durante un periodo transitorio, che concede la produzione soltanto con aumentate difficoltà e con maggiori spese. Il rimborso che si concede alle società in cambio della cessione obbligatoria del rischio costituisce nel miglior caso un indennizzo per

⁵³ Su questi punti, anche A. SCIALOJA, *L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni ed il progetto giolittiano di un monopolio di stato delle assicurazioni sulla vita*, cit., p. 1009.

⁵⁴ G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, cit., p. 200.

⁵⁵ *Comunicazione dell'ambasciata Austroungarica sulle modifiche approvate dalla Camera al progetto di legge sul monopolio delle assicurazioni*, c.c.8. InaAS, *Carte Beneduce*, busta 2, fasc.7, s.fasc.2.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 2.

le spese effettive sostenute dalle società per concludere i rispettivi contratti, ma non costituisce alcuna indennità per la partecipazione all'organizzazione delle società create a furia di sforzi e di spese"⁵⁷.

“In tal modo –continuava la nota– lo Stato italiano viene ad usufruire per il suo Istituto Nazionale dell'organizzazione delle società per guadagnare a proprio favore una quota degli affari, che le società fanno con la loro clientela ed offre un compenso appena sufficiente a coprire le spese dei singoli contratti mentre tutte le altre spese amministrative restano a carico della società. E' perciò evidente, che il R. Governo italiano con le sue disposizioni transitorie non soltanto ha ricusato a mostrarsi deferente ai desideri del Governo austriaco ed ungherese, ma vuole anche per di più sfruttare la situazione creata alle società dal progetto di legge a favore del nuovo Istituto Nazionale statale"⁵⁸.

Pertanto, si chiedeva di tenere in considerazione le richieste di introdurre un equo periodo transitorio con libera continuazione dell'azienda senza cessioni obbligatorie, e di limitare il monopolio alle categorie con capitali o rendite fino ad una determinata cifra. Nel caso contrario, il governo austroungarico si riservava di porre la questione del “dovuto risarcimento dei danni”⁵⁹.

Anche in questo caso, così come era avvenuto in occasione delle prime note di protesta inviate dal governo austroungarico, la risposta italiana non tenne conto più di tanto di tali reclami, considerando infondata una richiesta di risarcimento di danni. Da parte italiana si riteneva che la fase transitoria poteva anzi essere in particolar modo conveniente alle imprese straniere, che avrebbero potuto indirizzare la loro organizzazione “verso l'intensificazione della produzione in altri territori, e continuare nel contempo a sfruttare l'organizzazione stabilita nel Regno”⁶⁰.

Fra l'altro, si ricordava che, in sede di discussione di legge alla Camera dei Deputati, sia da parte della stampa, che dei parlamentari, al Governo era stato fatto appunto di avere con le disposizioni transitorie fatto il vantaggio delle imprese straniere⁶¹.

Nel caso specifico delle *Assicurazioni Generali* e della *Riunione Adriatica di Sicurtà*, che insieme garantivano oltre l'80 per cento del totale portafoglio assicurato presso le imprese austroungariche nel Regno, proprio la larga base di operazioni consentiva ad esse un graduale ritiro dal mercato italiano senza che potessero essere turbate né le basi tecniche, né le ipotesi finanziarie sulle quali le imprese stesse avevano costituito i loro piani di organizzazione. E, facendo ricorso alla stessa dichiarazione del Presidente del Consiglio di Amministrazione delle *Assicurazioni Generali*, “gli affari italiani costituivano minima parte del portafoglio garantito dalla Compagnia”, pertanto “la mancanza di essi

⁵⁷ *Ibidem*, p. 4.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 5.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 8.

⁶⁰ *Promemoria per una risposta al governo austroungarico*, dattiloscritto con correzioni autografe di Alberto Beneduce, c.c.10, p. 2. InaAS, *Carte Beneduce*, busta 2, fasc.7, s.fasc.2.

⁶¹ *Ibidem*, p. 5.

non avrebbe portato il benché minimo squilibrio della consistenza finanziaria della impresa”⁶².

Tra le carte dell’INA vi è anche una traduzione di un articolo di diritto internazionale tratto da una rivista austriaca di assicurazione, in cui è trattato ampiamente il tema del monopolio italiano, segno che anche sulle riviste estere specializzate il monopolio italiano era vissuto con grande interesse e come motivo di preoccupazione⁶³.

Dal punto di vista del diritto internazionale viene concesso all’Italia il diritto di emanare la nuova legge, ma è considerata necessaria una valutazione sull’effettiva convenienza per l’interesse generale italiano, così forte da non tenere in conto i potenziali danni alle compagnie estere. Tuttavia, l’articolo non ritiene che esistano condizioni politiche urgenti da parte italiana e quindi, di conseguenza, definisce ingiusta la nuova legge, prendendo in considerazione l’ipotesi di un indennizzo per ragioni di equità, senza far differenza fra le società straniere e nazionali.

Anche da parte del governo francese si ebbero reazioni molto violente nei confronti dei provvedimenti a favore del monopolio. Benché le cinque compagnie francesi che operavano nel mercato italiano (*Le Monde, Le Nationale, Le Phénix, L’Urbaine, La Caisse paternelle*) non gestissero affari paragonabili a quelli austro-ungarici (i capitali assicurati ammontavano in tutto a poco più di 97 milioni di lire) –ed anzi i loro affari in Italia nel corso degli anni stessero diminuendo specialmente per effetto della intensa concorrenza esercitata dalle imprese austro-ungariche–, dai documenti conservati all’INA sembrerebbe che i toni utilizzati nei confronti del monopolio italiano fossero ancora più aspri e duri di quelli usati dal governo viennese.

In più, da parte francese vi fu un’esplicita richiesta di indennizzo, che era invece impedita all’Austria in quanto nel Trattato di Commercio fra Austria e Italia vi era un articolo che esplicitamente riconosceva non essere dovuto indennizzo di sorta per i monopoli che lo Stato intendesse stabilire e direttamente esercitare.

In un articolo del *Temps* datato 25 marzo 1912 il monopolio veniva definito “odioso” e si scriveva:

“Le ragioni che hanno spinto il governo italiano a prendere tali misure sono di tre sorta: considerazioni politiche, interessi fiscali, xenofobia. Anzitutto il governo di Roma vuol dare un’offa al partito socialista, spingendosi all’appropriazione della proprietà privata senza indennità. E invero si tratta di impedire alle assicurazioni nazionali e straniere sulla vita –che, giova notarlo da molti anni prosperano in Italia sotto la salvaguardia di decreti reali che garantiscono la libertà di commercio e il rispetto della proprietà– ogni possibile

⁶² *Appunti per una risposta al governo austro-ungarico alla protesta formulata contro il progetto di legge sul monopolio delle assicurazioni*, dattiloscritto con correzioni autografe di Alberto Beneduce, c.c.3, p. 2. InaAS, *Carte Beneduce*, busta 2, fasc.7, s. fasc.2.

⁶³ G. WELBERG, *Il diritto internazionale e il monopolio di Stato delle assicurazioni in Italia*, “Rivista austriaca di assicurazione pubblica e privata”, III anno, 1°fasc., 1912, c.c.50, InaAS, *Carte Beneduce*, busta 3, fasc.11.

funzionamento a partire dal giorno in cui entrerà in vigore la legge sul monopolio. Ma non basta: le Compagnie stesse si vedranno preclusa la via ad ogni ricorso, ad ogni domanda di compensi e d'indennizzi, e respinto l'accesso ad ogni via giudiziaria”.

“A vedere siffatte pretese inserite in una legge votata dai rappresentanti di una nazione europea, si deve pensare di essere in piena rivoluzione”. E proseguiva: “Spoliare dei beni legalmente acquistati negando per di più ogni indennizzo, è semplicemente un atto di violenza tale da por fuori delle leggi internazionali coloro che così oltraggiosamente violano il diritto delle genti. Con questo suo atto l'Italia pregiudica, indubbiamente senza accorgersene, i suoi rapporti internazionali. Quando una nazione vissuta finora in armonia con le altre, dimostra di non voler più riconoscere la proprietà individuale bisogna che essa si rassegni a restare isolata dalle altre nazioni, a vivere da sola, a contare unicamente sulle sue risorse, a crearsi una vita economica tutta propria”.

Sostenendo che la libertà di commercio e la proprietà individuale in questo modo sarebbero sparite in Italia, si preannunciava –per un paese che cominciava con l'appropriarsi dei beni privati– anche la rinuncia al credito, poiché il credito si basa appunto sul rispetto della proprietà e sulla salvaguardia di un adeguato indennizzo in caso di espropriazione voluta dal pubblico bene.

Le conclusioni cui perveniva quest'articolo erano in tema con il resto:

“Il vero è che la guerra con la Turchia sembra far perdere ai nostri amici latini ogni po' di sangue freddo, fino al punto che essi esasperano l'opinione pubblica europea vendicandosi sugli interessi privati degli stranieri e dichiarando la guerra alle assicurazioni austriache, americane, francesi, inglesi, tedesche, olandesi e russe. Minaccia forse questo malumore di trasformare questa terra cara ai ricordi classici, Patria comune di tutti gli spiriti colti, in una terra inospitale? Non vogliamo, per conto nostro, disperare della giustizia romana”.

Questi forti toni utilizzati dalla stampa francese, poco riguardosi verso il governo italiano, avevano prodotto in Italia –come leggiamo in un appunto– un'impressione molto penosa, specialmente perché si era convinti che mancasse una ragione di doglianza non solo da parte del Governo francese, ma anche da parte delle stesse imprese di assicurazione, in merito alla legge italiana⁶⁴.

D'altronde, le imprese francesi avevano in Italia interessi molto modesti e le rappresentanze italiane costituivano per esse, secondo le loro stesse dichiarazioni, delle gestioni passive, nonostante il lungo periodo di tempo di esercizio delle assicurazioni nel Regno d'Italia.

⁶⁴ *Schema di comunicazione per il Governo francese sulla legge monopolio delle assicurazioni vita inviato a Tommaso Tittoni, ambasciatore italiano a Parigi, s.d., c.c.6, con lettera di accompagnamento di F.S. Nitti a G.Giolitti, datata 12 giugno 1912, InaAS, Carte Beneduce, busta 2, fasc.7, s.fasc.3.*

“La legge italiana non reca alcun danno alle imprese francesi di assicurazione, perché essa con le disposizioni dell’art.28 dà il diritto alle imprese straniere che abbiano rappresentanze nel Regno, di cedere tutto il loro portafoglio all’Istituto Nazionale, e a questo fa obbligo di accettarlo, corrispondendo alle imprese cedenti, non solo le spese da esse sopportate per la costituzione del portafoglio, ma anche tutti quanti i profitti che l’impresa poteva sperare di realizzare in futuro sugli affari già costituiti nel nostro Paese”⁶⁵.

“Le Compagnie francesi oppongono che la legge italiana avrebbe violato un diritto del tutto inconcepibile nella nostra vita civile e cioè che esse per il solo fatto di avere iniziato l’esercizio delle operazioni di assicurazione in Italia, avevano acquisito il diritto ad un permanente esercizio nel Regno delle operazioni assicurative”⁶⁶.

Pertanto, da parte italiana, la richiesta francese di indennizzo fu considerata un’offesa al principio di sovranità dello Stato italiano che doveva esser libero di legiferare come meglio convenisse alle condizioni politiche, economiche e morali del paese.

In un altro appunto, si rilevava la migliorata disposizione di Poincaré nei riguardi della questione e lo si rassicurava per una sua preoccupazione specifica sulle società di mutua assicurazione, sottolineando che le società francesi che avevano rappresentanza nel Regno erano tutte anonime e quindi non rappresentavano che la privata speculazione. Inoltre, il fatto che le imprese francesi non fossero disposte a cedere l’insieme dei contratti all’Istituto Nazionale, secondo le condizioni di favore previsto dall’art.28, era “prova evidente della mancanza di danno derivante alle Compagnie francesi dalla nuova legge italiana per tutti gli affari conclusi nel Regno prima dell’entrata in vigore della legge”⁶⁷.

Pertanto, da un’analisi degli interessi delle società francesi, si evidenziava che esse si trovavano “nelle condizioni più favorevoli sia per cedere il loro portafoglio all’Istituto Nazionale, sia per amministrarlo direttamente, sia per ottenere l’autorizzazione a continuare gli affari nel Regno durante il periodo transitorio di un decennio”⁶⁸.

Nei documenti raccolti all’INA vi sono poi vari appunti relativi agli interessi delle società tedesche, inglesi e statunitensi – non vi sono invece accenni alle imprese minori, una olandese (che tuttavia da sola aveva un numero di polizze in vigore maggiore dell’insieme di quelle delle quattro società tedesche, seppure con meno capitali assicurati)⁶⁹, una

⁶⁵ *Ibidem*, p.2.

⁶⁶ *Ibidem*, pp.2-3.

⁶⁷ *Schema dattiloscritto con correzioni autografe di A. Beneduce per l’ambasciatore italiano T.Tittoni, inerente la risposta al governo francese sulle questioni sollevate dalle Compagnie francesi di assicurazione sulla vita in relazione alla nuova legge italiana sul monopolio delle assicurazioni vita, 1912, c.c.3, p. 1, InaAS, Carte Beneduce, busta 2, fasc.7, s.fasc.3.*

⁶⁸ *Gli interessi delle Società francesi di assicurazioni sulla vita per affari stipulati nel Regno, 1912, c.c.3, InaAS, Carte Beneduce, busta 2, fasc.7, s.fasc.3.*

⁶⁹ Le quattro società tedesche avevano in tutto 2.956 polizze, per un totale di £.27.808.919 di capitali assicurati; la società olandese, la *Dordrecht*, 3.236 polizze per £.23.032.401. Le rendite assicurate in totale dalle società tedesche ammontavano a £.3.228, mentre quelle

spagnola ed una svizzera⁷⁰.

Per quanto riguarda le società tedesche presenti nel Regno (la *Società di Lipsia*, la *Società prussiana*, la *Banca bavarese*, la *Società berlinese*), esse avevano interessi "modestissimi"⁷¹, infatti l'ammontare del loro capitale assicurato ammontava a meno del 3 per cento del capitale assicurato dalle imprese straniere. Basta guardare ai premi incassati dalle società tedesche durante l'esercizio 1910, che superavano appena il milione di lire, di fronte ai 24 milioni e mezzo di lire dell'ammontare dei premi incassati nello stesso esercizio dalle società austro-ungariche.

Inoltre, le società germaniche per l'ammontare dei depositi si trovavano in condizioni molto favorevoli, avendo costituito depositi che raggiungevano fino al 75 per cento dell'ammontare degli impegni che le compagnie stesse avevano verso gli assicurati italiani. Pertanto, era molto improbabile che potessero farsi eccezioni ad una richiesta di ottenere l'autorizzazione a continuare gli affari nel Regno durante il periodo transitorio, così come ad una richiesta di cessione dei portafogli delle compagnie tedesche all'Istituto Nazionale a norma dell'art.28 della legge stessa. Tale cessione sarebbe stata possibile con condizioni molto eque per le imprese tedesche e senza notevole turbamento per la situazione finanziaria delle imprese stesse.

Le quattro società inglesi (la *Gresham*, la *Norwich Union*, la *Consolidated Assurance*, la *United Provident*) disponevano di un capitale assicurato pari ad oltre 70 milioni di lire, per un totale di 7.407 polizze in vigore. Le principali accuse mosse da tali compagnie verso il governo italiano, a prescindere da altre questioni di carattere tecnico, riguardavano due tipi di eventuali danni: il primo scaturiva dal fatto che le spese di un'impresa di assicurazione non potevano ridursi simultaneamente con la riduzione del portafoglio dei premi, e il secondo dal fatto che le imprese dovevano realizzare i collocamenti fatti in Italia –consistenti in proprietà immobili o in titoli di Stato– in momenti non propizi al proprio interesse.

La risposta italiana verteva sui soliti punti:

“Le disposizioni introdotte dagli art.29 e seguenti del disegno di legge, concernenti l'autorizzazione alle imprese di assicurazione attualmente operanti nel Regno, di continuare per altri dieci anni l'esercizio delle assicurazioni, tolgono ogni ragione di fondamento anche alle considerazioni equitative sopra

assicurate dalla *Dordrecht* a £.10.887. Questi dati sono relativi alla situazione al 31 dicembre 1910 (fonte cit.).

⁷⁰ *La Union et le rhénis espagnol* aveva 114 polizze in vigore, per £.942.500 di capitali assicurati; la società svizzera, *Società di Basilea*, 1.169 polizze, per £.13.146.452 (fonte dei dati cit.).

⁷¹ Così venivano definiti gli interessi delle compagnie tedesche nella nota *Interessi delle Società germaniche di assicurazioni sulla vita per affari stipulati nel Regno*, dattiloscritto con correzioni autografe, 1912, c.c.3, InaAS, *Carte Beneduce*, busta 2, fasc.7, s.fasc.4. Nello stesso sottofascicolo sono conservati anche gli *Appunti per la risposta alla nota verbale dell'Ambasciata di Germania al Ministero degli Affari Esteri, in data 23 marzo 1912, n.1108, c.c.3.*

esposte. Invero, esse, durante la fase transitoria potranno continuare a sfruttare l'organizzazione che esse hanno nel Regno, e gradualmente provvedere al licenziamento del personale, ed alla chiusura delle agenzie e delle sedi. Parimenti potranno qualora lo ritengano utile nel loro interesse provvedere alla realizzazione delle attività investite nel Regno nel momento pi conveniente"⁷².

Le societ degli Stati Uniti operanti in Italia erano tre (la *New York*, la *Equitable*, la *Mutual Life*), con capitali assicurati complessivamente per oltre 131 milioni e mezzo di lire, e circa 14.661 polizze in vigore al 31 dicembre 1910. Cifre che appaiono di una certa consistenza nell'ambito nel mercato italiano –superando anche gli affari francesi in Italia e restando seconde soltanto alle societ austro-ungariche– tuttavia, si trattava di un portafoglio insignificante rispetto al considerevole giro d'affari che le compagnie stesse gestivano in America.

“D'altronde le compagnie americane, per effetto delle disposizioni contenute nella sezione 96 della legge americana del 27 aprile 1906, concernenti la limitazione di nuovi affari avevano gi da due o tre anni preordinato il loro ritiro dal mercato italiano, e ci si rileva chiaramente anche dalle situazioni da esse presentate al Ministero di Agricoltura italiano (...). Infatti, mentre il capitale assicurato per affari conclusi nel Regno presso compagnie americane ascendeva al 31 dicembre 1909 a circa 140 milioni, si riduceva gi al 31 dicembre 1910 a poco pi di 130 milioni, e parimenti diminuivano dal 1909 al 1910 le rendite assicurate, gli incassi dei premi di gestione e l'ammontare della riserva matematica. La compagnie americane, quindi –continuava l'appunto dell'INA– niun danno possono risentire dalle disposizioni della recente legge che regola l'esercizio delle assicurazioni nel Regno di Italia"⁷³.

Da una nota diffusa alla stampa, relativa all'insediamento del primo Consiglio di Amministrazione dell'INA, i toni utilizzati sembrano fiduciosi e pieni di ottimismo. Dal discorso tenuto da Nitti sembrerebbero essere sfumate tutte le polemiche con l'ambiente finanziario internazionale, riducendosi a semplici difficolt dovute ad un'imperfetta conoscenza della legge:

“Chiarita la portata delle nostre disposizioni legislative ed il rispetto che esse hanno per ogni interesse legittimamente costituito nello stato precedente della nostra legislazione,  stato relativamente facile dissipare le preoccupazioni di carattere politico-finanziario che si erano determinate in alcuni centri politici stranieri. Anzi il Ministro (Nitti) si  dichiarato lieto di poter dare al Consiglio nella sua prima tornata la prova pi evidente di tale stato d'animo da parte dei centri finanziari stranieri ed ha dato comunicazione delle convenzioni di cessione di portafoglio gi intervenute con importanti rispettabili compagnie americane, austriache, tedesche, francesi, inglesi, italiane e col dare anche

⁷² *Appunti sulle questioni sollevate dal Governo Inglese in merito al disegno di legge sul monopolio delle assicurazioni*, dattiloscritto con correzioni a mano, marzo 1912, c.c.4, InaAS, Carte Beneduce, busta 2, fasc.7, s.fasc.5.

⁷³ *Interessi delle Societ americane di assicurazione sulla vita per affari stipulati nel Regno*, dattiloscritto con correzioni a mano, c.c.2, InaAS, Carte Beneduce, busta 2, fasc. 8.

comunicazione dello stato delle trattative di cessione di portafoglio con altre compagnie straniere ed italiane, le quali tutte hanno dovuto riconoscere come la legge italiana fosse rispettosa di ogni valore economico che potesse considerarsi acquisito al patrimonio delle Compagnie esercenti le assicurazioni nel Regno”⁷⁴.

Tuttavia, nonostante le numerose cessioni di portafoglio –solo nel primo semestre di attività dell'INA avevano ceduto il portafoglio già 24 compagnie, di cui 14 straniere e 10 italiane– e la solidità che l'Istituto mostrò nei suoi primi mesi di vita, le polemiche internazionali non si spensero, e leggendo tra i documenti dell'INA risulta evidente che esse continuarono fino al termine del periodo di transizione, accendendosi nuovamente, con la medesima veemenza, man mano che si avvicinava lo scadere del decennio –previsto per il marzo 1923.

D'altra parte, la formazione del regime di monopolio portò ad una forte inversione di tendenza dell'intero settore delle assicurazioni sulla vita, portando ad un'interruzione della progressione e della capitalizzazione delle società: la maggior parte delle compagnie assicurative cessò quasi immediatamente le attività.

Sulla stampa estera continuarono ad apparire articoli contro l'Istituto Nazionale anche durante il decennio, come si evince da un articolo pubblicato da *"The Economist"* il 3 marzo 1917, del quale è conservata una traduzione fra le *Carte Stringher* dell'InaAS⁷⁵.

In questo brano si cercava di dimostrare come i primi anni di vita del nuovo Istituto non denotassero un successo, ma anzi, delle perdite, aggravate da un insieme di formalità burocratiche che avevano allontanato nuovi affari, e da una svalutazione nelle attività dell'Istituto, che rendevano evidente che le aziende statali, come qualsiasi altro monopolio, risultassero più costose e meno elastiche delle imprese private.

6. La riforma del 1923

Nel *Fondo Monopolio* dell'InaAS la maggior parte dei documenti è datata 1922-23.

“Si acuisce da qualche tempo, avvicinandosi la completa esecuzione della legge del 1912, la discussione intorno al Monopolio delle Assicurazioni Vita: discussione, non obbiettiva e serena, che ritorna spesso sugli argomenti dibattuti durante i lavori di preparazione della legge stessa”⁷⁶.

Secondo una memoria del 1920 di Edgardo Morpurgo, Presidente delle *Assicurazioni*

⁷⁴ Nota diffusa alla stampa sul discorso tenuto dal Ministro Nitti in occasione dell'insediamento del primo Consiglio di Amministrazione, 12 settembre 1912, c.c.8, InaAS, *Carte Beneduce*, busta 4, fasc.13, s.fasc.2.

⁷⁵ InaAS, *Carte Stringher*, cartone 52, sezione 502, fasc.1, s.fasc.3, corrispondenza Stringher-Beneduce.

⁷⁶ *Il Monopolio delle Assicurazioni e la critica che gli si rivolge*, minuta di un articolo dell'11 luglio 1922, c.c.8, InaAS, *Fondo Monopolio*, 19/AS.

*Generali*⁷⁷, le uniche compagnie rimaste attive nel ramo vita, in quella data, erano le due triestine e la *Compagnia di Milano*, oltre a quattro straniere –le francesi *Phénix*, *Nationale* e *Abeille*, e l'inglese *Gresham*– che però praticamente non avevano più alcuna attività diretta.

E in una nota del giugno 1922 conservata all'INA⁷⁸ la situazione relativa al 1921 non è molto dissimile: tra le imprese rimaste in attività sono menzionate le *Assicurazioni Generali*, la *Riunione Adriatica di Sicurtà* e la *Cooperativa Vita*, e le tre francesi –di cui la *Nationale* e la *Abeille* che figurano solo nominalmente fra le società autorizzate, senza però alcuna produzione.

In merito al fatto che fosse operativa una società come la *Abeille*, che non appare nell'elenco delle società francesi esistenti in Italia al momento dell'entrata in vigore della legge sul monopolio⁷⁹, va fatta una considerazione: durante il decennio di transizione, mancando in realtà una disciplina legislativa regolata ed organica sulla materia, nascevano in maniera indiscriminata anche alcune nuove imprese private, benché la situazione di monopolio relativo dell'INA sul mercato rendesse loro ostica –se non impossibile in molti casi– lo svolgersi delle normali attività⁸⁰.

Pertanto, le due maggiori compagnie, le *Generali* e l'*Adriatica* (che dopo la guerra erano divenute italiane con l'acquisizione di Trieste fra le Province Redente) in vista dello scadere del decennio⁸¹, si prepararono ad intensificare la lotta, con una campagna in grande stile, condotta soprattutto sulla stampa, per orientare l'opinione pubblica verso la loro tesi, sostenuta fin dal 1911-12, della necessità di una proroga di almeno dieci anni del regime di coesistenza fra INA e imprese private⁸² –in quanto la cessione del ramo vita avrebbe rappresentato un danno "morale e materiale" per le Compagnie triestine⁸³.

Oltre ai cospicui interessi connessi all'attività delle due potenti compagnie, l'idea di una proroga veniva da esse giustificata anche dalla particolare condizione che scaturiva

⁷⁷ E. MORPURGO, *Memoria relativa alla proroga della legge sul monopolio delle assicurazioni sulla vita*, 17 novembre 1920, pp. 9-10, dattiloscritto, ASBI, Fondo Stringher, n.c.1658-69.

⁷⁸ *In merito al monopolio delle assicurazioni vita*, dattiloscritto datato giugno 1922, InaAS, Fondo Monopolio, 19/AS, Corrispondenza, "fasc.Colombo".

⁷⁹ Ci si riferisce in particolare alla situazione al 31 dicembre 1910, cit.

⁸⁰ Sulla crescita ingiustificata del numero delle imprese all'avvicinarsi della scadenza del periodo transitorio, anche R. BAGLIONI, *L'affermazione delle società assicurative nel capitalismo italiano (1919-1940)*, in "Studi Storici", n. 38, 1997, pp. 431-468, (in particolare p. 443).

⁸¹ Già due anni prima della scadenza della legge sul monopolio, il C.d.A. delle Generali cominciò a sostenere la libertà delle operazioni per le assicurazioni sulla vita, appellandosi anche alla lungimiranza dei principali gruppi politici e delle più autorevoli corporazioni commerciali ed industriali del Paese. Assicurazioni Generali Trieste e Venezia (AGTV), *Rapporti e bilanci per l'anno 1920*, Trieste, 1921, p. 6, in F. BALLETTA, *Mercato finanziario e Assicurazioni Generali*, cit., p.27.

⁸² Le avvisaglie di questa lotta, che dall'irruenza dei primi attacchi si annunciava accanita e fortemente preparata e finanziata, si percepivano negli articoli di quel periodo sui giornali "L'Idée Nazionale" di Roma ed "Il Piccolo" di Trieste, *Promemoria per il C.d.A.*, dattiloscritto, 1922, InaAS, Fondo Monopolio, cit.

⁸³ F. BALLETTA, *Mercato finanziario e Assicurazioni Generali*, cit., p. 26.

dall'annessione delle nuove province.

In più, si deve riflettere sul fatto che l'italianizzazione delle due importanti compagnie faceva venir meno le ragioni di tutela nei confronti dei risparmi degli italiani che, ora, non venivano più portati a riempire le casse estere, interrompendo quella migrazione di capitali che tanto era stata combattuta da Giolitti e da Nitti.

E' interessante notare come anche la questione politica della nazionalità di tali compagnie fosse avvertita in maniera sensibile negli ambienti vicini all'INA e rappresentasse un punto di potenziale confronto e polemica:

“Ci si fa osservare da chi è stato presente al lavoro di questa (...) Compagnia sotto l'egida austriaca, che è molto temeraria la disinvoltura con la quale le *Assicurazioni Generali* si conferiscono la patente di italianità, quando si può loro facilmente contrapporre il prestito grazioso fatto al Governo Austriaco nel 1912 o 1913 per fabbricare cannoni contro di noi, e la sottoscrizione di 160.000.000 di prestito di guerra austriaco, sebbene dal bilancio della Compagnia non figurino completamente perché dopo la redenzione essa ha collocato a Vienna od altrove una cinquantina di milioni importando a Trieste le corone in tempo utile per godere del cambio. Dal canto suo l'*Adriatica* fa presentemente un enorme lavoro in marchi”⁸⁴.

Tuttavia, le insistenti polemiche da parte delle due principali compagnie private venivano giustificate, all'interno dell'INA, in quanto seguivano quella linea di condotta comune a tutti gli industriali, specialmente se sovvenzionati da capitali stranieri, che difendono la propria causa⁸⁵.

In risposta alle pressioni ricevute dalle Compagnie Triestine, vi sono vari documenti redatti per illustrare l'attività dell'Istituto, specialmente durante la guerra ed in occasione della collaborazione al quinto e al sesto prestito nazionale. Importanti provvedimenti, quali polizze speciali e assicurazioni gratuite a favore dei combattenti, avevano messo in evidenza le capacità finanziarie, ma anche sociali e previdenziali nei momenti più difficili per il nostro paese.

“Anche gli eventi eccezionali del periodo di guerra e del dopoguerra hanno dimostrato la necessità di valorizzare l'atto di previdenza che collega gli interessi di una generazione con quella che la segue, quasi a rendere più tangibile la funzione morale e politica dello Stato”⁸⁶.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ “E se non si può convenire nell'affermare che ciò sia patriottico, si deve però consentire che è umano. Ma l'estraneo osservatore si disgusta, quando le inesattezze, le insinuazioni sono patrocinate da Enti commerciali o sostenute da gruppi parlamentari che fanno capo direttamente od indirettamente alle Compagnie stesse”. *Il Monopolio delle Assicurazioni e la critica che gli si rivolge*, cit., p. 1.

⁸⁶ *Memoria del C.d.A. dell'INA in vista della proroga della legge sul monopolio delle assicurazioni sulla vita*, febbraio 1921, dattiloscritto, InaAS, Carte Stringher, cartone 52, sez.702, fasc.2, s.fasc.1, c.c.10.

Inoltre, per sottolineare la necessità del monopolio, si dimostrava che il programma di azione dell'INA era stato contenuto e condizionato dalla coesistenza delle imprese private di assicurazione. Infatti, avrebbe potuto fare molto di più, nell'interesse degli assicurati e dello sviluppo della previdenza, se non si fosse trovato nella dura necessità di contrastare l'azione delle imprese private, le quali accaparravano l'opera dei più validi produttori di contratti di assicurazione mediante altissime provvigioni.

Pertanto, la sola idea di una possibile proroga veniva vissuta con grande timore; l'attività dell'Istituto ne sarebbe uscita compromessa e turbata e con uno squilibrio fortissimo fra costi di produzione dei contratti di assicurazione per i vari centri e per i differenti ceti di popolazione.

“L'Istituto con tutto il complesso delle sue manifestazioni, mentre ha raggiunto una consistenza economica formidabile, ha attuato tutto un programma di previdenza, che gli dà uno dei primi posti nel mondo fra le Aziende di Assicurazioni, già dopo solo pochi anni di vita vissuta fra lotte contro gli eventi e contro i suoi non pochi nemici”⁸⁷.

Nel settembre 1922 il Ministro dell'Industria costituì una Commissione per proporre una soluzione, ma nel giro di poche settimane essa sospese i suoi lavori, a causa della crisi di Gabinetto; in concomitanza di questi nuovi sviluppi, il 14 settembre 1922 il direttore generale dell'INA, Guido Toja, scriveva al Ministro Teofilo Rossi, affermando che –con la pubblicazione dei bilanci tecnici e contabili fino a tutto l'esercizio 1920, e l'imminente pubblicazione di quelli del 1921–, era messa in piena luce l'opera compiuta dall'Ente Statale nell'interesse del Paese, e la bontà dei suoi ordinamenti e che, pertanto, le compagnie private ormai non potevano che spostare la loro azione sul terreno politico⁸⁸:

“A quanto pare vi sono partiti i quali si prestano a sostenere interessi particolari agitando la bandiera del liberismo. Liberismo del quale io sono stato in genere fautore perché non credo che lo Stato sia adatto ad esercitare tutti i rami di industria ai quali creda di dedicarsi, mentre sono invece difensore del Monopolio delle assicurazioni vita perché ritengo che, fra le pochissime, questa sia l'industria più atta ad esser condotta dallo Stato, per la delicatezza della sua natura, per la sua azione morale, per il prestigio che diffonde nelle masse a vantaggio dell'importanza della funzione statale. Oltre a ciò l'Istituto costituisce in mano allo Stato una forza finanziaria di primissimo ordine del quale ha già potuto sperimentare i benefici che non ha mai avuto, né potrà mai avere dalle imprese private”.

E in risposta alle pretese avanzate dalle compagnie triestine, ricordava che ormai erano le uniche a lottare tenacemente contro l'applicazione integrale della legge di monopolio, segno evidente che l'esercizio dell'assicurazione vita dava loro risultati soddisfacenti⁸⁹.

⁸⁷ *Il Monopolio delle Assicurazioni e la critica che gli si rivolge*, cit., pp. 5-6.

⁸⁸ *Dal direttore generale dell'INA G.Toja al Ministro per l'Industria e il Commercio T.Rossi*, Roma, 14 settembre 1922, dattiloscritto con correzioni a mano, InaAS, *Fondo Monopolio*, cit.

⁸⁹ “E allora perché lo Stato dovrebbe privarsi della posizione di privilegio che gli è già riconosciuta da una legge? Perché riservare un trattamento di favore a due sole compagnie

Con il passare dei mesi, ed il mutare della situazione politica, fu presto chiaro che le sorti dell'Istituto erano segnate⁹⁰: in una lettera del dicembre 1922, due mesi dopo l'insediamento del governo fascista, il direttore generale dell'INA scriveva nuovamente al Ministro per l'Industria e il Commercio una lettera da cui traspare un atteggiamento ben diverso⁹¹. Era ormai evidente che le intenzioni del nuovo governo fossero indirizzate verso l'abolizione del monopolio statale, e le questioni su cui discutere riguardavano il coordinamento fra gli enti di assicurazione.

In seguito alla comunicazione di un disegno di legge predisposto dai rappresentanti delle due Compagnie Triestine, contenente le disposizioni relative all'esercizio delle assicurazioni vita da parte di imprese nazionali ed estere, il direttore dell'INA rispondeva con toni molto diversi da quelli usati precedentemente:

“Non ho obiezioni da muovere sul contenuto di siffatte disposizioni, e solo dovrei fare qualche riserva sul modo di costituzione e sulla funzione del Comitato Tecnico, che sarebbe costituito presso il Ministero dell'Industria per la sorveglianza sulle imprese. Ma ciò che mi preme è che nel disegno di legge si accenna all'Istituto in soli due punti. (...) Evidentemente l'intendimento dei proponenti è di considerare l'Istituto alla stregua di una qualsiasi compagnia, facendo la concessione di ammetterlo all'esercizio delle operazioni in un regime di piena concorrenza. Ora a me corre l'obbligo (...) di esprimere con tutta franchezza a V.E. il mio giudizio sulle conseguenze che deriverebbero dalla instaurazione di un sistema di assoluta concorrenza nei riguardi dell'Istituto Nazionale. Prima conseguenza: l'Istituto perderebbe la sua stessa ragione di essere come Ente statale. Se, invero, lo Stato non rinuncia ad avere un proprio organismo nel campo estremamente delicato del mercato assicurativo, non deve conferirgli una funzione puramente industriale, ma sociale e dato che accanto ad esso le compagnie private abbiano facoltà di operare, gli compete, logicamente e necessariamente, quel compito di coordinamento, che il governo si è preoccupato di stabilire nel nuovo assetto. (...) Seconda e pur inevitabile conseguenza della concorrenza assoluta sarebbe il progressivo disfacimento della consistenza patrimoniale dell'Istituto. Questo, come ho detto, non può concepirsi come un ente puramente industriale: ma se così lo si volesse, sarebbe nel gioco della concorrenza sfrenata destinato a certo fallimento. Si inizierebbe per l'Istituto un periodo di lento decadimento; (...) l'Istituto non potrebbe reagire alla concorrenza delle imprese con la stessa

private mentre tutte le altre hanno ceduto all'Istituto il loro portafoglio (...) E di fronte ad un trattamento di favore per le due imprese superstiti, non crede V.E. che le compagnie che si sono ritirate dal mercato in ossequio alla legge potrebbero far causa di danni allo Stato?”.

⁹⁰ Il Ministro per l'Industria e il Commercio Rossi nominò una commissione di controllo sull'attività dell'INA che non espresse un giudizio positivo. V. CAMANNI, *Risultati ed esperienze di dieci anni di politica statale sulle assicurazioni vita in Italia*, in “Rivista Bancaria”, 20 marzo 1923, p. 163. F. BALLETTA, *Mercato finanziario e Assicurazioni Generali*, cit., p. 29.

⁹¹ *Dal direttore generale dell'INA G. Toja al Ministro per l'Industria e il Commercio T. Rossi*, Roma, 14 dicembre 1922, dattiloscritto, c.c.5, InaAS, *Fondo Monopolio*, cit. Si noti che Teofilo Rossi, Ministro per l'Industria e il Commercio nel precedente Governo Facta, rimase allo stesso Ministero anche nel Governo Mussolini.

elasticità e con la stessa libertà di mezzi, per modo che la pretesa parità legale di trattamento si risolverebbe in una manifesta inferiorità di condizione, portando –a breve o a lunga scadenza– alla soccombenza”⁹².

“Di fronte a questa prospettiva –continuava la lettera– assai meglio sarebbe proporsi immediatamente il problema della liquidazione e della cessione dell’azienda statale alla industria privata, abbandonando così lo Stato un campo nel quale non può rimanere se non a condizione di dare al proprio organo l’autorità ed il prestigio, che sono indispensabili quando si voglia agire in nome non di interessi privati, ma di un superiore interesse della collettività nazionale”⁹³.

Con un Regio Decreto dell’11 gennaio 1923 veniva sciolto il Consiglio d’Amministrazione dell’INA, la cui gestione temporanea veniva affidata ad un Regio Commissario nella persona del direttore generale Toja, con l’incarico di attuare, entro e non oltre il 28 febbraio 1923, le riforme amministrative interne affinché fossero perfezionati la struttura ed il funzionamento dell’Ente. In più a Toja era affidato anche il compito di proporre al Governo le riforme istituzionali e programmatiche necessarie per l’assetamento definitivo dell’Istituto come azienda industriale e come istituzione preposta all’organizzazione del mercato assicurativo italiano⁹⁴.

Lo scioglimento del C.d.A. dell’INA veniva definito dal Ministro dell’Industria (in una lettera a Bonaldo Stringher, direttore generale della Banca d’Italia, nonché Presidente del C.d.A. e del Comitato Permanente dell’INA dal 1912 al 1923) come un atto in armonia con lo spirito dei tempi nuovi, coincidente con le esigenze create dalla stessa legislazione al chiudersi del decennio di vita dell’Ente. Un atto che non implicava né censura né sfiducia verso l’organismo amministrativo che aveva retto le sorti dell’Istituto, assicurandone il cammino ascendente. Il Ministro riconosceva altresì che l’INA chiudeva felicemente il suo primo ciclo di attività con lusinghieri risultati⁹⁵.

Come Commissario nominato a presiedere la Commissione, Toja considerava le mutate condizioni del mercato assicurativo rispetto all’assetto che aveva nel 1912. Condizioni che consigliavano “di dare nuovo impulso al mercato assicurativo, aprendolo specialmente alle potenti Compagnie, divenute italiane con l’annessione delle nuove province, che non potrebbero essere assorbite dal monopolio senza ripercussioni dannose per l’economia nazionale”.

Quindi un grosso passo avanti rispetto a solo qualche tempo prima, anche se, nello stesso tempo, Toja riteneva indispensabile tener conto del fatto che un Istituto Nazionale

⁹² *Ibidem*, pp. 1-4.

⁹³ *Ibidem*, p.4.

⁹⁴ Gran parte dei documenti inerenti a questa fase dell’attività dell’INA sono in: InaAS, *Carte Stringher*, cartone 52, sez.702, fasc.2, s.fasc.2, *Nuova gestione dell’INA. Decreto di scioglimento del C.d.A., gestione commissariale, commiato di B.Stringher e altra corrispondenza relativa*, gennaio-febbraio 1923.

⁹⁵ Da Teofilo Rossi a Bonaldo Stringher, Roma, 7 gennaio 1923, lettera dattiloscritta, InaAS, *Carte Stringher*, cit.

delle Assicurazioni ormai esisteva e si era mirabilmente consolidato nei dieci anni della sua vita, rappresentando una forza sociale e finanziaria che non poteva essere distrutta, né menomata, né trascurata poiché atta a dare un vasto e profondo impulso alla previdenza –cioè al risparmio ed alla ricchezza nazionale– e a prestare utili servizi allo Stato integrando iniziative di pubblico interesse⁹⁶.

Anche l'incarico affidato al direttore generale dell'INA –che prevedeva l'asestamento definitivo dell'Istituto come istituzione preposta a capo del mercato assicurativo italiano– non fu accettato senza polemiche da parte dell'Associazione degli Agenti privati di assicurazione: al di là di un giudizio sull'opera svolta dall'INA, su cui comunque avanzavano molte perplessità (anche la speranza di facili proventi era messa in dubbio, considerando il fortunato andamento finanziario dei rischi di guerra come una circostanza straordinaria e non rinnovabile), sostenevano che non sarebbe dovuto spettare mai al detto Istituto il controllo e la sorveglianza sul mercato assicurativo, “perché non si può essere giudice e parte al tempo stesso”⁹⁷.

“Vuole il Governo una sorveglianza sul mercato assicurativo per ragioni politiche o per ragioni tecniche ed economiche? –continuava la lettera presentata dagli Agenti privati– Se vi deve essere sorveglianza di natura politica, è il Ministero competente che deve esercitarla, come quello cui è demandata la funzione politica. Se vi deve essere una sorveglianza di natura tecnica od economica, occorre creare un organo imparziale come il Bureau Fédéral Svizzero, ma non si può delegare a ciò l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, mentre esercita l'industria delle assicurazioni vita in concorrenza con le compagnie e che perciò non può essere imparziale nell'esercitare la funzione di controllo. E poi chi controllerà l'Istituto Nazionale? Non può certo controllare sé stesso ed avrà bisogno di controllo se anche oggi non funziona con quella snellezza e regolarità desiderabili e se in dieci anni l'Istituto ha presentato appena tre bilanci in evidente dispregio delle leggi”⁹⁸.

In ogni caso, le linee della riforma presentata il 1° febbraio 1923 da Toja non si discostavano dalle direttive delineate dal governo fascista che possono riassumersi in cinque punti fondamentali: l'abolizione di ogni idea e pericolo di monopolio; la richiesta di trasformare industrialmente l'INA, volgendo ai fini delle nuove esigenze la sua possente base tecnico-finanziaria; poi la massima di coordinamento delle Compagnie –per la tutela degli interessi degli assicurati– intorno all'Istituto di Stato che, trasformato e rinnovato, si voleva preposto all'organizzazione del mercato assicurativo; poi un'opera di salvaguardia degli interessi delle Compagnie Triestine, affinché potessero essere messe in condizione di svolgere la loro attività in tutti i rami, avvalendosi anche dell'appoggio dell'INA per un'espansione maggiore, in Patria e all'estero; ed infine, il compito affidato

⁹⁶ *Relazione al Governo del Re del Regio Commissario per l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni*, 1923, dattiloscritto con correzioni a mano, c.c.48 (in particolare, per questo passo, p. 4), InaAS, *Fondo Monopolio*, cit.

⁹⁷ *Memoriale presentato al Governo dall'Associazione fra gli Agenti privati di assicurazione. Lettera di dissenso sulla proposta di affidare all'INA le funzioni di controllo e sorveglianza del mercato assicurativo*, dattiloscritto, 1923, c.c.4, InaAS, *Fondo Monopolio*, cit.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 2.

all'INA di rivolgere all'estero molta parte della sua attività per divenire un fattore importante dell'espansione economica italiana⁹⁹.

La riorganizzazione del settore assicurativo fu poi completata con il R.D.L. del 29 aprile 1923, n.966 –convertito in Legge 17 aprile 1925, n.473– con cui, abolito il monopolio, e instaurato un regime di libera concorrenza fra l'Istituto di Stato e le imprese private, fu sottoposto l'esercizio delle assicurazioni da parte delle imprese private ad autorizzazione ministeriale e a vigilanza amministrativa.

Il provvedimento non rappresentò ancora del tutto la ripresa del libero mercato nella sua completezza, dal momento che affidava all'INA il compito istituzionale di regolatore del mercato assicurativo, obbligando le imprese private a cedere all'Istituto una quota dei rischi assunti: una clausola regolamentata dall'art.24 del R.D.L. n.966 prevedeva la cessione del 40 % dei rischi acquisiti nel primo decennio di attività dalla compagnia privata che esercitava nel ramo vita, del 30 % per il secondo, del 20 % per il terzo, del 10 % per il quarto e per i decenni successivi al quarto.

Con il controllo imposto sui bilanci di tutte, con l'obbligo per ciascuna impresa di cedere una quota dei propri rischi all'ente statale, con il capitale minimo –od un fondo di riserva– predisposto in 10 milioni di lire, versati per metà, lo Stato veniva ad esercitare una stretta sorveglianza, impedendo il nascere di organismi troppo deboli¹⁰⁰.

Nello stesso tempo, di fatto, la libera concorrenza non era stata mai soppressa, visto che nel decennio di regime transitorio il monopolio era stato attuato relativamente, nell'ambito di un regime misto, di coesistenza fra l'INA e le società private e, pertanto, "il monopolio di Stato delle assicurazioni sulla vita cessò così di vivere ancora prima di iniziare ad operare"¹⁰¹.

Nel 1923, dunque, fu creata per la prima volta nel nostro paese una disciplina organica di tutto il settore assicurativo, recuperando quel divario che si era creato rispetto alla legislazione dei maggiori stati europei dove, già da metà Ottocento, si prevedevano strumenti d'intervento dei pubblici poteri, sia nell'istituzione, che nella gestione delle compagnie¹⁰².

Dunque nel 1923 venne tolto quello che da alcuni è stato considerato un vero e proprio freno imposto al progresso delle assicurazioni sulla vita in Italia¹⁰³: il monopolio di Stato del 1912 è stato visto come la causa di un blocco paralizzante imposto allo sviluppo di questo settore del mercato che avrebbe avuto ripercussioni per molti decenni, fino ad

⁹⁹ Sia la Relazione presentata da Toja sulla riforma dell'INA in seguito al mandato conferitogli dal governo fascista, sia le direttive del governo per la soluzione dei problemi dell'attività delle assicurazioni in Italia, sono in InaAS, *Fondo Monopolio*, cit.

¹⁰⁰ G. PRATO, V. PORRI, F. CARRARA, *Lo sviluppo e il regime delle assicurazioni in Italia*, Lattes, Torino, 1928, p. 175.

¹⁰¹ A. SCIALOJA, *L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni ed il progetto giolittiano di un monopolio di stato delle assicurazioni sulla vita*, cit., p. 1016.

¹⁰² Sull'argomento, R. BAGLIONI, *L'affermazione delle società assicurative*, cit., p. 446.

¹⁰³ F. PADOA, *L'assicurazione internazionale*, Hoepli, Milano, 1983, pp. 21-23.

essere una delle ragioni del sottosviluppo assicurativo italiano, rispetto ad altri paesi europei.

Fra l'altro, la disciplina delle assicurazioni avviene in un momento storico in cui Mussolini ha al suo fianco ministri economici favorevoli alla privatizzazione anche in altri settori finanziari: nello stesso periodo, infatti, era stata abrogata la legge giolittiana sulla nominatività dei titoli azionari ed erano state privatizzate le linee telefoniche; provvedimenti che stimolavano la libera iniziativa degli imprenditori in alcuni settori finanziari e di trasformazione.

Non deve passare in secondo piano, dunque, il fatto che il monopolio delle assicurazioni avrebbe colpito in modo diretto gli interessi del capitale finanziario, sia delle banche, sia dell'industria. L'attività assicurativa non era un ramo secco –come abbiamo osservato– né un'attività economica senza importanza, ma aveva acquisito un'importante funzione in campo creditizio, dove finanziava direttamente la produzione e l'industria. Una commistione di interessi che spiegherebbe anche –secondo Scialoja– l'accanimento, prima e durante la discussione parlamentare, da parte di alcune testate, dietro cui si celavano gli interessi di potenti industriali settentrionali¹⁰⁴.

Pertanto, fu fondamentale la volontà da parte del Governo di voler appoggiare le due Compagnie Triestine, che rappresentavano due importanti centri finanziari nazionali ed internazionali.

La riforma del '23 era quindi un provvedimento carico di significato politico sia nei confronti dei territori acquisiti alla madrepatria, sia per mostrare la reciproca fiducia fra governo e ambienti economico-finanziari, anche perché molti industriali e finanziari avevano sostenuto la conquista del potere da parte del fascismo, che ora "pagava il suo conto"¹⁰⁵.

Con la nuova normativa fu sancita definitivamente l'ingerenza dello Stato nell'intero settore assicurativo, compreso l'Istituto di Stato, che accentuò le caratteristiche di impresa dotata di prerogative speciali, ma sempre più vicina alle altre imprese private.

L'accentuazione della fisionomia privatistica dell'INA consentiva allo Stato, in un certo senso, di prendere le distanze dal proprio Istituto e di assumere un ruolo di depositario della funzione e dei poteri di sorveglianza su tutto il settore: una struttura economica pubblica tendeva a confondersi con le componenti private dell'economia, e lo Stato se ne allontanava assumendo nel contempo la supervisione dell'intero settore¹⁰⁶.

¹⁰⁴ A. SCIALOJA, *L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni ed il progetto giolittiano di un monopolio di stato delle assicurazioni sulla vita*, cit., p. 1021. Basti pensare a *Il Corriere della sera*, di proprietà dei Crespi, a *Il Giornale d'Italia* del cotoniere De Angeli e del presidente delle Generali, a *La Tribuna*, di proprietà della Banca Commerciale e di industriali siderurgici, zuccherieri e armatoriali genovesi. Un punto di vista assolutamente di parte sugli interessi del Regime e quello di G. BEVIONE, *L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni*, Padova, 1934; P. CODECASA, *Le assicurazioni attraverso i tempi e nella concezione fascista*, Bergamo, 1940.

¹⁰⁵ G. MANGHETTI, *L'Italia delle assicurazioni*, Feltrinelli, Milano, 1982, p. 69.

¹⁰⁶ A. JORIO, *Impresa di assicurazione e controllo pubblico*, cit., pp. 111-112.

References

- Arena, C. (1963). Risparmio assicurativo e finanza pubblica. In *Studi sulle assicurazioni raccolti in occasione del cinquantenario dell'INA*, Roma.
- Arfè, G. (1965). *Storia del socialismo italiano (1892-1926)*. Torino: Einaudi.
- Asso, P.F. e Cecco, M. de (1994). *Storia del CREDIOP, tra credito speciale e finanza pubblica 1920-1960*. Bari: Laterza.
- Baglioni, R. (1997). L'affermazione delle società assicurative nel capitalismo italiano (1919-1940). *Studi Storici*, 38.
- Balletta, F. (1995). *Mercato finanziario e assicurazioni generali*. Napoli: ESI.
- Barbagallo, F. (1984). *Francesco Saverio Nitti*. Torino: UTET.
- Bonelli, F. (1984). Alberto Beneduce (1877-1944). In, A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*. Milano: CIRIEC Franco Angeli Editore.
- Bonelli, F. (1966). Alberto Beneduce. In *Il dizionario biografico degli italiani* (vol. VIII). Istituto per l'Enciclopedia Italiana, Roma.
- Bono, G. del (a.a. 1974-75). *Il problema del monopolio delle assicurazioni nel quadro politico dell'età giolittiana*. Università degli Studi di Firenze, presso la Biblioteca dell'InaAS.
- Bono, G. del (1978). Le origini dell'INA. Aspetti e problem. *Ricerche Storiche*, 3, 655-715.
- Cabiati, A. (1975). *Il monopolio di stato delle assicurazioni sulla vita. Errori, constatazioni e battaglie*. Roma.
- Carocci, G. (1998). *Storia d'Italia dall'Unità ad oggi*. Milano: Feltrinelli.
- Cassese, S. (1985). *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*: tutti. In AaVv, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*. Roma: Edindustria.
- Demarco, D. (2001). *Storici ed economisti, tra due secoli: 1900-1950*. Napoli: ESI.
- Einaudi, L. (1960). Il monopolio delle assicurazioni sulla vita, calcoli o cabale? In, *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925), vol. III, 1910-1914*. Torino: Giulio Einaudi editore.
- Fauci, R. (1986). *Einaudi*. Torino: Utet.
- Giolitti, G. (1982). *Memorie della mia vita*. Milano: Garzanti.
- Jorio, A. (1980). Impresa di assicurazione e controllo pubblico. *Quaderni di Giurisprudenza Commerciale*, 29, 24-25.
- Manghetti, G. (1982). *L'Italia delle assicurazioni*. Milano: Feltrinelli.
- Padoa, F. (1983). *L'assicurazione internazionale*. Milano: Hoepli.
- Potito, S. (2004). *Il primo Beneduce (1912-1922)*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Rosa, L. de (1995). *Economisti meridionali*. Napoli: Istituto Italiano per gli Studi Filosofici.
- Scialoja, A. (1971). L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni ed il progetto giolittiano di un monopolio di stato delle assicurazioni sulla vita. *Quaderni Storici*, 18, 971-1027.