

CAPITOLO V

ALCUNE CARATTERISTICHE DELLA POLITICA
INDUSTRIALE NELL'ULTIMO VENTENNIO

LA DISCIPLINA DEGLI IMPIANTI INDUSTRIALI IN ITALIA (*)

§ 1. — *Generalità.* — L'emanazione di norme giuridiche dirette a sottoporre ad autorizzazione governativa i nuovi impianti industriali — e quindi ad immettere direttamente lo Stato nella fase primitiva del processo produttivo relativo a tale settore — si ebbe nel 1933, con la legge 12 gennaio n. 141, la quale si ricollega all'altra del 16 giugno 1932, n. 834, sulla « Costituzione e funzionamento dei consorzi fra gli esercenti di uno stesso ramo di attività economica ».

Per analoghi provvedimenti adottati nell'ultimo ventennio e per gran parte degli istituti cui si diede vita nello stesso periodo di tempo, è necessario — per un esame direttivo della portata della legge e dei suoi effetti — distinguere nettamente i principî ispiratori di essa, considerati da un punto di vista astratto e l'applicazione concreta che ne fu fatta.

Allorquando la legge in parola venne emanata si riflettevano sull'economia italiana le conseguenze sfavorevoli della crisi mondiale che aveva colto il nostro paese in un momento particolarmente delicato, in quanto non erano ancora del tutto scontati gli effetti del provvedimento di stabilizzazione della lira (1927). Inoltre proprio nei quattro o cinque anni precedenti alla crisi si era particolarmente accelerato il ritmo di sviluppo delle attività produttive industriali che avevano in gran parte fatto ricorso al finanziamento bancario. La depressione aveva indotto il governo a numerosi interventi diretti: nel 1931 il Governo si era assunto il salvataggio di alcuni grandi istituti bancari, impegnati in finanziamenti a lunga scadenza alle industrie e colpiti di rimbalzo, dalla crisi produttiva: il salvataggio avvenne mediante acquisto di pacchetti azionari da parte dello Stato, che creò allo scopo due appositi Enti: L'Istituto Mobiliare Italiano e la sezione finanziamenti dell'Istituto per la ricostruzione industriale.

Questa complessa e costosa operazione fu da molte parti invocata come la maggiore legittimazione di un intervento preventivo nelle iniziative industriali. « Prevenire e non reprimere » diventa lo *slogan* in base al quale si giunge alla disciplina degli impianti.

Agli strumenti della politica economica tradizionale, rivolti a favorire od ostacolare il sorgere di determinate iniziative, quali le protezioni doganali, i gravami fiscali, la politica monetaria, si vuole aggiungere uno strumento di controllo preventivo e diretto, caso per

(*) Per questa trattazione la Commissione si è valsa della collaborazione della Dottoressa Anna DEL BUTTERO.

caso, al sorgere delle singole iniziative, onde realizzare la smobilitazione dei settori troppo appesantiti, eliminare i possibili doppioni, ridurre gradualmente le attrezzature esuberanti, eliminare tutti gli aspetti negativi della concorrenza che da un punto di vista nazionale possono costituire delle passività.

Gli obiettivi dichiarati posti alla legge possono così riassumersi, *sempre in sede di esame astratto ed indipendentemente dall'applicazione concreta*:

1° evitare sprechi di energia e di mezzi attraverso la messa in essere di iniziative non corrispondenti alle esigenze generali del consumo e alle possibilità di assorbimento del mercato interno e di quelli esteri;

2° procedere gradualmente ad una revisione delle attrezzature produttive esuberanti, attraverso una coordinata disciplina dei settori economici dove più grave si era manifestato lo squilibrio fra capacità produttiva e possibilità di consumo;

3° evitare le conseguenze sociali di un disarmonico sviluppo delle attività produttive industriali (disoccupazioni);

4° comprimere i costi di produzione sui quali grava l'ammortamento non solo degli stabilimenti efficienti ma anche di quelli inattivi e, peggio ancora, di quelli parzialmente inattivi.

Di fronte a questi obiettivi palesemente dichiarati altri senza dubbio se ne proponeva o è venuta gradualmente proponendosene, attraverso interpretazioni estensive, la legge sui nuovi impianti e soprattutto:

1° manovrare, attraverso il meccanismo delle autorizzazioni non solo la produzione industriale, quale fatto collettivo di interesse generale, ma orientare la produzione stessa verso quelle attività che erano giudicate maggiormente interessanti lo sviluppo dell'attrezzatura produttiva interna;

2° raggiungere attraverso il meccanismo delle autorizzazioni una più opportuna dislocazione regionale degli impianti;

3° impedire — sotto la spinta di interessi particolari — il sorgere di iniziative che potessero comunque preoccupare dal punto di vista finanziario o politico.

Una delle obiezioni che fu avanzata, da numerose parti, fin dalla formulazione del progetto fu quella che fa rilevare come un meccanismo di controllo rigido, tendente all'equilibrio produzione-consumo non poteva che cristallizzare lo stato di fatto, inaridendo le nuove iniziative e generando un progressivo invecchiamento delle attrezzature industriali, nonchè il pericolo della creazione di situazioni di monopolio da parte di alcuni grandi complessi industriali, esercenti determinate produzioni.

Si volle superare l'obiezione perchè di fatto in quel particolare momento economico si vedevano solo gli effetti negativi della concorrenza interna, preoccupati unicamente dal più assillante problema della concorrenza internazionale. Di fronte a questa, qualunque aumento di costo derivante da ammortamenti di impianti non utilizzati o parzialmente utilizzati, qualunque supero di produzione non collocabile rapidamente, qualunque spreco o non integrale utilizzazione di energia e di macchinario, assumevano l'aspetto di fattori decisamente negativi.

A questo proposito l'Olivetti rilevava, in sede di discussione parlamentare del progetto di legge: « Il provvedimento che oggi è sottoposto alla Camera, è proposto nell'interesse dell'economia nazionale e non nell'interesse delle singole categorie di industria. Ora, appunto, nell'interesse della nazione, vi è un sentimento fondamentale che bisogna assolutamente tener vivo, ed è lo stimolo alla competizione... » « Il consorzio o il cartello o il *trust* o tutte le altre forme di organizzazione che tendono alla costituzione di circoli chiusi, quando addormentano lo spirito di progresso e di perfezionamento ed impediscono la selezione, finiscono col fare il danno finale dell'industria..... »

«..... Questo non è certamente lo scopo che vuole perseguire questa legge ».

Se i pericoli prospettati si siano tradotti in realtà, ed entro quali limiti, si vedrà in seguito, parlando della interpretazione ed applicazione della legge.

§ 2. — *Il contenuto della legge sulla disciplina degli impianti industriali.* — Campo di applicazione della legge. — Il contenuto della legge del 1933 si può riassumere nella « facoltà delegata al Governo di disporre che l'impianto di nuovi stabilimenti industriali, nonché l'ampliamento di quelli esistenti, vengano sottoposti ad autorizzazione governativa ».

La facoltà concessa è ampia e incondizionata, e può essere esercitata separatamente per singoli rami di industria; il decreto di applicazione (R. decreto 15 maggio 1933, n. 590), sottopone ad autorizzazione preventiva le seguenti industrie: metallurgiche, per il raffinamento e la macinazione dello zolfo, chimiche, per la produzione del ghiaccio e di sostanze frigorifere, per la produzione delle fibre tessili artificiali, per la produzione delle lastre e pellicole cinematografiche, per la produzione degli olii di arachidi, per la produzione ed il raffinamento dello zucchero, per la produzione dei materiali refrattari, per la produzione del vetro bianco, delle lastre di vetro e di cristallo,

delle bottiglie, delle damigiane, ecc. per la produzione del cemento, della carta, della seta, per la filatura e tessitura del lino, della canapa, della juta, per la fabbricazione dei bottoni, per la produzione della gomma, dei cavi ed apparecchi elettrici, degli isolatori, ecc. delle costruzioni aeronautiche, delle costruzioni navali, della costruzione dei mezzi di trasporto terrestri; nonchè gli impianti termici per la produzione di energia elettrica destinata alla distribuzione (1).

I settori e le attività industriali i cui impianti dovevano ottenere la preventiva autorizzazione governativa, furono successivamente ampliati; nel 1937, con il R. decreto 12 aprile, n. 841, si è avuto un ulteriore ampliamento e una specificazione dei settori e delle produzioni industriali sottoposte alla disciplina della legge sui « nuovi impianti e sugli ampliamenti degli impianti esistenti ».

L'art. 1. del R. decreto 12 aprile 1937, precisa che sono sottoposti alla preventiva autorizzazione l'impianto di nuovi stabilimenti e l'ampliamento di stabilimenti industriali esistenti, quando abbiano per oggetto:

a) Industria metallurgica e meccanica.

Le industrie metallurgiche ivi comprese le fonderie di seconda fusione; le industrie per la produzione di punte, chiodi, viti, bulloni, l'industria per la produzione di catene; l'industria delle minuterie metalliche; l'industria per la produzione di molle e rondelle elastiche, l'industria della smalteria dei materiali metallici; l'industria per la produzione di lime e raspe; l'industria per la produzione di lame da taglio in genere.

L'industria della grossa carpenteria metallica.

L'industria della costruzione dei mezzi meccanici di trasporto terrestri ed aerei e loro accessori.

L'industria della costruzione di apparati motori marini e di macchinari navali.

L'industria dei cantieri navali per la costruzione, riparazione o demolizione di navi, galleggianti ed imbarcazioni.

L'industria per la produzione del macchinario elettrico, degli apparecchi elettro medicali, delle pile e degli accumulatori elettrici, delle lampade elettriche e valvole termoioniche, degli strumenti elettrici di misura e di controllo, dei cavi e conduttori elettrici, dei tubi

(1) Le industrie per la fabbricazione delle armi, delle munizioni, degli esplosivi e di altri strumenti per uso esclusivamente bellico restano soggette alle disposizioni del decreto 18 novembre 1929, n. 2488 relativo alla disciplina della produzione dei prodotti essenziali per la difesa dello Stato.

isolanti, degli elettrodi per saldatura, degli apparecchi strumenti e materiali per telecomunicazioni e dei mezzi radio, compresi gli apparecchi d'alimentazione dei mezzi radio.

L'industria per la produzione di macchine da scrivere.

L'industria per la produzione di macchine da cucire.

L'industria per la produzione di tassametri.

L'industria per la produzione di scatole, barattoli, fusti ed articoli affini per imballaggi in metallo.

L'industria per la produzione della paglia, lana e spugna di acciaio.

L'industria per la produzione di cuscinetti a sfere, a rulli ed a rullini di qualsiasi tipo e loro parti.

L'industria per la produzione in serie di serramenta per edilizia.

L'industria per la produzione di falciatrici meccaniche.

L'industria per la produzione di turbine idrauliche.

L'industria per la produzione di armoniche e loro parti.

b) Industria chimica ed affini.

Le industrie chimiche, compresa quella dei gas compressi, l'industria della raffinazione e molitura dello zolfo.

L'industria per la produzione del caglio.

L'industria per la produzione di lastre, carte e pellicole per fotografia e cinematografia.

Sono però escluse dall'obbligo della autorizzazione preventiva le seguenti industrie:

Le industrie di cui all'art. 144 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con R. decreto 27 luglio 1934, n. 1265.

L'industria per la produzione di olii, bozzime, appretti e disappretti per l'industria tessile.

L'industria per la produzione di olii e grassi per concia.

L'industria per la produzione di saponi.

L'industria per la produzione di candele e lumini.

L'industria per la produzione delle acque da bucato e liquidi per sbiancare, purchè il procedimento di lavorazione non implichi una produzione diretta di cloro e di idrato sodico.

L'industria per la produzione di creme per calzature, per pavimenti e per lucidare metalli.

c) L'industria cinematografica, compresa la sonorizzazione, il doppiaggio, lo sviluppo e la stampa delle pellicole.

d) Industria tessile.

L'industria della filatura, torcitura, tessitura del cotone, ivi compresa la lavorazione dei filati cucirini e da ricamo.

L'industria della trattura e torcitura della seta.

L'industria per la produzione, torcitura, tessitura, delle fibre tessili artificiali.

L'industria per la filatura, torcitura del lino, della canapa e della juta.

L'industria per lo stampaggio dei tessuti di qualunque fibra.

L'industria per la produzione di calze a telaio.

L'industria per la produzione di nastri di ogni specie, ivi compresi i nastri dattilografici.

L'industria per la produzione di tulli, pizzi uso Barmen, pizzi Leavers, tendaggi Guipures.

L'industria per la produzione di feltri per cappelli.

L'industria per la produzione di manufatti di amianto.

L'industria per la cotonizzazione della canapa.

e) Industria della gomma ed affini.

L'industria della gomma elastica.

L'industria per la produzione di pegamoide, dermoide, tele gommate, zigrinate e cerate.

f) Industrie alimentari.

L'industria per la produzione e raffinazione dello zucchero.

L'industria per la produzione e raffinazione di olii di semi.

L'industria per la lavorazione del riso.

L'industria delle bevande gassate, esclusa quella delle acque gassate.

L'industria per la produzione dei surrogati del caffè.

L'industria per la produzione della margarina e succedanei del burro.

g) L'industria del freddo (ghiaccio e frigoriferi);

h) Industria del vetro.

L'industria per la produzione del vetro e del cristallo, per le lavorazioni del vetro al cannello, per la produzione delle conterie e per la produzione di vetri e cristalli temperati e di sicurezza.

i) Industria del cemento, refrattari, porcellane, abrasivi.

L'industria per la produzione del cemento.

L'industria per la produzione dei materiali refrattari.

L'industria per la produzione di porcellane da tavola.

L'industria per la produzione degli isolatori per linee ed impianti elettrici.

L'industria per la produzione di articoli sanitari.

L'industria per la produzione di piastrelle ceramiche per rivestimenti, escluse quelle di carattere artistico.

L'industria degli abrasivi rigidi, flessibili e granulari.

l) *L'industria per la produzione delle carte e dei cartoni, comprese le carte speciali, la carta ed i cartoni ondulati.*

m) *L'industria dei bottoni di corozo e di palma dum.*

n) *L'industria per il taglio dei brillanti e delle pietre preziose.*

Nel 1939 l'elenco delle industrie sottoposte a preventiva autorizzazione fu completato comprendendovi: l'industria delle macchine utensili ed operatrici, l'industria per la fabbricazione degli elettrodi da forno, l'industria grafica, l'industria della calce e gesso, l'industria delle calzature in genere, l'industria della tintoria, l'industria per la fabbricazione dei prodotti ligneo-cellulosici. Restano esclusi alcuni grandi settori industriali quale quello delle costruzioni e delle industrie estrattive in quanto disciplinati da norme legislative speciali.

Il precedente legislativo diretto della legge sui « Nuovi impianti » è costituito dal R. decreto-legge 18 novembre 1929, n. 2488, con il quale venne data facoltà al Governo di determinare, su proposta del Comitato supremo di difesa, le industrie dichiarate fondamentali per la fabbricazione di prodotti essenziali alla difesa della nazione.

Con successivo R. decreto 18 luglio 1930, vennero dichiarate fondamentali per la difesa le seguenti industrie: della fabbricazione delle armi, degli strumenti vari di guerra, delle munizioni e degli esplosivi, dei mezzi radio, degli strumenti e materiali per telecomunicazioni, delle costruzioni aeronautiche, delle costruzioni navali, delle costruzioni dei mezzi di trasporto terrestri. In pratica la legge del 1929 non ebbe vaste possibilità di concrete applicazioni perchè il sopraggiungere della crisi costrinse alla smobilitazione di numerose industrie e soprattutto di quelle a carattere bellico residue, con potenziale sproporzionato ai fabbisogni, della prima guerra mondiale.

La legge citata prevedeva che l'impianto e l'ampliamento, riguardante una qualsiasi delle predette industrie, doveva essere preventivamente autorizzato dal Ministero delle corporazioni, « il quale provvede a suo giudizio insindacabile, sentito il Comitato supremo di difesa ».

Successivamente essendosi ravvisata l'opportunità di chiarire la portata del decreto del 1930, con R. decreto 29 giugno 1932, n. 2067, si precisò che, tra le industrie dichiarate fondamentali dal decreto del 1930, si debbono intendere comprese, quali attività produttive che forniscono alle industrie anzidette i mezzi indispensabili al loro servizio: l'industria siderurgica, l'industria dei refrattari, l'industria dei materiali elettrici.

Praticamente il principio dell'intervento dello Stato nella fase formativa delle attività produttive industriali è già sancito.

La legge 1933 generalizza il principio, elevandolo a sistema, per numerosi settori dell'attività produttiva industriale.

Con la promulgazione della legge sui nuovi impianti (art. 2) cessa di avere effetto la legge del 1929 per la materia disciplinata nella nuova legge.

In sede di norme di attuazione viene precisato che per l'industria della fabbricazione delle armi, delle munizioni, degli esplosivi e degli altri strumenti di uso esclusivamente bellico, rimane in vigore la disciplina della legge del 1929, che sostanzialmente si differenzia dalla nuova disciplina degli impianti per la procedura e per la natura del giudizio, che è attribuito al Ministero delle Corporazioni in sede politica, e pertanto affidato esclusivamente ai suoi poteri discrezionali.

Sanzioni.

L'art. 13 della legge 12 gennaio 1933, n. 141, stabilisce che chi esercita un nuovo stabilimento industriale o uno stabilimento industriale ampliato, soggetto alla autorizzazione governativa, senza averla ottenuta, è punito con l'ammenda fino a L. 10.000 e precisa che ove si tratti di società commerciali la pena si applica a ciascun amministratore. Oltre alla sanzione penale — precisa lo stesso articolo — «il Ministro delle corporazioni ordinerà la chiusura dei nuovi stabilimenti industriali per i quali non risultino osservate le disposizioni della legge».

Il sistema di sanzioni è forse la parte più difettosa della legge di cui si parla ed alla sua inadeguatezza si deve in gran parte attribuire (1) il numero, non precisabile ma certo assai notevole, di impianti e installazioni non autorizzati, sorti nel decennio di applicazioni della legge.

Le sanzioni penali erano dal punto di vista economico, di entità trascurabile; comunque non tali da riuscire a fermare una iniziativa che, nella valutazione dell'imprenditore che la richiedeva, poteva rappresentare una fonte di guadagni permanenti. Inoltre si aggiunga che le sanzioni erano previste per chi «esercita» un nuovo impianto o amplia un impianto preesistente. È quindi colpito l'esercizio del macchinario abusivamente installato e non la installazione in sè e per sè. Donde praticamente la disposizione legislativa non costituiva una remora alle nuove installazioni le quali, una volta installate, o venivano senz'altro abusivamente messe in esercizio o, e questo è il caso più frequente, erano già in opera allorquando si iniziava la procedura per l'autorizzazione.

(1) Come si vedrà in seguito anche la relativa lunghezza della procedura ha, in molti casi, contribuito alle evasioni.

È evidente che, di fronte a installazioni già realizzate; assai spesso di ingente valore, più difficile diveniva l'applicazione delle sanzioni — specie per quanto si riferisce all'ordinanza di chiusura — anche per le sensibili ripercussioni che tale disposizione poteva avere sulle masse operaie, già eventualmente occupate nello stabilimento.

Solo alla fine del 1941 — soprattutto sotto la spinta della deficienza di materiali ferrosi e il regime di blocco delle attività industriali — è stata aggravata la sanzione penale portando l'ammenda ad un massimo di L. 30.000 e prevedendo altresì l'arresto fino a tre anni non solo per «l'esercizio abusivo» ma altresì «l'allestimento abusivo» cercando in tal modo di por fine ad una prassi, ormai assai diffusa, di chiedere l'autorizzazione solo quando l'impianto era già allestito o in corso di allestimento.

§ 3. — *Interpretazioni, estensioni e questioni connesse all'applicazione della legge.* — Le discussioni e le controversie circa il campo d'applicazione della legge «sui nuovi impianti e gli ampliamenti di quelli esistenti» sono state vivissime fino al 1937, anno nel quale il R. decreto-legge 12 aprile 1937, n. 841, ha cercato di specificare organicamente i settori industriali e le singole produzioni per le quali era richiesta la preventiva autorizzazione governativa. La questione aveva assunto aspetti particolarmente gravi, specie nel campo delle industrie meccaniche, metallurgiche e chimiche, per la molteplicità e varietà di produzioni e per la possibilità — non eliminabile — di far figurare un impianto come destinato ad una produzione non soggetta a controllo, mutandone successivamente la destinazione effettiva.

Nè la legge del 1937, sebbene più analitica della precedente, è riuscita ad eliminare tutti i dubbi e gli inconvenienti accennati in quanto essa, pur scendendo ad un elenco dettagliato di singole produzioni, non contempla tutte le possibili specializzazioni delle produzioni stesse. Comunque, per risolvere i casi dubbi, fu istituita presso il Ministero delle corporazioni una apposita commissione consultiva che doveva decidere in merito a quelle produzioni non espressamente contemplate. Le decisioni facevano stato per i casi futuri e pertanto la specificazione delle industrie sottoposte a preventiva autorizzazione venne gradualmente aumentando in modo notevole.

La legge del 1933 parlava di «nuovi impianti» o di «ampliamento di impianti esistenti»; per questi soli quindi si sarebbe dovuta richiedere la preventiva autorizzazione. In pratica però, con una interpretazione non consentita nè dalla lettera nè dallo spirito della legge, la disciplina si è applicata anche alle semplici trasformazioni di impianti

che lasciavano, o potevano lasciare, inalterata la capacità produttiva nonchè ai trasferimenti di impianti da un luogo ad un altro e alla riattivazione degli impianti da qualche tempo inoperosi. Si giunse persino ad avanzare, da parte del Ministero delle corporazioni, la proposta di applicare la legge del 1933 agli impianti esistenti che, senza necessità di nuove attrezzature, intendevano dedicarsi a produzioni diverse. Solo questa ultima interpretazione non trovò pratica applicazione, mentre le altre entrarono nella prassi normale. In pratica si è sostenuto che dovessero chiedere la preventiva autorizzazione anche le ditte che volevano sostituire una macchina utensile con un'altra o per logorio o perchè i progressi tecnici potevano far ritenere utile tale sostituzione. L'interpretazione veniva giustificata in base alla considerazione che una macchina utensile più perfezionata può consentire di raddoppiare e anche triplicare la produzione, donde (si argomentava) anche la sostituzione di una macchina può produrre un turbamento all'equilibrio esistente, turbamento che la legge tende ad eliminare.

Nel 1939 la corporazione della metallurgia e della meccanica che, per la natura di questo settore industriale, più spesso si trovava di fronte alla necessità di risolvere problemi di interpretazione della legge, del genere di quelli accennati, demandò ad un apposito Comitato il compito di fissare dei criteri generali in base ai quali dovessero essere esaminate le domande relative agli impianti industriali.

Soluzioni di principio furono adottate nei riguardi dei seguenti problemi:

1° Posizione delle attività di tipo artigianale nei riguardi della legge sui nuovi impianti industriali. La soluzione adottata contempla le opposte tendenze di coloro che erano contrari ad eliminazioni aprioristiche e di coloro che sostenevano l'opportunità sociale e pratica della libertà delle piccole iniziative: praticamente anche per le iniziative artigianali doveva essere presentata la regolare domanda, ma il Ministero delle corporazioni dava nel contempo facoltà agli Ispettorati corporativi di decidere, sentite le organizzazioni locali industriali e artigianali, sui singoli casi concreti, senza la formalità d'uso.

2° Domande concernenti impianti già installati senza preventiva autorizzazione. Si decise che lo stato di fatto abusivamente determinato non doveva influire sulle decisioni in merito alle relative domande.

3° Domande di ampliamenti concernenti miglioramenti tecnici. Non si ritenne possibile l'adozione di una soluzione uniforme, date le contrastanti esigenze tra l'eventuale esuberanza di attrezzatura e la

necessità di non ostacolare i miglioramenti tecnici, e pertanto le singole domande dovevano essere vagliate, caso per caso, per stabilire quale criterio doveva prevalere.

4° Domande per iniziative rivolte a sfruttare nuovi brevetti riguardanti settori ed attrezzatura esuberante. Anche in questo caso prevalse il criterio della valutazione caso per caso per le stesse condizioni di cui al n. 3.

5° Anche per quanto concerne la valutazione dell'interesse dell'occupazione operaia nel giudizio delle nuove iniziative si decise di non poter adottare un criterio uniforme, dovendosi, caso per caso, valutare se le considerazioni sociali dovessero prevalere su quelle economiche o viceversa.

6° Per i casi di passaggio da una produzione ad un'altra, senza variare l'attrezzatura degli impianti, si decise, non senza contrasti, l'inapplicabilità della legge.

§ 4. - *Disciplina di guerra degli impianti: blocco delle iniziative.* — Con l'art. 6 del R. decreto-legge 19 giugno 1940, n. 953, e l'art. 6 del R. decreto-legge 12 marzo 1941, n. 142, fu disposto che, per tutta la durata della guerra, non si sarebbero potuti costruire nuovi impianti industriali nè eseguire ampliamenti e modifiche degli impianti esistenti con la sola eccezione delle iniziative rispondenti a superiori esigenze del paese.

Il blocco delle iniziative industriali, che rientra nel previsto quadro del blocco dei prezzi, salari, fitti, pigioni e costruzioni edilizie, rispondeva ad un duplice ordine di esigenze. Di carattere finanziario le prime, in quanto rivolte ad evitare un troppo rapido slittamento verso forme inflazionistiche quali sarebbero derivate dagli inevitabili aumenti di prezzi, se non si fosse provveduto ad una loro severa disciplina (tutti i paesi in guerra hanno adottato misure analoghe assai più rigide e minuziose, perchè alcuni non si sono limitati al controllo dei prezzi ma hanno altresì emanato norme per il controllo dei costi di produzione). Di carattere economico le altre in quanto determinate dalla necessità di utilizzare le scarse disponibilità di materie prime essenziali (carbone, energia, materiali da costruzione, materiali metallici) per le esigenze fondamentali del paese. A questa seconda esigenza si è ispirato il blocco delle iniziative industriali.

§ 5. - *Le procedure di autorizzazione.* — Nel primo periodo di applicazione della legge sui nuovi impianti, e precisamente dal 1933 al 1937, i pareri sulle domande di nuovi impianti industriali o di am-

pliamento vennero demandati ad una apposita Commissione costituita presso il Ministero delle Corporazioni e di composizione esclusivamente burocratica. Tale commissione costituita dal D. Ministeriale 18 luglio 1933, era composta dal sottosegretario alle Corporazioni, dal Direttore generale dell'industria e da quello del lavoro del Ministero delle corporazioni, da rappresentanti delle seguenti amministrazioni ed Enti: Finanze, Ferrovie dello stato, Ministero dei lavori pubblici, Ministero dell'agricoltura e delle foreste, Commissione suprema di difesa, Confederazione degli industriali, Confederazione dei lavoratori dell'industria.

Successivamente con la costituzione delle corporazioni, e con l'attribuzione ad esse di compiti consultivi (R. decreto-legge 14 gennaio 1937, n. 234), vennero demandate alle Corporazioni le funzioni in precedenza assolate dall'apposita Commissione per gli impianti.

Praticamente le Corporazioni esplicarono tali funzioni attraverso Comitati consultivi disciplinati dal decreto del Capo del Governo 4 gennaio 1938. Detti Comitati oltre alle rappresentanze delle categorie interessate, quando dovevano dare pareri in materia di nuovi impianti venivano integrati dai rappresentanti delle amministrazioni delle Corporazioni, Finanze, Lavori Pubblici, Comunicazioni, Agricoltura e foreste, Scambi e valute, Ispettorato per la difesa del risparmio, Commissariato fabbricazioni di guerra, Commissione suprema di difesa.

Si tratta, come è evidente, di modificazioni procedurali che incidono sostanzialmente sull'applicazione concreta della legge stessa e anche sui suoi criteri ispiratori. Nel primo periodo, infatti, sono organi dello stato quelli chiamati a decidere circa l'utilità e l'opportunità delle nuove iniziative; nella seconda fase, invece, i rappresentanti delle categorie interessate prevalgono numericamente sull'elemento burocratico presente nella Commissione. La presenza dell'elemento burocratico avrebbe dovuto servire, almeno teoricamente, secondo la logica del sistema che si cercava di instaurare, a tutelare gli interessi generali della produzione e del consumo. Gradualmente, invece, prevalse il peso delle categorie interessate.

Praticamente le domande per nuovi impianti industriali e per ampliamenti di impianti preesistenti dovevano essere presentate al competente circolo dell'Ispettorato corporativo, corredate di una relazione contenente l'indicazione del genere di industria da impiantare, dei prodotti che si intendono fabbricare, della denominazione e sede dell'impresa; della sede dello stabilimento, del capitale investito o da investire e delle disponibilità finanziarie dell'impresa, del macchi-

nario occorrente (indicando se di produzione nazionale), della forza motrice (qualità e quantità), delle materie prime da impiegare, del numero dei dirigenti, tecnici ed operai, della descrizione del ciclo produttivo, della potenzialità di produzione, dell'impianto, delle possibilità di collocamento dei prodotti sia all'interno che all'estero.

Il Circolo dell'Ispettorato corporativo doveva provvedere alla relativa istruttoria e quindi trasmettere la domanda al Ministero delle Corporazioni con le proprie osservazioni.

Per prassi costante il Ministero sentiva anche il parere delle Organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e lavoratori interessati. In particolare aveva importanza il parere espresso dalla Confederazione degli industriali la quale, per proprio conto, per il tramite delle organizzazioni nazionali di categoria e delle unioni provinciali, provvedeva all'istruttoria. La Confederazione dei lavoratori dell'Industria invece prescindeva normalmente da ogni esame di merito, limitandosi ad esprimere parere favorevole perchè ogni nuovo impianto rappresentava una possibilità potenziale di occupazione.

In conclusione la trattazione delle domande per nuovi impianti si può ritenere passasse attraverso tre fasi:

1° la fase istruttoria compiuta dal Ministero delle Corporazioni (Direzione generale dell'industria) o dagli organi da esso delegati (Ispettorati corporativi) che provvedevano a sentire altresì il parere del Consiglio provinciale delle Corporazioni.

2° La fase sindacale nella quale l'organizzazione di categoria, in quanto rappresentante «ope legis» delle aziende che hanno presentata la domanda, fornisce tutti gli elementi che valgano a tutelare i loro diritti, tenendo altresì presente la situazione generale di tutta la categoria.

3° La fase della discussione in sede di Commissione burocratica (primo periodo 1933-37) o Corporativa (1938 in poi).

Quando è entrata in vigore la procedura corporativa praticamente le organizzazioni sindacali erano chiamate per una seconda volta a manifestare la loro opinione, attraverso i loro rappresentanti nelle singole corporazioni.

Il tempo medio occorrente per lo svolgimento di una pratica di autorizzazione era di tre-quattro mesi, salvo casi eccezionali che si trascinarono per tempo notevolmente superiore.

Il tempo occorrente è sempre stato giudicato eccessivo e le lungaggini burocratiche necessarie all'ottenimento dell'autorizzazione non sono estranee alla pratica invalsa di procedere all'allestimento salvo ad ottenerne, in seguito, la sanatoria.

Il decreto ministeriale 10 novembre 1942 che trasferisce il servizio concernente le autorizzazioni per i nuovi impianti, ecc., dalla Direzione generale dell'Industria all'Ispettorato corporativo centrale, tende, fra l'altro, ad accelerare il disbrigo delle pratiche di autorizzazione. I circoli dell'ispettorato corporativo continuano a ricevere le domande e non appena pervenute, debbono provvedere, in via preliminare, al vaglio della domanda per decidere se effettivamente si tratta di attività interessante la produzione bellica del paese, ovvero di iniziativa attinente a produzione di grande importanza per i fabbisogni civili o rispondenti a criteri di autarchia industriale.

Accertata la proponibilità della domanda in relazione alle disposizioni di blocco il Circolo doveva contemporaneamente provvedere a:

1° all'istruttoria;

2° alla trasmissione della domanda agli enti cui è demandato di esprimere parere in merito (Delegazione del Ministero della produzione bellica, Confederazione industriali, Confederazione lavoratori dell'industria, Consiglio provinciale delle corporazioni, e Commissione provinciale dell'alimentazione per gli impianti interessanti il settore alimentare).

3° alla trasmissione al Ministero delle Corporazioni — Ispettorato corporativo centrale — della domanda accompagnata dalla relazione del Circolo (1) contenente i risultati della istruttoria svolta (copia documentata doveva altresì essere trasmessa al Segretario delle Corporazioni). A sollecitare il disbrigo delle autorizzazioni in regime di blocco, tenendo conto soprattutto delle considerazioni che le eventuali autorizzazioni dovevano riguardare produzioni di grande importanza per la efficienza bellica o per la produzione civile del paese, il Ministero delle Corporazioni si riservò di adottare le proprie determinazioni, indipendentemente dal parere degli Enti consultivi (sopra elencati), quando detto parere non fosse pervenuto entro il termine di un mese dal momento della trasmissione della domanda.

Contro il rifiuto del circolo dell'Ispettorato corporativo di accogliere la domanda, le ditte potevano ricorrere al Ministero delle corporazioni; il ricorso doveva essere trasmesso per il tramite dello stesso Circolo, che doveva documentare il ricorso con una relazione esplicativa del diniego.

In particolare, quando le domande si riferivano ad allestimenti o ampliamenti di impianti per la fabbricazione di prodotti di uso esclu-

(1) In molti casi si consigliava, se l'istruttoria si presentava particolarmente lunga, di trasmettere in un primo tempo la domanda salvo a completarla della documentazione e relazione a istruttoria ultimata.

sivamente bellico il Ministero delle corporazioni doveva, inoltre, sentire il parere della Commissione suprema di difesa ai sensi dell'art. 2 della legge 18 novembre 1929, n. 2488.

In relazione alla situazione bellica il campo di applicazione della legge 1933 si ampliò, comprendendo i trasferimenti (conseguenti alla necessità di sottrarre gli impianti industriali alle offese belliche, e le operazioni di riattamento degli impianti industriali danneggiati da incursioni aeree.

Nella prima ipotesi (trasferimento) la domanda della ditta (ove si trattasse di produzione di preminente interesse bellico) doveva essere inoltrata direttamente al Ministero delle corporazioni il quale doveva provvedere d'urgenza, sentita la Commissione suprema di difesa, il Fabbriguerra ed eventualmente le amministrazioni committenti. Per il trasferimento di aziende, non di preminente interesse bellico, doveva seguirsi la normale procedura presentando la domanda al Circolo dell'ispettorato corporativo che doveva provvedere all'istruttoria d'urgenza.

Nel caso di riattamento d'impianti industriali danneggiati o distrutti si è mantenuta distinta l'ipotesi di danneggiamenti parziali da quello della distruzione totale dell'impianto o di gran parte di esso.

Nel primo caso, quando l'efficienza dell'impianto non risultava sostanzialmente compromessa, e il ripristino necessario era di lieve entità, veniva consentito di dar corso ai lavori di riattamento, sempre che i lavori non importassero una spesa superiore al 10 % del valore complessivo dell'intero impianto (spesa massima L. 500.000). Le aziende erano comunque tenute a farne segnalazione al Circolo competente per metterlo in grado di esercitare i controlli del caso.

Nella ipotesi di distruzione totale o di danni gravi, la sostituzione doveva essere autorizzata dal Ministero delle corporazioni e ciò per la scarsità di materiali metallici e da costruzione che poteva indurre a trascurare il ripristino di stabilimenti di limitata importanza, in relazione alla situazione di emergenza, o poteva far ritenere opportuna la ricostruzione degli stabilimenti totalmente distrutti in altre località.

Anche per la ricostruzione di stabilimenti di preminente interesse generale era adottata la procedura d'urgenza.

Salvo questi casi eccezionali di procedura d'urgenza, il tempo medio per una autorizzazione rimase immutato (3-4 mesi, come si è detto).

§ 6. — *Difficoltà di applicazione della disciplina. Infrazioni e sanatorie.* — La concreta applicazione della legge sui nuovi impianti si è presentata irta di difficoltà, anche in conseguenza della interpretazione estensiva e larga che ad essa si è voluta dare.

Quanto all'estensione che si è data a questa disciplina si è già accennato che la lettera della legge è stata forzata costringendo le aziende a chiedere la regolare autorizzazione anche semplicemente per la sostituzione di una macchina con altra macchina, o perchè più perfezionata della preesistente o a causa della minore efficienza di questa.

Nei riguardi degli impianti e macchinari da destinare a produzioni diverse da quelle in precedenza effettuate o nei casi di trasformazione dei cicli di produzione il criterio adottato fu incerto e mutevole.

In pratica pertanto accadeva che per un medesimo prodotto l'autorizzazione ad un nuovo impianto o ad un ampliamento o ad una trasformazione veniva consentito ad una ditta e negato ad un'altra per lo stesso settore industriale e questo, non soltanto per interferenze politiche (che spesso si ebbero a lamentare), ma anche semplicemente per il mutamento dei criteri adottati nell'esaminare la situazione concreta da parte degli organi a ciò preposti.

Questo inconveniente — forse il più grave e senza dubbio quello che ha suscitato la massima avversione alla disciplina degli impianti industriali — deve attribuirsi in gran parte al fatto che non ci si attenne ai criteri generali, che si era tentato di stabilire, e ciò — forse — anche in considerazione del variare delle situazioni di fatto.

Un altro aspetto negativo della disciplina degli impianti è rappresentato dal numero non precisabile, ma senza dubbio notevole, delle infrazioni alla legge stessa. Nel primo periodo di applicazione contribuì notevolmente ad accrescere il numero degli impianti abusivi la non chiara delimitazione nel campo di applicazione della legge, per cui molte produzioni particolari potevano anche ritenersi non comprese nella dizione generica contemplata per alcuni settori industriali come vincolo all'autorizzazione ministeriale. In seguito il limite di estensione della legge veniva parzialmente chiarito dalla prassi e dalle deliberazioni che si venivano adottando in via amministrativa. Nel 1937 (R. decreto 12 aprile 1937, n. 841), veniva anche precisato il campo di applicazione della legge in sede legislativa ma ciò nonostante le infrazioni rimasero frequenti e numerose.

Sul rispetto della legge dovevano vigilare gli Ispettorati corporativi, cioè gli organi locali del Ministero delle corporazioni, ai quali era altresì demandata l'istruzione delle pratiche per l'autorizzazione. Questi uffici, oberati da notevole massa di lavoro, con personale scarso non riuscivano ad istruire con la necessaria rapidità le pratiche relative agli impianti industriali.

Non vi è dubbio, anzi, che la deficiente organizzazione periferica degli Ispettorati corporativi, insieme alla esiguità delle penalità pre-

viste, furono fra le ragioni principali della frequenza delle evasioni. Infatti le aziende, assai spesso, contemporaneamente alla presentazione della domanda o trascorso un mese dalla sua presentazione, (per non perdere quei due o tre mesi necessari all'ottenimento dell'autorizzazione) davano inizio ai lavori per i quali la pratica era in corso. Se l'autorizzazione si otteneva, essa giungeva a sanare una situazione di fatto già creatasi; se l'autorizzazione veniva negata si iniziava una procedura di « sanatoria », che veniva facilitata dalla situazione di fatto, soprattutto facendo leva sulla necessità di evitare il licenziamento delle maestranze che avevano trovato impiego nelle aziende non autorizzate; argomento questo che ha sempre avuto un peso decisivo nelle decisioni adottate sia in sede burocratica che corporativa. D'altronde per le aziende era evidentemente più conveniente sopportare le sanzioni pecuniarie (comunque poco rilevanti o addirittura irrisorie) ed anche un eventuale giudizio piuttosto che pretermettere o procrastinare il potenziamento della propria attività produttiva.

In linea di massima le evasioni erano più facilmente attuate e più frequenti da parte di aziende piccole e medie che più facilmente sfuggivano al controllo degli Ispettorati corporativi e soprattutto a quello, assai più efficiente, delle aziende concorrenti.

In realtà, infatti, solo raramente gli ispettorati rilevavano direttamente le infrazioni alla disciplina degli impianti, di norma essi agivano su segnalazioni per lo più provenienti da aziende concorrenti o comunque interessate, nel caso specifico, al rispetto della legge.

Non si dispone di dati precisi sull'entità delle infrazioni alla disciplina degli impianti; ma che esse fossero rilevanti può desumersi, fra l'altro, dalle numerose e ripetute istruzioni trasmesse dal Ministero delle corporazioni agli Ispettorati corporativi e agli Enti di categoria per richiamare l'attenzione sulla necessità di un efficace controllo e sulla severa applicazione delle penalità previste nei casi di evasione della disciplina.

Le infrazioni si aggravarono particolarmente nel periodo bellico, per un complesso di circostanze, fra cui in primo luogo la convizione, da parte delle ditte, di poter liberamente provvedere ad ampliamenti e modifiche non appena in possesso di una urgente commessa bellica da espletare. Di conseguenza divenne quasi normale l'inoltro di domande di sanatoria. Quest'ultima prassi, per quanto assai estesa, riguarda essenzialmente i casi di ampliamento e di trasformazione. Nel gennaio 1942 il Ministero delle corporazioni rilevava che negli ultimi mesi le domande di sanatoria erano diventate assai numerose, per la tendenza diffusasi di mettere l'amministrazione di fronte al fatto com-

piuto, il che, in definitiva, creava imbarazzi non indifferenti per la antieconomicità degli eventuali smantellamenti. Dall'inizio del 1942, si moltiplicarono le istruzioni del Ministero agli ispettorati corporativi, perchè procedessero, non appena a conoscenza d'impianti abusivamente costruiti ed ampliati, alla denuncia all'autorità giudiziaria e alla piombatura delle macchine, ecc.

Comunque, il richiamo alla maggiore severità e la più attenta sorveglianza degli Ispettorati corporativi non mutarono la tendenza in atto e le aziende continuarono a eludere la legge tutte le volte che volevano realizzare rapidamente qualche aumento o trasformazione della capacità produttiva. E il più delle volte il Ministero, di fronte al fatto compiuto finiva, sia pure con notevoli ritardi, col concedere la sanatoria.

Accanto alle infrazioni dovrebbero considerarsi le autorizzazioni concesse e non realizzate, che rappresentano anch'esse un fenomeno rilevante di evasione a quello che vuole essere lo spirito informatore della legge. Di queste però si parlerà in seguito, esponendo i dati dai quali risulta la concreta attuazione che la legge sui nuovi impianti ha avuto nel suo decennio di vita.

§ 7. — *L'applicazione della legge sui «Nuovi impianti» e i suoi effetti sulla produzione industriale italiana.* — Della concreta portata dell'applicazione della legge sui «Nuovi impianti», nel complesso della produzione industriale italiana, si può avere una idea dal movimento delle domande di autorizzazione presentate, accolte e respinte.

In tutto il periodo di applicazione della legge, e cioè praticamente fra il 1933 e il 1942, sono state presentate ed esaminate 11.147 domande di nuovi impianti e di ampliamenti d'impianti preesistenti. Di queste ne sono state autorizzate 6.412 e cioè circa il 55 % mentre ne sono state respinte circa il 45 %. Se, però, si considera separatamente il periodo di blocco delle iniziative industriali (1940-1942), durante il quale le nuove iniziative venivano praticamente autorizzate soltanto in via eccezionale e in relazione a superiori esigenze del paese, negli anni di relativa normalità la percentuale media delle autorizzazioni concesse, sul complesso delle domande presentate, sale a oltre il 70 %, e rispettivamente la percentuale delle domande respinte scende al disotto del 30 %. Il maggior numero di domande respinte si riferisce alle industrie vetrarie, meccaniche e metallurgiche. Il rapporto fra domande di nuovi impianti e domande di ampliamento si aggira intorno al 50 %.

Dal seguente prospetto risulta, per singoli anni, il numero delle domande esaminate, il numero delle autorizzazioni concesse e le rispettive percentuali per le domande accolte e per quelle respinte:

A N N O	Domande decise	Domande accolte	% accolte	% respinte
1933-1934.....	647	420	64,9	35,1
1935.....	764	489	77,0	23,0
1936.....	865	643	74,3	25,7
1937.....	886	760	85,7	14,3
1938.....	1.500	1.087	72,4	27,6
1939.....	1.761	1.109	62,9	37,1
1940.....	1.142	606	53,0	47,0
1941.....	1.164	475	40,8	59,2
1942.....	2.418	713	29,4	70,6

Esaminando i singoli anni si rileva che il 1938 e il 1939, nonostante che siano gli anni immediatamente precedenti alla guerra, nei quali pertanto ci si sarebbe dovuta attendere una certa larghezza nella concessione di autorizzazioni per aumentare la capacità produttiva industriale del paese, sono quelli nei quali si nota una contrazione nella percentuale delle domande autorizzate, benchè il numero assoluto delle domande e quelle delle autorizzazioni sia notevolmente aumentato. Tale maggiore irrigidimento potrebbe attribuirsi all'attuazione della procedura corporativa che, chiamando, fra gli altri, a deliberare sulle nuove autorizzazioni i rappresentanti delle categorie interessate, avrebbe condotto all'adozione di criteri più restrittivi, sotto la spinta della tutela degli interessi preconstituiti.

Nel prospetto allegato (Tabella I) risulta la dinamica della trasformazione dell'attrezzatura industriale italiana, negli anni dal 1933 al 1938, per i settori soggetti alla disciplina degli impianti.

Nel complesso, durante i primi sei anni di applicazione della legge, sono stati *autorizzati* 1.142 nuovi impianti industriali, il cui potenziale produttivo previsto ammontava a 257.043 c.v., con un preventivato impiego complessivo di oltre un miliardo e mezzo di capitali e capaci di dare lavoro a circa 44.000 operai.

Maggior rilievo, hanno avuto nello stesso periodo, gli ampliamenti e le trasformazioni *autorizzati* nel numero di 1.663, per un potenziale in c.v. di 321.032 e implicanti un impiego di circa due miliardi di capitale e con prevista possibilità di lavoro per oltre 75.000 operai.

Esaminando la concreta applicazione della legge per singoli settori produttivi si rileva che il maggior numero di domande si riferisce ai settori dell'industria chimica, meccanica e metallurgica seguiti a notevole distanza dagli altri, come risulta dalla seguente ripartizione percentuale delle domande presentate fra il 1933 e il 1939.

TABELLA I.
Nuovi impianti ed ampliamenti industriali « autorizzati » dal 9 agosto 1933 al 31 dicembre 1938.

A N N I	N U O V I I M P I A N T I					A M P L I A M E N T I				
	N.	Capitale (1000 lire)	Forza motrice di cui elettr.		Addetti	N.	Capitale (1000 lire)	Forza motrice di cui elettr.		Addetti
			Totale (c.v.)	(c.v.)				Totale (c.v.)	(c.v.)	
1933 (dal 9 agosto)	23	18.728	3.398	3.323	1.323	12	10.830	1.027	1.014	1.499
1934	219	177.860	52.162	47.923	7.119	154	202.746	50.423	47.495	9.545
1935	140	156.383	38.020	21.808	4.423	263	225.329	39.721	35.109	11.650
1936	149	87.295	10.317	9.189	4.798	303	183.877	31.285	27.501	9.536
1937	193	641.148	84.501	40.017	8.761	362	836.293	116.477	61.798	21.159
1938	418	513.686	68.645	45.013	17.504	569	486.173	82.099	73.200	22.026
TOTALE ...	1.142	1.595.100	257.043	167.273	43.928	1.663	1.945.248	321.032	246.117	75.415
<i>di cui:</i>										
Ind. tessile	77	32.049	3.459	3.324	3.431	475	315.370	46.552	35.966	22.797
» metallurgiche e meccanica	376	583.951	81.961	55.063	15.212	628	826.733	98.133	97.357	26.765
» chimica	486	812.138	124.549	97.318	18.823	348	683.251	140.900	82.676	20.435
» dei prodotti per l'edilizia...	17	10.870	1.276	1.219	763	49	52.346	15.910	12.360	1.773
» vetraria	23	10.510	530	530	1.191	46	11.754	918	797	2.132
» cartaria	28	29.105	10.868	5.918	1.032	51	31.374	14.743	14.262	1.051
» varie	135	116.477	34.400	3.901	3.476	66	24.420	3.876	2.699	462

Industria chimica	36,8 %
» meccanica	22,3 %
» metallurgica	15,1 %
» tessile	7,4 %
» freddo	7,3 %
» vetro	3,6 %
» alimentare	2,1 %
» prodotti per edilizia	1,6 %
» varie	2,3 %
altre non specificate	1,5 %
	<u>100 %</u>

L'allegata tabella II dà le domande presentate ed accolte per singoli settori di produzione in periodo di blocco degli impianti: come si può rilevare non si tratta solo di attività interessanti direttamente la difesa del paese, ma di numerosissime attività anche di carattere esclusivamente civile.

TABELLA II

Ripartizione per categoria delle domande presentate ed accolte in regime di blocco degli impianti.

CATEGORIE D'INDUSTRIA	1941		1942	
	Domande presentate	Domande accolte	Domande presentate	Domande accolte
Metallurgica e meccanica	403	122	705	153
Chimica	243	70	278	125
Prodotti tessili	231	154	504	140
Abbigliamento	50	50	49	23
Carta e stampa	42	15	73	27
Olearia	29	17	51	14
Vetro e ceramica	32	10	60	10
Frigoriferi	46	2	64	24
Bevande gassate	9	3	20	11
Ghiaccio	9	3	8	3
Gas-elettricità	14	7	31	12
Alimentari	21	7	141	28
Surrogati caffè	3	1	—	—
Cereali	11	1	32	13
Distillerie	11	4	43	5
Cemento	10	9	32	11
Legno	—	—	120	65
Maglierie	—	—	59	17
Stampaggio materie prime	—	—	54	8
Depilazione pelli di coniglio	—	—	36	3
Zucchero	—	—	15	12
Conceria	—	—	14	6
Estrattive	—	—	11	—
Varie	—	—	4	3
TOTALE ...	1.164	475	2.404	713

§ 8 - *Rapporto tra autorizzazioni concesse e impianti realizzati.* —

Un fenomeno caratteristico e singolarmente illuminatore nell'applicazione concreta della disciplina degli impianti, era rappresentato dal fatto, che molti impianti autorizzati non venivano realizzati.

Confrontando il numero degli impianti realizzati fra il 1933 e il 1940 con il numero degli impianti autorizzati nello stesso periodo si rileva che i primi sommano in tutto a 414, mentre le autorizzazioni concesse salgono a 5.114 (per nuovi impianti e ampliamenti). Anche tenendo conto che le 5.114 domande accolte si riferiscono sia ai nuovi impianti che agli ampliamenti e trasformazioni di quelli preesistenti, e che pertanto solo il 50 % di esse riguardano domande relative ai nuovi impianti, si constata che gli impianti realizzati rappresentano non più del 16 % di quelli effettivamente autorizzati.

Da questo diffuso fenomeno si può dedurre che le imprese consideravano l'autorizzazione, come una ipoteca o una valvola di sicurezza contro eventuali possibili concorrenti, specie nei settori nei quali la potenzialità produttiva non era esuberante rispetto alla capacità di assorbimento del mercato interno e di quello internazionale.

Una volta ottenuta l'autorizzazione le aziende potevano, quando la situazione si presentava particolarmente favorevole, dare attuazione all'impianto; assai spesso questo momento favorevole non giungeva e l'impianto autorizzato rimaneva inattuato. Per contro aver ottenuto l'autorizzazione significava, almeno entro certi limiti, evitare che un impianto analogo venisse autorizzato ed effettivamente realizzato da altra impresa concorrente.

Il fenomeno divenne ad un certo momento talmente vistoso che la stessa Confederazione degli industriali ritenne di dover intervenire e cercare di porvi una remora stabilendo, per le sue associate, termini entro i quali gli impianti autorizzati dovevano avere un principio di attuazione.

Sarebbe difficile dire se tale richiamo avrebbe potuto modificare il sistema. Di fatto, al sopraggiungere della guerra, con le difficoltà di rifornimenti di materiali da costruzione e di materie prime metalliche, fornì comode ragioni giustificative per dilazioni e proroghe che mantennero le aziende detentrici di autorizzazioni in posizione di privilegio o comunque atta a favorire transazioni speculative.

§ 9. - *L'applicazione della legge in rapporto alle dimensioni delle imprese.* — È alla luce di queste precisazioni che va esaminato il problema se la disciplina dei nuovi impianti, così come è stata realiz-

zata, abbia favorito lo sviluppo delle grandi imprese a carattere monopolistico a danno della media e piccola impresa.

A tal riguardo occorre evitare di essere tratti in inganno dai dati. Infatti, dallo spoglio delle autorizzazioni concesse tra il 1933 e il 1941, distinte a seconda delle dimensioni delle imprese, risulta che, su un complesso di 1224 autorizzazioni per nuovi impianti, meno di un sesto si riferiscono a grandi imprese (199); poco più di un decimo ad imprese medie (140) e circa il 75 % riguardano le piccole aziende.

NUOVI IMPIANTI — Industrie	IMPRESE (1)			Totale
	grandi	medie	piccole	
Metallurgica e mineraria	36	34	246	316
Chimica	91	63	380	534
Fertilizzanti e anticrittogamici	14	8	29	51
Tessili	28	13	25	66
Gomma e cellulosa	5	10	33	48
Grassi e oli	20	7	170	197
Refrattari	5	5	22	32

(1) Grandi imprese sono considerate quelle con capitale superiore a 100 milioni, medie quelle con capitale da 5 a 100 milioni, piccole con capitale inferiore a 5 milioni.

Apparentemente, dunque, sembra esservi una prevalenza delle piccole e medie industrie, per quanto sia evidente che una sola autorizzazione per un grande impianto non abbia lo stesso peso di una autorizzazione ad una piccola industria. Ma quel che è decisivo è il buon conto dei dati effettivamente realizzati, su quelli autorizzati e distinti a seconda delle dimensioni.

Per le autorizzazioni ad ampliamenti, su un totale di 361 ampliamenti autorizzati 74 riguardano le grandi imprese, 70 le medie, 217 le piccole.

AMPLIAMENTI	Grandi	Medie	Piccole	Totale
Metallurgiche e Minerarie	20	27	60	107
Chimica	29	23	100	152
Fertilizzanti e anticritt.	6	3	9	18
Tessili	8	10	11	29
Gomma e cellulosa	5	1	7	13
Grassi e oli	3	3	27	33
Refrattari	3	3	3	9

*Impianti realizzati su quelli autorizzati a seconda delle dimensioni (1)
delle imprese del 1933 al 1946.*

	Numero imprese	C. V.	Capitale	Numero addetti
<i>Imprese:</i>				
Grandi	1	15.000	150.000.000	?
Medie	143	337.359	2.225.855.000	32.858
Piccole	270	137.466	553.217.000	28.762
TOTALE ...	414	489.825	2.928.072.000	61.620

(1) La classificazione delle imprese è la stessa seguita a pag. 141, nota (1) della tabella.

Come può rilevarsi, le grandi imprese rappresentano sul complesso degli impianti realizzati, il 3 % circa per la forza motrice installata e il 5 % per i capitali impiegati; le imprese medie il 68 % della forza motrice e il 75 % dei capitali; le piccole aziende il 29 % della forza installata e il 20 % dei capitali impiegati.

L'enorme differenza che si riscontra tra il numero dei grandi impianti autorizzati e quelli realizzati denota in modo evidente il sistema seguito nelle autorizzazioni e che del resto non aveva mancato di esser posto in rilievo da parte di scrittori obiettivi: il sistema cioè in base al quale i grandi organismi politicamente ed economicamente potenti, si accaparravano nelle riunioni corporative le più promettenti iniziative, pur non avendo intenzione di sfruttarle e richiedendole tuttavia allo scopo di evitare il rafforzamento di medie e piccole industrie.

§ 10. — *L'autarchia e la disciplina degli impianti.* — Altro aspetto interessante il problema della disciplina degli impianti è quello della influenza che la politica autarchica ha esercitato sulla concreta attuazione della legge sui nuovi impianti.

Dal momento in cui l'autarchia economica divenne la parola d'ordine, la disciplina degli impianti è stata impostata nel quadro di un'economia regolata, in quanto l'attuazione dei piani autarchici richiedeva, come presupposto indispensabile, la regolamentazione delle attività produttive nel momento in cui sorgevano.

Di conseguenza alla legge sui nuovi impianti venne attribuita importanza fondamentale quale strumento di particolare efficacia per l'attuazione della politica autarchica. Si sosteneva, e la tesi può ritenersi in linea di principio parzialmente esatta, che attraverso una oculata applicazione di questa legge si sarebbero dovute favorire e auto-

rizzare principalmente le iniziative autarchiche, quelle cioè che, in base ai piani generali di produzione, richiedevano il minimo delle materie prime d'importazione e che, nello stesso tempo, si prestavano a soddisfare le esigenze del mercato interno.

Anche questo obiettivo, però, posto successivamente alla legge sui nuovi impianti, non è stato raggiunto che in minima parte. È noto infatti che la manovra delle autorizzazioni si è mostrata del tutto inadeguata per raggiungere le produzioni preventivate nei piani autarchici e se il governo, per ragioni politiche, si era impegnato a raggiungere determinati livelli di produzione, ed ha voluto mantenere l'impegno, è stato costretto ad ulteriori interventi, attraverso facilitazioni doganali e fiscali, premi all'esportazione, garanzie preliminari e prezzi minimi, ecc.

L'autarchia, pertanto, anche nell'attuazione della disciplina degli impianti era una semplice etichetta che serviva a far più facilmente autorizzare iniziative che sarebbero state ostacolate da interessi pre-costituiti nello stesso settore industriale o in settori affini. È questo il caso della siderurgia a ciclo integrale e soprattutto delle fibre tessili artificiali tenacemente avversate dall'industria cotoniera che vedeva nello sviluppo di questa produzione una pericolosa concorrenza.

§ II. — *L'attuale regime transitorio delle nuove attività industriali.* — Come si è accennato, il 12 giugno 1940 (R.D. 19 giugno n. 953) fu decretato insieme al blocco dei prezzi, delle merci, dei servizi e delle costruzioni edilizie, quello dei nuovi impianti industriali, che solo in casi eccezionali, interessanti le esigenze superiori del paese, potevano essere autorizzati dal Comitato interministeriale per l'autarchia.

Tale blocco era previsto per tutto il periodo della guerra. Finita la guerra si sarebbe dovuti rientrare nel regime della legge del 1933, con le successive modificazioni e ampliamenti.

È intervenuto, però il Decreto legislativo Luogotenenziale 12 marzo 1946, n. 211 che detta una nuova disciplina per la fase formativa delle attività industriali. Praticamente il provvedimento, da poco tempo entrato in vigore, è stato prospettato come tendente ad un avviamento verso una maggiore libertà in materia di disciplina degli impianti.

Esso si limita a chiedere che di ogni nuova iniziativa industriale, modifica di ricostruzione d'impianti preesistenti, venga data notizia al Ministero dell'industria e commercio.

A quest'ultimo è data facoltà di vietare sia la costruzione di nuovi stabilimenti, sia l'ampliamento, il trasferimento e la ricostruzione di

stabilimenti preesistenti, su conforme parere di una Commissione centrale per la industria costituita in base allo stesso provvedimento.

All'esercizio della facoltà di divieto è posto il termine assai breve di 30 giorni dal momento del ricevimento della denuncia.

Senza dubbio si tratta di disciplina assai meno rigida della precedente e che, evidentemente, si limiterà ai settori nei quali effettivamente esista una attrezzatura industriale assai superiore ai fabbisogni effettivi del mercato interno e alle possibilità di assorbimento delle esportazioni.

Comunque si tratta di disciplina transitoria in quanto la facoltà di divieto è concessa per un periodo di tempo non superiore al 30 giugno 1947.

Se ora si vuol trarre qualche conclusione riassuntiva da quanto si è venuto esponendo sulla esperienza fatta in materia di disciplina degli impianti, sembra possa dirsi che, dal punto di vista degli organi preposti all'attuazione della legge, la prima procedura, di carattere esclusivamente burocratico, pare abbia dato miglior prova della seconda. Il definitivo giudizio dei funzionari, infatti, era ispirato normalmente a criteri di maggiore obiettività e interesse generale che non il giudizio, successivamente adottato, da parte delle categorie interessate.

Questa conclusione è confermata più che dal lieve aumento, già rilevato, nella percentuale di domande respinte negli anni in cui è entrata in vigore la procedura corporativa, da un complesso di giudizi formulati in passato e attualmente confermati sulla impossibilità di portare le categorie, e in pratica i singoli che a un determinato momento le rappresentano, a superare il proprio interesse, nel nome di un superiore interesse generale.

Da ciò si dovrebbe trarre un pessimistico giudizio sulla capacità di autogoverno delle categorie; giudizio pessimistico che si dovrebbe confermare anche in altri campi oltre che in questo, particolarmente delicato, delle nuove iniziative.

Il problema fondamentale che si pone e che va attentamente esaminato ove si voglia mantenere in vita — in qualunque forma — una disciplina degli impianti è quello della conciliazione dei contrastanti interessi tra le posizioni precostituite e le nuove iniziative. Non vi è dubbio, infatti, che esista un contrasto di interessi tra l'azienda che già svolge una determinata attività produttiva e l'azienda che, attraverso nuove installazioni o ampliamento o trasformazione di quelle esistenti, vuole dedicarsi a quella medesima attività. Donde non può

negarsi da una parte l'interesse a difendere la posizione preconstituita e dall'altra il diritto a iniziare o sviluppare una determinata attività. Se si deve tener conto dell'interesse più diffuso e generale dei consumatori non vi è dubbio che bisognerebbe, almeno entro certi limiti, lasciare sviluppare la concorrenza anche attraverso le nuove iniziative.

È inoltre da ricordare che una legge del genere di quella del 1933, è sempre una legge eccezionale, in quanto limitatrice di un diritto soggettivo quale è quello della iniziativa nel campo della produzione, e pertanto la sua portata e la sua applicazione dovrebbero essere precisamente e categoricamente predeterminati.

Per evitare che una legge del genere finisca col tutelare solo alcuni interessi privati, in luogo dell'interesse generale (tutela quest'ultima che solamente ne può costituire la legittimazione) sarebbe forse da ricercarsi un principio di applicazione automatico, direttamente derivante dalla finalità fondamentale della « produzione », determinata in qualità e quantità a seconda del fabbisogno interno e delle possibilità di collocamento o a seconda dei casi di rifornimento del mercato internazionale. Basandosi su tale principio, ogni nuova iniziativa, in base alla sua importanza specifica, dovrebbe essere accolta solo quando si verificasse il presupposto dell'esigenza produttiva.

Il problema, quindi, dell'intervento dello Stato nella disciplina dei nuovi impianti industriali o nell'ampliamento o trasformazione di quelli esistenti, non sembra possa risolversi isolatamente e autonomamente. Esso va esaminato e affrontato nel quadro più generale dell'intervento dello Stato nell'attività produttiva industriale; e questo è a sua volta condizionato dal generale orientamento della politica economica internazionale. Sarebbe inoltre fuori della realtà pretendere di instaurare in Italia un regime liberistico delle attività produttive tanto più che il mondo può orientarsi verso forme vincolistiche.

La disciplina degli impianti costituisce senza dubbio uno dei punti più delicati e nevralgici delle varie forme di intervento dei poteri pubblici nella attività produttiva industriale. Se, in relazione agli sviluppi generali della politica economica internazionale e all'orientamento interno di politica industriale, si deciderà a favore di un intervento, si potrà, almeno per il momento, limitare questo intervento alle grandi linee del programma di ricostruzione nazionale, entro il quale dovrebbero essere lasciati ampi margini alle private iniziative. Si potrà, d'altra parte, superare lo stesso problema della disciplina degli impianti per quel settore (situazioni monopolistiche) che potesse essere eventualmente nazionalizzato.

Se l'esperimento di una libertà spontaneamente responsabile non potesse essere realizzabile, la disciplina — nella delicata fase della formazione delle attività produttive, sempre in relazione ai settori non nazionalizzati — dovrebbe essere semplice e rapida nella procedura di attuazione e nello stesso tempo chiaramente definita nel campo di applicazione onde evitare tutti, o almeno i più gravi, inconvenienti cui ha dato luogo l'applicazione della legge del 1933. Comunque, visto l'esito negativo dell'esperienza di disciplina, sia burocratica sia diretta, degli impianti, si può pensare a un sistema di economia mista in cui una nazionalizzazione — più o meno estesa — renda in parte inutile la stessa disciplina e in cui la relativa procedura — nel settore libero — sia bensì burocratica, ma affatto eccezionale e il più possibile elastica.

§ 12. — *Opinioni espresse circa l'utilità o meno della disciplina degli impianti industriali.* — In conformità al metodo di lavoro adottato dalla Commissione Economica, allo scopo di accertare il pensiero delle categorie interessate, di studiosi e di Enti, la sottocommissione dell'Industria ha ritenuto opportuno inserire nel suo questionario n. 2 (Intervento dello Stato per la disciplina della vita economica) due quesiti specifici relativi alla disciplina degli impianti, in aggiunta al quesito d'ordine più generale, enunciato anche nella premessa, circa l'opportunità o meno di un intervento dello Stato nella vita economica.

Particolare avversione si rileva allo specifico intervento nella fase formativa delle attività produttive, in quanto dai più si ritiene che questo particolare tipo d'intervento costituisca uno strumento per mantenere o costituire posizioni di privilegio e, peggio, di monopolio da parte dei maggiori gruppi operanti sul mercato. A questa opinione prevalente fanno eccezione le risposte formulate da taluni enti che per principio sono favorevoli a tutte le forme d'intervento.

Se si esaminano in particolare le risposte degli interpellati, ponendole distinte per categorie è dato riscontrare che le Camere Confederali del Lavoro (salvo qualche eccezione) sono favorevoli in linea di massima agli interventi in generale ed anche a quello specifico che si attua attraverso il controllo degli impianti, sia pure con alcune limitazioni.

Sono anche favorevoli in generale a molteplici forme di intervento gli Ispettorati del Lavoro; questi però avanzano numerose riserve e limitazioni per quanto si riferisce alla disciplina degli impianti, per cui in definitiva si può constatare che circa il 50 % degli interpellati si è rivelato contrario in linea di principio a questa forma d'intervento. Un buon 25 % degli interpellati ammette e giustifica forme di disci-

plina degli impianti con talune limitazioni: per esempio limitatamente al periodo della ricostruzione e della normalizzazione del mercato, oppure limitatamente ad alcuni settori industriali di particolare importanza per l'economia nazionale; altri esprimono il parere che la disciplina di cui sopra possa ritenersi utile soltanto per impianti che superino una determinata entità o la cui attività implichi importazioni di materie prime e di macchinari dall'estero. Non è meno notevole il suggerimento di disciplinare, sempre per gli impianti di maggiore entità, anche la ubicazione territoriale di questi, non solo ai fini della sicurezza da eventuali offese belliche ma altresì per favorire il progresso industriale di determinate zone.

Solo un 25 % scarso degli interpellati di detta categoria si è manifestato incondizionatamente favorevole alla disciplina degli impianti.

Gli Uffici Provinciali del lavoro, che pure sono in buona parte favorevoli in linea di massima a numerose forme d'intervento, si mostrano per altro in grande maggioranza contrari alla disciplina degli impianti ovvero ne ammettono una relativa utilità limitatamente al periodo di normalizzazione e per alcuni particolari settori industriali.

La prevalenza degli altri interpellati (Associazioni Industriali, Camere di Commercio, Prefetture, privati studiosi o industriali) si manifesta in linea di principio contraria ad ogni forma d'intervento che tenda a vincolare il sorgere delle iniziative della cui proficuità e della cui vitalità dovrebbe essere giudice unico il mercato, attraverso la eliminazione attuata dalla concorrenza delle imprese meno efficienti. Peraltro è stato fatto rilevare da qualcuno che il controllo degli impianti potrebbe trovare la sua particolare giustificazione nella situazione speciale della economia italiana povera di materie prime e di capitali, per cui potrebbe ritenersi giustificato il tentativo di evitare perdite e sprechi delle une e degli altri.

In particolare nelle risposte formulate al quesito specifico del questionario n. 2 (circa la utilità del controllo degli impianti industriali) l'opinione prevalente risulta contraria a tale disciplina. Le risposte pervenute possono classificarsi in tre gruppi, con spiccata prevalenza delle opinioni contrarie all'intervento sistematico dello Stato in tale settore. Per considerazioni sulle condizioni particolari dell'economia nazionale, povera di materie prime e di capitali, circa il 20 % degli interpellati ha dichiarato di essere incondizionatamente favorevole alla disciplina degli impianti, sia che si tratti d'impianti nuovi, sia che si tratti di ampliamento d'impianti preesistenti.

Circa il 30 % degli interpellati ha espresso una opinione limitatamente favorevole alla disciplina di che trattasi, ammettendone la

utilità soltanto per settori particolari dell'industria, o per industrie che implicino grandi investimenti di capitale, o per il periodo della ricostruzione e della normalizzazione, ripetendo insomma le considerazioni già esposte nelle risposte al quesito d'ordine più generale. Qualche Ispettorato Provinciale del lavoro suggerisce come alternativa preferibile al sistema delle autorizzazioni, quello della denuncia preventiva con facoltà del governo d'intervenire, caso per caso quando lo ritenga necessario (all'incirca il sistema transitorio attualmente in vigore).

Opportunamente da qualche interpellato si è sottolineata la necessità che ove esista e si mantenga un regime di autorizzazione, dovrebbe citarsi che le autorizzazioni stesse venissero poi effettivamente utilizzate e non servissero soltanto a sabotare o ad impedire il nascere d'iniziative concorrenti.

Più numerose (circa il 50 %) è il gruppo delle opinioni contrarie, ispirate o a principi di massima o ai risultati della esperienza concreta fatta in Italia e in generale persuase della utilità dell'azione selettiva della gara concorrenziale. Da taluno si è fatto osservare che lo Stato dispone già di uno strumento attraverso il quale può incoraggiare o scoraggiare le iniziative e precisamente lo strumento fiscale, cui possono affidarsi, come già sono state affidate, funzioni discriminatorie; in tal modo la disciplina degli impianti si appalesa dal punto di vista dell'economia generale superflua o comunque inceppante. Altri rilievi vengono fatti circa i danni che da tale disciplina derivano ai consumatori, circa il costo della disciplina stessa, qualora si voglia attuarla seriamente, ovvero circa la scarsa proficuità di una disciplina solo parzialmente osservata, la quale non avrebbe altro effetto che quella di inceppare e ritardare le iniziative private.

Perlopiù generiche e comunque insufficienti ad offrire una documentazione su quella che è stata obbiettivamente l'influenza della legge sugli impianti dei vari settori produttivi, sono le risposte pervenute al quesito n. 9 (il quale chiedeva quali particolari effetti si fossero manifestati nei diversi settori produttivi a seguito del controllo sugli impianti).

L'opinione prevalente, sia pure genericamente espressa, è che la disciplina degli impianti non abbia avuto effetti favorevoli ed anzi si sia manifestata dannosa, favorendo il consolidamento di privilegi territoriali o di gruppi, scoraggiando, con la lentezza delle procedure, utili iniziative private, operando con criteri arbitrari, quando addirittura non si sia risolta in un semplice sanatoria di iniziative già attuate. Non è mancato chi ha ritenuto di far presente casi di corruzione.

Alcuni hanno fatto presente che la disciplina degli impianti, nei limiti in cui si è resa interprete di effettive esigenze del mercato, non ha prodotto effetti diversi da quelli che si sarebbero automaticamente verificati, anche senza l'intervento statale, mentre fuori di tali limiti si è dimostrata incompatibile con i fenomeni e le caratteristiche di mercato creando situazioni antieconomiche ed attività artificiose a tutto scapito dei consumatori. Soltanto poche risposte (Associazione Acque gassate, Associazione Industrie conserviere) hanno ammesso una certa utilità derivante dalla limitazione degli impianti.

Ovviamente molte delle risposte pervenute sono più o meno palesemente e consapevolmente influenzate da particolari interessi e da particolari esperienze degli interpellati.

L' ISTITUTO PER LA RICOSTRUZIONE INDUSTRIALE

§ I. - *Premesse della costituzione dell' I. R. I.*

a) La situazione finanziaria italiana nel primo dopoguerra ed i primi interventi statali.

È nozione ormai acquisita, che nel corso della prima guerra mondiale la necessità di trasformare in prodotti finiti per la guerra le materie prime e i semi-lavorati provenienti d'oltremare ed una quota di materie prime nazionali anteriormente destinate a consumi civili, impressero una profonda trasformazione industriale all'Italia. Nuove industrie sorsero, altre si svilupparono e si trasformarono, in conformità delle pressanti esigenze belliche. Questo movimento fu largamente appoggiato dalle banche. Diminuito improvvisamente con la fine della guerra l'afflusso estero di materie prime e semi-lavorati e di prodotti alimentari anche in seguito allo sblocco dei cambi (il dollaro andò rapidamente a 18 lire dalla quota di 6,33 in cui era stato mantenuto durante la guerra), affluiti nel paese i militari dimessi dalle armi in cerca di lavoro, acceleratosi il processo inflazionistico che durante i primi anni di guerra era stato sufficientemente contenuto, e in parte mascherato dalla sia pure fittizia ripresa bellica, le industrie caddero in paralisi, nè fu possibile riattivare sollecitamente quelle destinate ai consumi civili, per mancanza fra l'altro, di mezzi di pagamento sull'estero con i quali comprare le materie prime da trasformare.

In particolare, scesi nel 1920 i noli internazionali a quote bassissime rispetto alle cifre di altezza vertiginosa che avevano raggiunto durante la guerra e nell'immediato dopoguerra, si delineò la crisi della Banca italiana di sconto, la quale risultò essere eccessivamente immobilizzata appunto (oltre che nelle industrie di guerra) nelle industrie navali e in quella del cotone.

La Banca Italiana di Sconto cadde clamorosamente sulla fine del 1921; e il rumore della sua caduta fu talmente forte, che il Governo Facta ritenne di non poter astenersi dall'intervenire (al contrario di quanto aveva fatto alla vigilia della caduta il governo Bonomi, allora in carica), finanziando l'esecuzione del concordato tra la Banca ed i suoi creditori, cioè facendo anticipare dagli Istituti di emissione quelle somme di denaro che erano di volta in volta necessarie per pagare le prefissate rate concordatarie per le quali non risultavano sufficienti gli

incassi che si andavano facendo con la liquidazione dei crediti e delle attività in genere della banca caduta.

Per far sì che l'aumento di circolazione monetaria derivante dalle anticipazioni concesse alla liquidazione della Banca Italiana di Sconto, trovasse una contabilizzazione distinta da quella delle normali operazioni degli Istituti di emissione, pur essendo comunque compresa (probabilmente per non allarmare il pubblico) sotto la comune voce di bilancio del « Portafoglio », fu creato nel marzo 1922 un apposito ente denominato *Sezione Speciale Autonoma del Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali*. In tal modo la circolazione totale di biglietti in Italia veniva effettuata: a) per conto del commercio, traendo origine dalle operazioni varie degli istituti di emissione; b) per conto dello Stato, in relazione alle anticipazioni ordinarie e straordinarie che detti istituti facevano al tesoro; c) per conto della predetta Sezione autonoma, nei modi sopra chiariti.

Il Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali era stato fondato alla fine del 1914, cioè quasi alla vigilia dello scoppio della guerra, da Bonaldo Stringher, nella previsione che la guerra avrebbe provocato un fenomeno di panico da parte dei portatori di azioni industriali e quindi una massiccia vendita di titoli sul mercato; il Consorzio aveva per iscopo di concedere anticipatamente su titoli industriali e di scontare cambiali industriali anche garantite con deposito di merci, mediante capitale proprio e mediante risconto presso la Banca d'Italia.

Durante la guerra il temuto ribasso delle azioni industriali non si verificò, anche a cagione della inflazione che, sia pure in forma non spinta, la guerra stessa comportò, e il Consorzio, creato per la guerra rimase inattivo o quasi durante il suo svolgimento; funzionò invece durante gli anni 1919-1920-1921 in concomitanza con lo scoppio della crisi industriale sopra accennata.

Ma la Sezione Autonoma del Consorzio medesimo, creata, come si è detto, nel marzo 1922, non ebbe nulla a che fare col Consorzio originario.

Essa tuttavia, non ebbe un proprio fondo di dotazione, nè una personalità giuridica propria, nè una propria organizzazione. Funzionava in modo semplicissimo: allorchè la banca in liquidazione aveva bisogno di denaro per pagare le rate del concordato, emetteva delle cambiali all'ordine della Sezione e la Sezione lo stesso giorno le girava alla Banca d'Italia, che forniva i fondi con l'emissione di biglietti. Però la legge istitutiva della Sezione consentiva a questa di fare operazioni per non oltre un miliardo di lire; trattavasi quindi di uno strumento di interventi con un campo circoscritto e delimitato. Senonchè, durante il 1922 ed ai primi del 1923 si accentuò un'altra crisi ban-

caria di grandi dimensioni; quella del Banco di Roma, che già pericolava al momento della caduta della Banca Italiana di Sconto. Questa volta il Governo volle evitare una nuova catastrofe bancaria e decise di intervenire, e poichè a tale scopo non era più sufficiente il miliardo della Sezione Autonoma del Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali, in parte già erogato per le necessità del concordato della Banca Italiana di Sconto, con D. L. del 22 marzo 1923, venne soppresso il limite di un miliardo che le operazioni della Sezione non avrebbero potuto sorpassare.

Si configurava così lo strumento attraverso il quale gli Istituti di emissione avrebbero potuto provvedere ai salvataggi bancari in modo distinto dalle proprie operazioni. Tale strumento, che nel 1926 mutò denominazione (si chiamò Istituto di Liquidazioni) ed ebbe una propria struttura interna (la Sezione era rimasta un piccolo ufficio di contabilità presso la Banca d'Italia), funzionò per i salvataggi attuatisi durante il periodo 1922-32. Le banche sovvenute rilasciavano cambiali alla Sezione Autonoma del Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali, prima, all'Istituto di Liquidazioni poi, che a loro volta le giravano alla Banca d'Italia (divenuto nel frattempo l'unico Istituto di emissione) che forniva i fondi.

Furono così effettuati interventi finanziari nei confronti di diversi istituti e aziende industriali legati con le banche, quali la Banca Italiana di Sconto, il Banco di Roma (salvataggio del 1923), la Banca Agricola Italiana, il Credito Marittimo, il Banco di Santo Spirito, il folto gruppo delle banche cattoliche, il Banco di Sicilia, la Banca Toscana, la Banca del Trentino e dell'Alto Adige, la Banca delle Marche e degli Abruzzi, la Banca Italiana di Credito e Valori, la Banca Nazionale dell'Agricoltura, la Banca Agricola Commerciale di Pavia, la Banca delle Venezie, la Cassa di Risparmio di Fiume, ed altri minori, oltre ad interventi per la sistemazione di alcune aziende industriali legate a dette banche, quali la Società Cogne, le Bonifiche Ferraresi e per esse la Banca Popolare di Novara e l'Istituto di S. Paolo di Torino.

Molte di queste banche ebbero un aiuto a fondo perduto, altre come la Banca di Sconto, la Banca Agricola Italiana e la Società Finanziaria per l'Industria e il Commercio (*holding* creata per lo smobilizzo del Banco di Roma) furono poste in liquidazione e, dopo aver pagato i terzi creditori, consegnarono all'Istituto di Liquidazioni ciò che rimaneva delle loro attività; così l'Istituto venne in possesso di alcune partecipazioni industriali che in parte riuscì a vendere e in parte trasmise all'I. R. I. quando, come si vedrà più sotto, esso fu assorbito dall'I. R. I. stesso.

Non sono di pubblica conoscenza le cifre di ciascuno degli interventi sopra elencati, cioè le somme anticipate a ciascuna banca al lordo dei rimborsi conseguiti; risultano invece le perdite subite per detti interventi. Dette perdite erano state in parte registrate dall'Istituto di Liquidazioni e per il residuo furono calcolate dall'I. R. I. poco dopo la sua costituzione; risultò complessivamente una perdita di circa 5 miliardi di lire (dell'epoca).

A questa partita è da aggiungere, come più sotto si vedrà, quella conseguita a fronte dell'intervento che negli anni 1930-1931-1932 fu effettuato a favore delle tre grandi banche nazionali (Commerciale, Credito e Banco di Roma) intervento che, per comodità di esposizione, viene considerato separatamente da tutti quelli elencati nel paragrafo precedente.

b) Le banche italiane e il finanziamento dell'industria fino alla grande crisi.

Il cedimento del sistema bancario e il più diffuso intervento dello Stato in linea di salvataggi si accentuò negli anni 1930-31-32 anche in connessione con la violenta crisi internazionale scoppiata in America nel 1929.

Già la stabilizzazione della lira a quota 90 nel 1926 aveva frenato l'espansione produttiva, specialmente delle industrie esportatrici, riverberandosi sulla situazione delle banche; ma la profonda caduta dei valori succeduta alla crisi del 1929 inferse un colpo decisivo alla struttura del sistema creditizio italiano, investendo le tre maggiori banche di credito ordinario.

La Banca Commerciale Italiana in maggior misura, in minor misura il Credito Italiano e il Banco di Roma, cioè i tre maggiori istituti di credito del paese avevano, chi fin dall'origine, chi soltanto negli ultimi anni, adottato il tipo di condotta bancario tedesco e non già quello anglo-sassone; essi possedevano largamente azioni industriali, finanziavano le industrie non solo per i fabbisogni di esercizio, ma anche per i fabbisogni di impianti e si ingerivano nella condotta delle industrie ponendo nei Consigli di Amministrazione di esse uomini di loro fiducia.

Nel periodo fra il 1922 e il 1926 l'intervento della grande banca di depositi nel settore industriale andò progressivamente aumentando, per talune circostanze che determinavano nel mondo degli affari una certa euforia, facendo ritenere che la crisi industriale finanziaria dell'immediato dopoguerra fosse ormai esaurita con la caduta e la liquidazione della Banca Italiana di Sconto, di cui le altre grandi banche di deposito avevano ereditato le principali attività.

Contrariamente a queste previsioni ottimistiche avvenne invece che, a partire dal 1926, si scatenasse la più terribile delle crisi fin'allora sopportate dall'economia italiana, le cui cause principali si devono ricercare, in ordine di tempo, nella politica di rivalutazione della moneta perseguita dal governo a partire dal 1926-27 e nei riflessi della crisi mondiale scoppiata a cavallo del decennio.

Gli effetti di questa crisi sulla liquidità e sui bilanci delle grandi banche italiane, che avevano immobilizzato i depositi in operazioni di credito e di partecipazione industriale da cui non potevano più ritirarsi e per le quali, dato l'andamento dei prezzi, avrebbero dovuto contabilizzare enormi perdite, furono gravissimi.

La situazione si trascinò fino al 1932-33. I dirigenti delle banche, per altro, illudendosi di riuscire ad attenuare le ripercussioni della crisi, anzichè vendere, conservarono ed anche estesero il loro possesso di azioni industriali, per fronteggiare le vendite che affluivano sul mercato. Ma la crisi e le ripercussioni di essa non potevano non condurre a una riduzione dei depositi bancari; donde l'aggravarsi della crisi stessa perchè le banche, a corto di denari, lesinarono o addirittura restrinsero i crediti sia alle industrie nelle quali risultavano impegnate, sia in più accentuata misura alle industrie che da esse non dipendevano.

Naturalmente le banche si rivolsero all'Istituto di emissione e questo largamente concesse loro credito sotto forma di anticipazioni e sconti dapprima di portafoglio commerciale, poi, questo esaurito, di grossi cambialoni emessi dalle aziende industriali a fronte di finanziamenti bancari di palese immobilizzo, ed infine mediante anticipazioni di fondi, a mezzo dell'Istituto di Liquidazioni, a delle *holding* di smobilizzo che nel frattempo talune banche avevano creato (Sofindit e Sfi).

Così, alle conseguenze degli interventi effettuati a favore di due grandi banche cadute (Banca Italiana di Sconto e Banca Agricola Italiana) e di una banca salvata (Banco di Roma) e a favore di numerosi medi e piccoli istituti salvati, si aggiunsero in questo periodo gli interventi più vistosi a favore della Banca Commerciale e del Credito Italiano e, una seconda volta, del Banco di Roma.

c) Costituzione dell'Istituto Mobiliare Italiano.

Tuttavia se mediante l'intervento della Banca d'Italia si riuscì ad evitare la caduta di tutto il sistema bancario del paese, la situazione industriale rimaneva sempre tesa ed i lamenti da parte delle industrie erano alti, sia da parte di quelle dipendenti dalle banche, sia maggiormente da parte di quelle da esse non dipendenti.

Il Governo credette, sulla fine del 1931, di trovare una soluzione al problema promuovendo la costituzione dell'Istituto Mobiliare Italiano col capitale di L. 500 milioni sottoscritto dalla Cassa Depositi e Prestiti e da altri enti.

L'Istituto avrebbe dovuto concedere alle industrie prestiti ipotecari rimborsabili in molti anni (fino a 10), e avrebbe dovuto emettere delle proprie obbligazioni sul mercato per procurarsi i fondi necessari senza gravare sulla Banca d'Italia.

L'esperimento non sortì l'effetto sperato, perchè l'Istituto non fu in grado di affrontare i casi più numerosi e difficili della media e piccola industria, tardò ad organizzarsi ed in pratica non operò per circa un anno.

La situazione bancaria e quella della media e piccola industria peggiorarono ancora durante il 1932: le banche, maggiormente le principali, continuavano a ricorrere alla Banca d'Italia, riuscendo in tal modo a sostenere anche la situazione delle molte aziende industriali da loro dipendenti; ma le aziende di medie e piccole dimensioni, non legate alle banche, versavano in condizioni disperate. D'altra parte il Governo ritenne alfine di cercare e trovare un mezzo che consentisse di fare appello al mercato dei capitali, facendo cessare la pressione sull'Istituto di emissione.

§ 2. - *La costituzione dell'I. R. I.*

a) Ulteriore applicazione della teoria dei salvataggi e nuova soluzione del problema.

La soluzione prospettata, nelle circostanze dianzi esposte, fu quella di sottrarre il governo di vasti complessi industriali alle direttive particolaristiche di singoli gruppi bancari e di sollevare d'altro canto la banca dai rischi dei finanziamenti industriali, mediante la creazione di un nuovo Istituto, che funzionasse da intermediario tecnico fra il risparmio e il mercato dei capitali da un lato e le unità produttive che di tale risparmio avevano necessità dall'altro.

Con tale intento fu creato l'I. R. I., al quale venne affidato il compito di procedere al risanamento bancario, da attuarsi operando una completa resezione degli intricati legami tra banche e industrie, fra Stato e banche, fra banche e istituto di emissione e, in conseguenza, creando i presupposti di un esercizio del credito ordinario nettamente distinto e non più sacrificato a un apparentemente redditizio esercizio del credito mobiliare.

b) Costituzione dell'I. R. I.

L'Istituto per la Ricostruzione Industriale venne costituito mediante il R. decreto-legge 23 gennaio 1933, n. 5, convertito nella legge 3 maggio 1933, n. 512.

Le direttive economico-finanziarie del risanamento finanziario che si voleva ottenere attraverso l'I. R. I. erano, a grandi linee, le seguenti:

a) concedere mutui a lunga scadenza per aiutare ogni sorta di aziende industriali a superare la crisi avviando o riavviando lavorazioni atte ad assorbire qualche parte della disoccupazione, diventata gravemente numerosa;

b) chiarire i rapporti fra Stato e banche in modo da porre limiti ben definiti alle responsabilità di ciascuno, così che le rispettive sfere di azione e competenza non dovessero più dar luogo a interferenze e a confusioni di interessi fra Stato e banche;

c) tendere a risanare la circolazione della banca di emissione in quella ingente parte di essa già impiegata nei precedenti salvataggi e interventi;

d) ricondurre le banche di credito ordinario alle funzioni loro proprie di credito a breve termine, evitandone gli immobilizzi.

Da questa elencazione risulta come le funzioni dell'Istituto, in relazione agli scopi inizialmente assegnatigli, potessero essere ricondotte a due forme di attività fondamentali, una di finanziamento ed una di smobilizzo. Perciò l'I. R. I. fu costituito dalla legge istitutiva con due Sezioni competenti distinte, aventi ciascuna un proprio bilancio.

c) La Sezione Finanziamenti.

La Sezione Finanziamenti si costituì col capitale di 100 milioni sottoscritti dalla Cassa Depositi e Prestiti, dall'Istituto Nazionale delle Assicurazioni e dall'Istituto di Previdenza Sociale; essa cominciò a funzionare nel secondo semestre 1933 e provvide ad esaminare la posizione di oltre 1500 aziende industriali di medie e piccole dimensioni che ad essa in folla si rivolsero. Essa nel complesso concesse finanziamenti per un totale di milioni 1209 (aveva avuto richieste per milioni 2745); i finanziamenti concessi furono devoluti per milioni 322 a imprese di opere pubbliche; per milioni 183 a industrie elettriche; per milioni 400 a industrie telefoniche; per milioni 65 a industrie meccaniche e metallurgiche; per i residui milioni 239 a industrie varie.

Placatasi l'asprezza della crisi, l'I. R. I. stesso ritenne che dovesse cessare l'esercizio della Sezione Finanziamenti, tanto più che era sempre rimasto in vita e nel frattempo si era organizzato ed aveva comin-

ciato a funzionare l'Istituto Mobiliare Italiano; così, nel 1936, con R. decreto-legge 12 marzo, n. 376, la Sezione Finanziamenti dell'I. R. I. fu soppressa e fu trasferita all'I. M. I., rimasto pertanto unico istituto di credito mobiliare, l'autorizzazione di concedere crediti di durata anche fino a 20 anni.

d) La Sezione Smobilizzi.

La Sezione Smobilizzi, che era in linea giuridica la continuazione del soppresso Istituto di Liquidazioni ne assumeva i crediti, le passività e le garanzie, con una sovvenzione annua di 85 milioni accordata dallo Stato per 20 anni a partire dall'esercizio 1933-34, sovvenzione che il Consorzio di credito per le opere pubbliche fu autorizzato a scontare. Essa si occupava della situazione delle grandi banche in sé stesse e dei rapporti che erano venuti a costituirsi fra esse, la Banca d'Italia e l'Istituto di Liquidazioni in dipendenza degli interventi finanziari che erano stati compiuti prima che l'I. R. I. fosse stato costituito.

Le risultanze principali degli studi compiuti sulla situazione ereditata dalla Sezione Smobilizzi dell'I. R. I. furono a suo tempo le seguenti:

1) I capitali azionari delle tre banche erano ormai nel pubblico per quote minime; in realtà le banche, in un modo o nell'altro attraverso *holdings* (1) più o meno di comodo e nelle quali gli interessi effettivi dei terzi erano stati ognora di scarsa misura, avevano sempre e per quote notevoli, sia pure indirettamente, finanziato la maggioranza dei propri capitali azionari.

Ma il processo di finanziamento dei propri capitali azionari sia pure indiretto, da parte delle grandi banche aveva raggiunto nel 1933, quando fu esaminata a fondo la loro situazione, quote elevatissime, così che, quando furono sciolte le *holdings* che detenevano le azioni e queste passarono in diretta proprietà dell'I. R. I. esso venne a possedere il 94 % delle azioni della Banca Commerciale Italiana, il 78 % delle azioni del Credito Italiano e il 94 % delle azioni del Banco di Roma.

2) Le immobilizzazioni di carattere industriale superavano i 12 miliardi e riguardavano industrie della più diversa natura; talune come le elettriche, aventi in corso vasti programmi di nuovi impianti.

(1) Società Finanziaria Italiana, « *SOFINDIT* » per la Comit.; la Società Elettrofinanziaria per il Banco di Roma; la Società Finanziaria Italiana « *SFI* » per il Credito Italiano; la Società Mobiliare Nazionale, il Consorzio Mobiliare Finanziario, la Società Romana Finanziamento e la Banca Commissionaria Italiana.

I depositi o conti correnti ammontavano a circa 14 miliardi ed a circa 5 miliardi ammontavano i debiti verso l'Istituto di emissione.

3) La situazione di gran lunga più congelata era quella della Banca Commerciale Italiana; seguiva a molta distanza il Credito Italiano; veniva infine il Banco di Roma, per il quale tuttavia è da ricordare che un altro intervento vistoso era stato effettuato pochi anni prima.

4) Tenuto conto anche delle partite di risconto di portafoglio commerciale che la Banca d'Italia aveva concesso alla Banca Commerciale Italiana e che non erano comprese nelle immobilizzazioni, e tenuto conto altresì dei fondi che la Banca d'Italia aveva concesso all'Istituto di Liquidazioni sia per operazioni non relative alla situazione delle tre banche in esame, sia per operazioni relative alle banche stesse e delle quali l'Istituto di Liquidazioni era in debito quando si trasferiva nell'Istituto per la Ricostruzione Industriale, la Banca d'Italia risultava esposta, alla vigilia della costituzione dell'I. R. I., *per oltre sette miliardi e mezzo di lire*. A quell'epoca la circolazione della Banca d'Italia superava di poco i miliardi 13,5 e l'insieme delle operazioni di sconto e di anticipazioni della Banca d'Italia, compreso il credito verso l'Istituto di Liquidazioni di milioni 1888, non raggiungeva i miliardi 8,5 della qual somma, appena 7800 milioni rappresentavano operazioni attive di sconto e di anticipazione non dovute agli interventi bancari; cioè, l'importo relativo agli interventi incideva per il 56 % circa sulla circolazione e per l'88 % sulle operazioni attive di sconto e di anticipazione della Banca d'Italia. A tale esposizione si era giunti con versamenti, comunque effettuati, dello Stato alla Banca per un totale di milioni 3600 a copertura delle perdite sugli interventi, l'ultimo dei quali, effettuato nel giugno 1932, aveva importato 800 milioni di lire.

L'I. R. I. cominciò subito a smobilizzare l'eredità industriale, che gli era stata accollata, e con altre operazioni sul mercato aperto si procacciò larghe disponibilità di denaro, mentre imponeva alle grandi banche una condotta di non intervento nell'industria e traeva giovamento altresì dalla situazione generale che andò migliorando nei primi anni di vita dell'istituto.

Nei confronti del patrimonio industriale pervenuto sotto il suo controllo attraverso le banche o attraverso l'Istituto di Liquidazione, la Sezione Smobilizzi ebbe il compito di riassetare le aziende sostanzialmente sane e di procedere alla liquidazione di quelle che rappresentavano ormai soltanto un peso morto. Le modalità che l'I. R. I. doveva seguire nella liquidazione di queste ultime furono fissate dal

R. decreto-legge 15 giugno 1933, n. 853, convertito in legge con la legge 5 febbraio 1934, n. 391.

In quel decreto, mentre veniva stabilito che l'Istituto dovesse provvedere ad estinguere tutte le residue passività di alcune società in liquidazione specificamente indicate (Banca Italiana di Sconto; Soc. Gio. Ansaldo & C.; Società Finanziaria per l'Industria e il Commercio; Banca Agricola Italiana), facendo ricorso ai propri mezzi qualora i debiti eccedessero il valore recuperabile dalle rispettive attività sociali, si disponeva all'art. 4 che l'I. R. I. potesse venir autorizzato dal Ministero delle finanze, ogni qualvolta fossero ricorsi motivi di interesse pubblico, a porre in liquidazione le società di cui l'I. R. I. avesse posseduto oltre la metà del capitale. Ed al fine di ampliare la sfera di questi interventi si prevedeva l'acquisizione da parte della Sezione Smobilizzi, sempre con l'autorizzazione del Ministero, di nuove partecipazioni azionarie e finanziarie.

Va inoltre ricordato che un decreto del 19 maggio 1938, convertito con la legge 5 gennaio 1939, n. 93, portò alcune modificazioni e integrazioni in questa materia, in particolare estendendo le norme contenute nel citato articolo 4 alle Società, anche se già in istato di ordinaria liquidazione, delle quali l'Istituto per la Ricostruzione Industriale fosse creditore per un importo quattro volte superiore all'ammontare del loro capitale azionario al netto delle perdite riscontrate nell'ultimo esercizio.

D'altra parte, per quanto riguarda le aziende sostanzialmente sane pervenute in suo possesso, la Sezione Smobilizzi, per rendere possibile all'I. R. I. di far fronte agli impegni assunti nei confronti delle banche e dell'Istituto di emissione, dovette risolvere; come già accennato, il problema di alienare la maggior quota possibile senza provocare turbamenti nel mercato azionario, che avrebbero ancor diminuito il valore delle partecipazioni azionarie, compromettendo il conseguimento dei fini propostisi.

Ma, non bastava: nella situazione di depressione del mercato finanziario e di generale sfiducia degli investitori verso gli immobilizzi industriali, nella mancanza di gruppi sufficientemente forti, disposti ad assumersi le più notevoli di tali partecipazioni, bisognava ricorrere ad altre forme di finanziamento.

E con decreto-legge 19 ottobre 1933, n. 1341, si adottò una originale innovazione: la Sezione finanziamenti fu autorizzata ad emettere speciali serie di obbligazioni in corrispondenza di partecipazioni azionarie venute in possesso della Sezione Smobilizzi, costituendo tali partecipazioni in gestione speciale a favore dei portatori delle obbliga-

zioni, ai quali era attribuita la facoltà di convertire le obbligazioni stesse in azioni, secondo modi, termini e condizioni da determinarsi dal Consiglio di amministrazione della Sezione finanziamenti industriali.

Tali obbligazioni, assimilate alle cartelle di credito fondiario, erano coperte della garanzia dello Stato.

Nella pratica applicazione (emissione delle obbligazioni IRISTET deliberata dal Consiglio di amministrazione IRI del 3 novembre 1933 e IRI-MARE deliberata il 19 dicembre 1936) fu stabilito che le obbligazioni godessero oltre che dell'interesse annuo garantito dallo Stato, di una maggiorazione di interessi in funzione della eventuale differenza tra il dividendo delle azioni costituite in gestione speciale e l'interesse minimo garantito.

Questa forma di obbligazioni ad interesse variabile, pur prescindendo dalla garanzia statale cui si è ricorso, incontrò il favore del pubblico, che sottoscrisse rapidamente le due emissioni, e che in seguito gradualmente esercitò il diritto di opzione, tramutando le obbligazioni in azioni.

e) La sistemazione delle grandi banche ed i rapporti con l'Istituto di emissione.

Allo scopo di sistemare la posizione delle banche fu scelta la soluzione di accentrare tutte le partecipazioni industriali e tutti i finanziamenti immobilizzati e di sostituire al loro posto nei bilanci delle banche una partita di credito verso l'I. R. I. da pagarsi da questo in un lasso di tempo molto lungo (20 anni), salvo il caso di ritiri eccezionali di depositi, nel qual caso l'I. R. I. avrebbe anticipato i pagamenti nella misura strettamente indispensabile.

Per quanto riguarda l'Istituto di emissione alla vigilia della costituzione dell'I. R. I. le esposizioni della Banca d'Italia verso le banche e verso l'Istituto di Liquidazioni (le une e le altre poi passate all'I. R. I.) ammontavano, come già accennato, a ben 7353 milioni.

Alla fine del 1936 tali esposizioni, a seguito dei versamenti fatti dall'I. R. I. per un importo di 2645 milioni, era ridotta a 4 miliardi e 708 milioni. Tale debito venne sistemato in data 31 dicembre 1936 mediante un'operazione speciale con la quale l'I. R. I. devolvette alla Banca d'Italia 1630 milioni di Rendita 5%. La Banca d'Italia dopo aver dedotto dall'importo delle cedole semestrali di tale rendita gli interessi in ragione del 0,75% all'anno sull'intero suo credito, avrebbe costituito, con il rimanente, un fondo il quale, con gli interessi e moltiplicato in ragione del 3,50% all'anno, avrebbe raggiunto al 31 dicembre 1971 l'importo di milioni 3078, la quale somma, aggiunta

all'importo della Rendita in milioni 1630 avrebbe pareggiato e quindi saldato il credito di milioni 4078.

f) I rapporti fra l'I. R. I. e lo Stato.

Gli interventi effettuati dalla Sezione Autonoma del Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali prima, dell'Istituto di Liquidazioni poi e la gestione di tali enti (escluse le partite dalla Banca Commerciale Italiana, del Credito Italiano e del Banco di Roma) avevano determinato, quando l'I. R. I. fu costituito, una perdita di circa 5 miliardi (in lire dell'epoca).

Aggiungendo a tale scoperto l'importo del minor valore che si stimò avessero le immobilizzazioni trapassate dalla Banca Commerciale Italiana, dal Credito Italiano e dal Banco di Roma in confronto dei debiti che per essa erano stati accollati all'I. R. I. nei confronti della Banca d'Italia e delle stesse banche e tenuto conto anche di una perdita di realizzo prevista in ragione del 10 % del patrimonio da realizzare, il tutto per complessivi milioni 6000 circa, la perdita totale poteva ritenersi ammontare a circa milioni 11.000.

A fronte di essa esistevano riserve liquide per circa milioni 3600 che erano state costituite dallo Stato e versate alla Banca d'Italia. Si trattava di accantonamenti di tassa di circolazione dei biglietti eccedenze di utili di bilancio della Banca d'Italia rispetto al dividendo fissato con il R. decreto-legge 27 settembre 1923, n. 2158 (1) e di contributi stanziati o una volta tanto o per un periodo di parecchi anni dallo Stato.

Ne risultava uno scoperto di oltre 7 miliardi che solo in parte poteva ridursi per effetto dei contributi già stanziati e che andavano a maturare negli anni successivi al 1932.

(1) « Art. 3. Gli utili netti ricavati dalla Banca d'Italia, dal Banco di Napoli e dal Banco di Sicilia per le operazioni rispettivamente effettuate con la detta sezione speciale autonoma per sovvenzioni su valori industriali, sono attribuiti alle aziende autonome stesse, e costituiscono, coi frutti relativi, una riserva speciale destinata a fronteggiare le eventuali perdite.

Art. 4. Gli istituti di emissione, fino al 1930, non potranno anno per anno attribuirsi sugli utili netti effettivamente conseguiti e risultanti dai rispettivi bilanci normali una somma eccedente i limiti seguenti:

a) per il Banco di Napoli e per il Banco di Sicilia una somma corrispondente al 5 per cento dell'ammontare complessivo attuale del capitale e della massa di rispetto ordinaria;

b) per la Banca d'Italia la somma occorrente per versare allo Stato partecipante e distribuire agli azionisti un utile in nessun caso superiore a quanto fu loro rispettivamente attribuito nel bilancio approvato per l'esercizio 1922.

L'intera perdita fu peraltro coperta mediante provvedimenti emanati nel periodo 1933-1936 essenzialmente in tre modi:

a) prorogandosi dal 1940, anno in cui sarebbe scaduto, fino al 1971 compreso, un contributo annuale dello Stato di 200 milioni, che andava sotto la denominazione di contributo di interessi;

b) istituendosi un nuovo contributo annuale di 85 milioni dal 1933 al 1971;

c) convenendosi con la Banca d'Italia, come si è già detto precedentemente, che il credito residuo di essa al 31 dicembre 1936 di milioni 4708 sarebbe stato pagato devolvendole, come le fu devoluto, un blocco di rendita 5 % di proprietà dell'I. R. I. dell'importo di milioni 1630.

Mediante diverse operazioni, i contributi di cui alle lettere a) e b) sono stati tutti scontati, per modo che l'I. R. I. non incassa più direttamente somma alcuna dallo Stato, il quale versa senz'altro agli enti cessionari le annualità convenute.

Questa in breve la fase transitoria dell'I. R. I. per cui il paese ha contribuito senza previa sensazione a far fronte sia alle conseguenze di una crisi economica, in parte inevitabile, sia a quelle di una cattiva organizzazione del settore creditizio nazionale, senza che le responsabilità delle perdite venissero debitamente messe in luce e addossate, per quanto possibile, agli uomini e alle cerchie responsabili.

§ 3. - *La costituzione dell'I. R. I. in Ente permanente.* — Il 12 marzo 1936, con R. decreto-legge n. 376, il Consorzio Sovvenzioni su valori industriali fu costituito in Sezione Autonoma dell'I. M. I. La Sezione Finanziamenti Industriali dell'I. R. I. venne *soppressa*, con trasferimento dei diritti patrimoniali alla Sezione Smobilizzi e rimborso del capitale. *Organo massimo* del credito mobiliare restò l'I. M. I.; il cui statuto fu modificato con R. decreto 28 maggio 1936, n. 957. In base alle nuove disposizioni, come si è già detto, il termine massimo per la concessione dei mutui si elevò *da 10 a 20 anni*.

Ogni altro utile netto degli istituti di emissione sarà versato al fondo di riserva di che all'articolo precedente ».

Tali limiti a condizioni furono confermati, per la Banca d'Italia con il R. decreto legge 6 novembre 1926, n. 1832, che sancì la soppressione della sezione speciale autonoma del consorzio per sovvenzioni su valori industriali e la costituzione dell'istituto di liquidazioni.

L'unificazione del servizio di emissione dei biglietti di banca nella Banca d'Italia era stata sancita con il R. decreto-legge 6 maggio 1926, n. 812, che aveva altresì in dipendenza regolato i rapporti tra le tre banche di emissione circa le rispettive partite afferenti alla sezione speciale autonoma del consorzio per sovvenzioni su valori industriali.

Intanto il proposito di *estendere* il controllo statale a industrie che interessano la *difesa nazionale* e di assicurare loro finanziamenti adeguati alle nuove esigenze, imponeva nuovi provvedimenti nel campo del credito mobiliare.

Poichè si considerava soddisfacente l'esito delle operazioni eseguite dall'I. R. I., il decreto-legge 24 giugno 1937, n. 906, provvedeva alla *organizzazione permanente* dell'Ente: a) mediante un *fondo di dotazione* di un miliardo, costituito dalla realizzazione e rivalutazione delle sue attività; b) mediante la facoltà così di *gestire* le partecipazioni assunte che di *smobilitare* quelle non ritenute più opportune; c) mediante la facoltà di assumere *nuove partecipazioni*, fino all'importo di un miliardo, «in grandi imprese industriali interessanti la difesa nazionale, l'indirizzo autarchico e la valorizzazione dell'Impero». Il nuovo statuto, approvato con decreto del Capo del Governo, 31 dicembre 1937, ribadì nell'Istituto la facoltà di emettere serie di *obbligazioni* in corrispondenza a *determinate* partecipazioni azionarie.

§ 4. - *Le principali operazioni dell'I. R. I.*

a) Sip-Stet.

Nel gruppo indicato, a una fortissima espansione di impianti di produzione e distribuzione elettrica, che avevano richiamato ingenti masse di risparmio privato, era seguita la constatazione che le favorevoli previsioni erano andate troppo oltre e che l'equilibrio economico delle gestioni, con impianti costruiti a costi elevati, si presentava ormai deficitario. Fallito, d'altra parte, il tentativo di ottenere in altri settori (telefoni, radiocomunicazioni, attività editoriale) tale equilibrio con una ulteriore espansione del gruppo, non rimase che il ricorso al credito bancario (Comit) cui fece seguito il disinteresse per il comando dell'azienda da parte dei primitivi gruppi di maggioranza, che cedettero man mano i loro pacchetti prevalentemente con vendite fra il pubblico. Ciò portò da un lato a far sì che l'unico vero «padrone» del gruppo finisse per essere la Comit, e, dall'altro, ad un controllo delle quotazioni delle azioni della capogruppo, sintomo esteriore che non mancò di provocare grave allarme nel mercato e contribuì a rendere urgente un intervento che di per sé già si profilava necessario per non compromettere gravemente la situazione della Comit, impegnata ormai nell'affare con crediti congelati per circa milioni 800 e detentrici, attraverso la Sofindit, dell'unico pacchetto di azioni di qualche consistenza (circa il 27 %).

L'operazione, studiata nell'estate del 1933 e attuata subito dopo, precede i risanamenti bancari del 1934, e, anche per questo, costituisce un caratteristico esempio di quella che fu poi la prassi dell'I. R. I. Sono note le grandi linee della sistemazione; perno delle quali furono la scorporazione delle attività telefoniche da quelle elettriche, la discriminazione, in seno al gruppo elettrico, delle unità aziendali di produzione da quelle di distribuzione, la determinazione di assicurare a ciascuna di tali unità un sano equilibrio economico mercè una corretta redistribuzione dei carichi finanziari per fronteggiare il peso degli immobilizzi attribuiti a ciascuna di esse in relazione alle caratteristiche tecniche.

L'operazione finanziaria si concretò con la emissione delle obbligazioni IRI-STET per 400 milioni con garanzia statale cui non fu poi necessario fare ricorso, e con l'impegno preso nei confronti della Comit di offrirle lo smobilizzo di una parte del proprio credito residuo (per 200 milioni) a fronte del quale però la Comit rientrava dalla sua esposizione di ben oltre 700 milioni.

In conclusione, l'operazione condusse ai seguenti risultati:

a) Anzitutto al risanamento di una situazione gravemente compromessa, e piena di incognite;

b) all'estensione del controllo IRI sui gruppi della S.I.P. e della S.T.E.T.

b) UNES.

Si tratta di una grossa azienda di importanza nazionale, addetta all'esercizio della produzione e della distribuzione di energia elettrica in una vasta zona dell'Italia centrale comprendente gli Abruzzi e Molise, le Marche, l'Umbria, e parte del Lazio e della Campania, nonché in altre zone (limitate, come estensione, ma importanti come volume di vendita) in Toscana, in Liguria, in Piemonte e in Lombardia.

Quando l'I. R. I. dovette interessarsi della società, il cui capitale era di 228 milioni di lire, essa si trovava in uno stato fallimentare: le azioni, da nominali L. 50, che nel maggio 1928 avevano raggiunto una quotazione massima di L. 134, erano precipitate a L. 12.

Le cause del dissesto si dovevano ricercare nella situazione economica generale di crisi, la quale aveva colpito in modo particolare la UNES avendo essa seguito una politica di eccessiva espansione con alte cifre di immobilizzazione ed esorbitante accaparramento di energia, che non poteva collocare e in conseguenza della crisi e per la scarsa industrializzazione delle zone servite dalla società; d'altra parte anche i criteri amministrativi seguiti non erano stati probabilmente del tutto rigorosi.

Nel bilancio al 30 novembre 1933 figuravano debiti obbligazionari di cui obbligazioni emesse negli Stati Uniti d'America per 6 milioni di dollari per un complesso di 190 milioni di lire; figuravano inoltre altri debiti, prevalentemente verso banche, per circa 350 milioni, mentre gli impianti erano iscritti per oltre 760 milioni, impianti che più tardi furono valutati sulla scorta dei risultati di seri studi tecnici a 391 milioni, emergendo un minor valore netto di 373 milioni.

I titoli di proprietà sociale (società controllate dalla UNES) più i crediti verso le stesse società che figuravano nel bilancio a 104 milioni dovettero essere svalutati a 59 milioni, derivandone un'altra perdita di 45 milioni. In totale, fra svalutazione degli impianti e svalutazione delle interessenze, si accertò quindi un minor valore di 418 milioni.

Inoltre, erano iscritti all'attivo milioni 19 per spese incontrate nella emissione delle obbligazioni ed erano in corso complicate vertenze giudiziarie dal cui esito si giudicava poteva derivare una perdita di circa 35 milioni di lire.

Di contro tale accertata e prevista perdita di milioni 472 esistevano una riserva di L. 37 milioni costituita dalla differenza di cambio sulle obbligazioni emesse in dollari (poichè nel frattempo il dollaro era stato legalmente svalutato del 40 % del suo valore) e riserve di bilancio per circa 108 milioni.

Nell'insieme, di contro a milioni 472 di perdita stavano dunque riserve contabili per 145 milioni; e cioè a fronte di un capitale sociale di 288 milioni, stava una perdita di 326 milioni.

Scelta, in luogo di una svalutazione totale, l'alternativa di una svalutazione che lasciasse un certo valore alle azioni, il capitale sociale fu svalutato da milioni 288 a milioni 57,75. Con ciò, ad un valore nominale dell'azione di L. 50 veniva a corrispondere un valore nominale di L. 10. Per raggiungere questo risultato si attuarono le seguenti deliberazioni in campo finanziario:

la Banca Commerciale accordò un abbuono di milioni 95 su di un suo credito contestato, verso la Unes, credito che in sede legale probabilmente non sarebbe stato riconosciuto valido;

venne deliberato un aumento di capitale di milioni 96,25;

l'I.R.I. accordò alla UNES un finanziamento ventennale di milioni 80;

l'I.R.I. accordò ancora alla UNES un altro finanziamento di 100 milioni con scadenza a 5 anni al fine di poter permettere alla società di vendere con un sufficiente margine di tempo per evitare un precipitoso realizzo, le zone staccate della Liguria, del Piemonte e della Lombardia.

Intervennero quindi l'I.R.I., con un totale di oltre 276 milioni di lire, di cui però si prevedeva di poter incassare entro pochi anni cento milioni con la vendita delle zone periferiche. Il restante finanziamento di 176 milioni (di cui 96 in conto aumento di capitale e 80 in conto finanziamento ventennale) costituì in sostanza una trasformazione di precedenti debiti della UNES verso la Banca Commerciale Italiana. Però, mentre i debiti precedenti erano a vista, i nuovi divenivano per la UNES di tutto riposo per il fatto della loro trasformazione, parte in azioni, parte in crediti a lunga scadenza. Naturalmente, queste cifre furono fissate con riferimento alle condizioni economiche dell'azienda, affinché i redditi di questa fossero sufficienti per rimborsare le quote d'ammortamento e per assicurare un normale dividendo alle azioni.

In conseguenza delle descritte operazioni finanziarie, l'assetto della UNES risultò il seguente:

capitale azionario	L. 154 — mil.
debito consolidato a lunga scadenza esistente precedentemente (obbligaz.)	L. mil. 153,12
nuovo prestito dell'IRI a 20 anni	» 80 — » 233,12 »
prestito speciale dell'IRI per 5 anni	» 100 — »
	<u>L. 487,12 mil.</u>

Più tardi la Unes fu ceduta alla Società Meridionale di Eletticità, nella quale anche l'I. R. I. era ed è interessato.

c) Liquidazione del Credito Marittimo e Banco di Santo Spirito.

Nel corso dell'estate 1934 si manifestarono i sintomi della crisi di uno dei maggiori istituti bancari, che allora operavano sul mercato: l'Istituto Italiano di Credito Marittimo, appartenente al gruppo di Navigazione Nazionale Generale Italiana. È inutile in questa sede approfondire le cause del disagio, che sono da collegarsi principalmente alla crisi di quel già notevole complesso armatoriale marittimo che fu la N. G. I., la quale aveva profondamente risentito sia del contrarsi dei servizi marittimi, sia dei riflessi della congiuntura.

Esaminati i diversi aspetti del problema si maturò la decisione di porre in liquidazione l'Istituto Italiano di Credito Marittimo, direttiva, questa, sulla quale non fu difficile trovare l'accordo dello stesso gruppo N. G. I.

Nelle sue grandi linee l'operazione si compone dei seguenti punti:

a) rilievo da parte dell'I. R. I. delle azioni Credimare e affiliate (Banco di S. Spirito-Credimare, Zurigo-Fiduciaria);

b) separazione della liquidazione dell'attivo dalla liquidazione del passivo (depositi);

c) quanto all'attivo, liquidazione da affidarsi a un liquidatore nominato dall'I. R. I., il quale dovesse servirsi largamente di tutti i servizi periferici delle tre Banche — Commerciale, Credito Italiano, Banco di Roma — assuntrici dei depositi (in tal caso la liquidazione, per altro verso macchinosa e complicata, si sarebbe svolta molto più rapidamente e con scarsissimo personale, il che di fatto avvenne);

d) quanto ai depositi ed altri conti passivi, loro trapasso, alle tre principali banche suddette, le quali fin dal primo giorno dell'annuncio pubblico dell'operazione avrebbero dovuto trovarsi pronte a fronteggiare qualsiasi ritiro di depositi;

e) risanamento del Banco di Santo Spirito, che non v'era ragione di mettere in liquidazione, ma la cui situazione era appesantita da numerose partite deficitarie o immobilizzate;

f) soppressione della maggior parte delle filiali e agenzie del Credimare e distribuzione delle rimanenti fra i tre istituti assuntori con il trapasso dei circa 500 milioni di lire di depositi e conti correnti agli istituti stessi:

g) per garantire la sicurezza dell'operazione in ogni anche più deprecata evenienza, apertura di un credito di milioni 300, con garanzia dello I. R. I., su effetti a firma « Fiduciaria » e con anticipazione su titoli di proprietà Credimare presso la Banca d'Italia per milioni 300.

d) Finmare.

Il 90 % delle navi mercantili italiane era pervenuto sotto il controllo dell'I. R. I., con lo smobilizzo bancario; si trattava di un settore in grave crisi i cui problemi formarono oggetto di riordinamento operato nel 1936.

La marina mercantile è sempre stata per l'Italia una industria di preminente interesse nazionale; e all'epoca in esame il totale movimento dei nostri porti con l'estero era di 557.000 persone, di cui 488.000 trasportate da navi nazionali, mentre il numero complessivo di passeggeri trasportati dalle navi del gruppo di società donde nacque la Finmare ammontava a oltre 1.200.000.

Le società che esercitavano i servizi di linea erano le seguenti:

Società Italia (1). — la quale disponeva di 17 navi per un tonnellaggio di stazza lorda di circa 345.000 tonn., conduceva preva-

(1) Flotte riunite Cosulich, Lloyd Sabauda, Navigazione Generale, con sede a Genova.

Navigazione Libera Triestina (1). — Aveva in esercizio 30 navi per circa 189.000 t. s. l.

Società Sarda di Navigazione (2). — Controllata dalla Triestina, aveva in esercizio 5 navi per circa 2.500 t. s. l.

Società Veneziana di Navigazione a vapore (3).

In totale le 9 società avevano 215 navi per circa 1.287.000 t. s. l.

Queste società conducevano 105 linee di navigazione con un percorso annuale di oltre 10 milioni di miglia marittime; le linee regolari toccavano 92 porti italiani, 37 porti delle colonie e possedimenti italiani, 100 porti stranieri del Mediterraneo e 115 porti fuori del Mediterraneo, e trasportavano in media circa 4.250.000 tonnellate e circa 1.150.000 passeggeri.

Il complesso delle navi aveva in quel tempo (a prezzi molto bassi) un valore di quasi 1.900 milioni di lire.

Queste società avevano in essere debiti verso istituti di credito mobiliare (Istituti di Credito Navale, Consorzio per le opere pubbliche, Consorzio sovvenzioni su valori industriali, Istituto di Previdenza sociale) per un totale di circa 800 milioni di lire.

Una buona parte dei capitali azionari erano in possesso della Banca Commerciale Italiana per quanto riguardava il capitale del Lloyd Triestino, della Cosulich, della Florio, ecc.; del Credito Italiano per quanto riguardava il capitale della Tirrenia e parte della Navigazione Libera Triestina; dell'Istituto Italiano di Credito Marittimo, per quanto riguardava la Navigazione Generale e la Società Italia.

In possesso di terzi erano azioni della Navigazione Libera Triestina, dell'Adriatica, e partecipazioni nel Lloyd Triestino e nella Tirrenia.

Cospicui finanziamenti, sotto forma di crediti di esercizio (congelati), erano stati forniti dalle Banche ed in particolare dalla Banca Commerciale.

Con lo smobilizzo erano naturalmente pervenute all'I. R. I. sia le azioni possedute dalle banche sia i crediti da esse concessi, per un importo complessivo di circa 1530 milioni.

Tenuto conto di qualche successiva rettifica, che portò la spesa totale per i risanamenti bancari relativi alla società di navigazione a circa 1215 milioni, e confrontato detto valore con le valutazioni realistiche della società in relazione al livello dei prezzi (si tenga presente

(1) Sede in Trieste.

(2) Sede in Roma.

(3) Sede in Venezia.

lentamente i traffici con le Americhe in una situazione di aspra concorrenza internazionale soprattutto nei confronti della marina francese, inglese, tedesca e olandese.

Tale stato di concorrenza aveva portato da un lato alla costruzione di costosi grandi transatlantici e dall'altro lato alla riduzione delle tariffe passeggeri; cosicchè si subivano perdite di esercizio, anche quando le navi viaggiavano al completo.

In questo settore, più che di lotta fra le Compagnie, si trattava di lotta fra le Nazioni e la società aveva subito notevoli perdite nonostante le sovvenzioni statali.

Società Cosulich (1). — Esercitava anche essa le linee del Nord e Sud America, in concorrenza con la Società Italia per quanto riguarda il traffico passeggeri. Anche l'esercizio di navi da carico era fonte di perdite. Aveva in esercizio 15 navi per un tonnellaggio circa di 155.000 t. s. l.; le navi da carico erano di qualità scadente

Lloyd Triestino (2). — Aveva in esercizio 46 navi per circa 290.000 t. s. l. Conduceva le linee con l'Egitto, il Mediterraneo Orientale ed il Mar Nero, l'India, l'Estremo Oriente e le Indie Olandesi. Doveva lottare contro potenti società di navigazione sovvenzionate dai rispettivi Governi e avvantaggiate da cospicui traffici coloniali, soprattutto da parte della bandiera inglese, francese, olandese. Tale situazione portava a riduzione di noli e alla necessità di migliori navi di tipo moderno per vincere la concorrenza.

Tirrenia (3). — Aveva in esercizio 42 navi per circa 166.000 t. s. l., effettuando i servizi del Mediterraneo ed i servizi con l'Africa Orientale. Le linee interne del Mediterraneo avevano carattere postale e rappresentavano collegamenti indispensabili fra il Continente, le Isole e la Libia. I noli e i proventi di queste linee subivano piccole oscillazioni.

Compagnia Adriatica di Navigazione (4). — Aveva in esercizio 32 navi per circa 42.000 t. s. l. ed effettuava linee interne dell'Adriatico in cui non incontrava la concorrenza estera. Aveva un traffico scarso, ma sufficientemente stabilizzato.

Adria (5). — Aveva in esercizio 17 navi per circa 47.000 t. s. l. ed esercitava i servizi col Nord Europa.

(1) Società Triestina di Navigazione — sede in Trieste.

(2) Flotte riunite Lloyd Triestino, Marittima Italiana « Stimar » — sede in Trieste.

(3) Flotte riunite Florio, Citro — sede in Napoli.

(4) Sede in Venezia.

(5) Società anonima marittima di navigazione — sede in Fiume.

l'andamento della congiuntura), si delineò una perdita complessiva di circa 650 milioni corrispondenti al 54 % dei valori in bilancio.

A tale complesso di perdite erasi giunti nonostante che lo Stato accordasse cospicue sovvenzioni per l'esercizio delle varie linee.

L'I. R. I. cominciò con lo studiare ed attuare una ripartizione dei servizi tendente ad evitare concorrenze fra le varie società italiane su di un medesimo percorso.

In luogo delle nove società precedentemente esistenti, si crearono quattro società: alla nuova società Tirrenia, con sede a Napoli, vennero affidati i traffici del Tirreno, quelli con la Libia ed i traffici del periplo italico e del Mediterraneo Occidentale, comprese le linee oltre Gibilterra con il Nord Europa; alla nuova Società Adriatica, con sede a Venezia, vennero affidati i traffici con l'Egitto ed il Levante Mediterraneo ed i traffici interni dell'Adriatico; alla nuova Società Lloyd Triestino, con sede principale a Trieste, vennero assegnate le linee per l'India, l'Estremo Oriente, l'Austria e le Indie Olandesi, per l'Eritrea e la Somalia, per l'Africa del Sud e per il Congo (periplo africano); alla nuova Società Italia, con sede principale a Genova, vennero assegnate le linee con le Americhe.

Il tonnellaggio disponibile venne ripartito così:

Adriatica	41 navi per T.s.l.	138.000
Tirrenia	55 » » »	159.000
Lloyd Triestino.	75 » » »	614.000
Italia	37 » » »	456.000
TOTALE	208 navi per T.s.l.	<u>1.367.000</u>

Si ritenne di dover prendere in considerazione anche la necessità del rinnovo e dell'incremento della flotta in relazione alle esigenze delle varie linee, tenuto conto dello stato d'invecchiamento del materiale e delle nuove esigenze in fatto di concorrenza internazionale. Al riguardo, si faceva presente che il 51 % delle navi da carico avevano una velocità appena superiore alle 10 miglia, che le navi che avevano una velocità di oltre 12 miglia rappresentavano soltanto il 16 % di tutta la flotta, mentre i progressi tecnici realizzati nell'ultimo decennio avevano portato la velocità a 14/18 miglia. La marina mercantile italiana, cioè, aveva subito un processo di invecchiamento, tanto vero che, mentre la flotta italiana occupava il sesto posto nella classifica mondiale per quanto riguardava l'ammontare del tonnello, si trovava invece all'ottavo posto di relazione all'età media delle navi.

Fu accolto il criterio di costruire nel primo quinquennio 44 navi per complessive 250.000 t. s. l. con un costo complessivo di circa 900 milioni, arrotondate ad un miliardo per imprevisti ed aumenti di costo e nel 2° quinquennio, per sostituire le navi che nel frattempo avrebbero raggiunto i limiti di età e per minori integrazioni di materiali, un importo complessivo di costruzioni per oltre 700 milioni.

Nel momento della sistemazione, tenendo conto dei prezzi delle navi, si calcolò che il fabbisogno finanziario totale da coprire fosse di 1900 milioni di lire per le 4 società; poichè i debiti consolidati verso istituti di credito sommarono a circa 800 milioni, restavano da coprire 1.100 milioni, importo da fornire alle società in forma di capitale azionario.

D'altra parte, le previsioni per gli anni immediatamente successivi ponevano da un canto la spesa per nuove costruzioni, in cifra tonda, di 1000 milioni e il rimborso di debiti consolidati per circa 500 milioni, così uno esborso finanziario di circa 1060 milioni in 6 anni ed un rinnovo di debiti consolidati per circa 2300 milioni, cioè, in totale, un introito di 1300 milioni. Restava pertanto da coprire una differenza di 2300 milioni oltre al capitale delle 4 società, calcolato in 1100 milioni. L'investimento totale per i 5/6 anni a venire raggiungeva quindi i 1300-1400 milioni.

Per far fronte a questi investimenti, l'I.R.I. contava sulle seguenti fonti:

a) sottoscrizione di azioni da parte di gruppi finanziari privati veneziani e genovesi per un importo di circa	L.	200.000.000
b) l'emissione di una serie di obbligazioni IRI-MARE da collocarsi fra privati, casse di risparmio; enti di assicurazioni, banche, ecc. per un importo di circa	»	900.000.000
c) il finanziamento da parte di banche e di istituti finanziari vari mercè anticipazioni su titoli, riporti, sconti bancari, ecc. per un importo di circa	»	200-300.000.000
TOTALE	L.	<u>1300-1400.000.000</u>

Per attuare la prevista emissione delle obbligazioni, l'I. R. I. costituì la Società Finanziaria Marittima « Finmare » con capitale di 900 milioni, sottoscritto dall'I. R. I. che conferiva le azioni delle quattro società di navigazione in suo possesso.

Le obbligazioni IRI-MARE avevano le seguenti caratteristiche: garanzia dello Stato per il pagamento di un interesse minimo del $4\frac{1}{2}\%$; partecipazione alla distribuzione dell'utile della società nella misura del 75% del maggior reddito oltre il $4\frac{1}{2}\%$ conseguito dall'I. R. I. nelle azioni Finmare (gli utili della Finmare non avrebbero potuto superare il 16% perchè, come più oltre specificato, in tal caso sarebbero state ridotte le sovvenzioni accordate dallo Stato alle Società di navigazione); possibilità della tramutazione in azioni della Finmare in misura non eccedente la metà del valore nominale delle obbligazioni presentate (ciò con lo scopo di mantenere all'I. R. I. il controllo azionario della Finmare stessa).

La questione della gestione delle società si rifletteva sia sulla misura e sul meccanismo di fissazione delle sovvenzioni da parte dello Stato a favore dei servizi marittimi di linea, sia sulla decisione della forma da dare al controllo dello Stato.

Si stabilì che l'I. R. I. mantenesse il possesso azionario delle società di navigazione, e che le sovvenzioni da parte dello Stato dovessero variare in relazione alle circostanze di mercato in modo da assicurare in ogni caso alle società un utile da coprire la quota minima di interesse da pagarsi ai portatori delle obbligazioni emesse dall'I. R. I. per finanziare il proprio programma in tale settore.

e) Finsider

Nel settore siderurgico l'azione dell'I. R. I. si è svolta secondo le seguenti linee, le quali vengono indicate a scopo di documentazione e senza entrare nel merito delle soluzioni adottate. Considerate le cifre della produzione e della importazione dell'ultimo ventennio e considerato il grado di sviluppo dell'industrializzazione italiana, si ritenne di dover prevedere un consumo annuale di 2.500.000 tonnellate di acciaio, a cui pertanto gli impianti avrebbero dovuto adeguarsi.

Con tali premesse, si incaricò una Commissione che studiasse il problema siderurgico in Italia. Essa pervenne alle seguenti conclusioni:

- 1) constatò l'impossibilità di coprire il fabbisogno nazionale di materie prime per l'industria siderurgica con le disponibilità interne;
- 2) riconobbe che l'importazione del minerale era da preferirsi all'importazione di rottame, sia dal punto di vista valutario, sia dal punto di vista dei costi di produzione;
- 3) in dipendenza di quanto precede ravvisò la necessità di addivenire ad una graduale riforma dei cicli produttivi e della struttura dell'industria siderurgica nazionale;

4) riconobbe che tale riforma dovesse essere indirizzata verso la concentrazione della produzione di massa in stabilimenti a ciclo integrale aventi una potenzialità di almeno 1000 tonnellate al giorno e ciò allo scopo di consentire il migliore rendimento di tutte le disponibilità tecniche ed energetiche e il conseguimento dei minimi costi di produzione;

5) stabilì che per l'attuazione di tali riforme, ed allo scopo di poter produrre tonn. 2,5 milioni di acciaio greggio limitando l'importazione di rottame a circa tonn. 150.000 dai paesi non siderurgici del bacino mediterraneo e dalla Svizzera, sarebbero occorsi e il completamento dei programmi di ampliamento in corso degli impianti esistenti e la costruzione di un nuovo centro a ciclo integrale rispondente alle condizioni di cui sopra;

6) concluse che nessuno dei processi basati sul minerale fosse da escludere ma, che, al fine di portare il minor turbamento possibile alla struttura ed agli interessi esistenti, fosse necessario che le unità produttive a ciclo integrale destinate alla produzione di massa non consumassero o tendessero a non consumare nella carica più del 5-10 % di rottame, mettendo così a disposizione delle preesistenti acciaierie che lavorassero a carica solida la maggior parte del rottame da ricupero siderurgico, in sostituzione di quello che esse avessero ricevuto dall'estero;

7) prevede che la costituzione di unità a ciclo integrale avrebbe resa necessaria la concentrazione della produzione di acciaio greggio in un minor numero di stabilimenti; che, per rispondere alle esigenze di cui al numero precedente, fosse necessario stabilire che gli stabilimenti a ciclo integrale destinati alla produzione di massa fornissero agli altri la maggior parte del rottame proveniente dalle loro lavorazioni, ed eventualmente gli sbozzati, in modo che l'attuazione della riforma recasse il minimo turbamento;

8) prospettò infine l'utilità che, contemporaneamente all'attuazione del programma di siderurgia di massa, fosse dato il massimo incremento allo sfruttamento diretto dei minerali nazionali e alla produzione elettrosiderurgica, con un impiego dell'energia elettrica che si inserisse nel complesso delle esigenze nazionali connesse con consumo di energia, e così pure che nei limiti delle produzioni di allora fossero consentiti alle acciaierie a carica solida gli impianti complementari atti alla sostituzione del rottame con minerale.

Orbene, per la produzione di tonn. 2.500.000 di acciaio
 il fabbisogno di ghisa di affinazione era calcolato di tonn. . . 1.430.000
 il fabbisogno di ghisa per fonderia calcolato di tonn. . . 150.000

quindi il totale quantitativo di ghisa che doveva essere prodotto in Italia ammontava a tonn. 1.580.000
 gli stabilimenti esistenti e da completare opportunamente della Soc. Ilva, della Soc. Cogne, della Soc. Acciaierie e Ferriere Lombarde e vari affini elettrici producevano... 1.325.000
 rimaneva cioè una differenza di tonnellate 255.000
 che avrebbe dovuto venire prodotto in uno stabilimento di nuova costruzione. Similmente per la produzione di acciaio, tenuto conto dell'attrezzatura esistente, la Commissione concluse che il nuovo stabilimento a ciclo integrale avrebbe dovuto avere una produzione di tonn. 265.000 all'anno.

L'I. R. I. che controllava le quattro maggiori aziende siderurgiche nazionali, produttrici, nel loro complesso, del 75 % della produzione nazionale della ghisa e del 45 % di quella dell'acciaio grezzo, ritenne di dover accollarsi il maggior peso della trasformazione industriale siderurgica assumendosi il compito sia di integrare i suoi impianti esistenti, sia di creare il nuovo grande impianto. Le altre industrie (la Cogne, e le Acciaierie e Ferrerie Lombarde) avrebbero dovuto integrare i loro stabilimenti secondo i piani stabiliti.

Per le esigenze finanziarie connesse con tale programma, l'I. R. I. costituì una Società Anonima denominata Società Finanziaria Siderurgica « Finsider » con il capitale di L. 900.000.000 e con lo scopo di assumere partecipazioni azionarie in aziende esercenti l'industria siderurgica, di curare il coordinamento tecnico delle imprese e di provvedere al loro finanziamento. Tutto il capitale della Finsider fu sottoscritto dall'I. R. I.

Contemporaneamente l'I. R. I. vendette alla « Finsider » le azioni possedute dalle seguenti società: Ilva - Alti Forni e Acciaierie d'Italia - Terni - Società Italiana Acciaierie di Cornigliano, a prezzi fissati al 5 % inferiori alla media dei prezzi di compenso fatti alle borse valori nel mese di maggio 1937 ed emise un prestito obbligazionario denominato Serie speciale di gestione I. R. I.-FERRO di n. 1.800.000 obbligazioni ventennali del valore nominale di L. 500 cadauna pari in totale a lire 900 milioni. Le obbligazioni furono emesse in corrispondenza delle azioni della « Finsider », azioni costituite presso l'I. R. I. in gestione speciale.

Le azioni Finsider intestate all'I. R. I. non possono essere vendute nè costituite in pegno e i dividendi alle azioni stesse sono di spettanza dell'I. R. I., il quale li utilizza per il pagamento degli interessi e delle eventuali quote aggiuntive ai portatori di obbligazioni I. R. I.-FERRO.

Le obbligazioni I. R. I.-FERRO godono dei seguenti diritti: a) di un tasso fisso del 4,5 % all'anno sul valore nominale; b) di una maggioranza di interessi corrispondenti ad una quota della differenza tra l'ammontare del dividendo effettivamente partecipe dell'I. R. I. su ogni azione « Finsider » in gestione speciale e l'ammontare del detto interesse fisso del 4,5 %, quota da determinarsi così: 75 % fino ad un dividendo del 5 %, 50 % dell'eccedenza rispetto al 5,50 %.

È riservata ai portatori delle obbligazioni la facoltà di tramutarle in qualsiasi tempo in azioni della Finsider nella misura corrispondente alla metà del valore nominale delle obbligazioni possedute.

Le obbligazioni hanno la garanzia dello Stato per il rimborso del capitale alla scadenza e per il pagamento dell'interesse fisso 4,50 %.

Le aziende che fanno capo alla Finsider presentavano nel 1938 le seguenti produzioni:

ghisa tonn. 662.000 pari al 77 % della produzione nazionale;
acciaio tonn. 1.038.000 pari al 45 % della produzione nazionale;
energia elettrica ligl. kwh. 1.224.000 pari all'8 % della produzione nazionale;

cianamide tonn. 82.800 pari al 55 % della produzione nazionale
minerale di ferro tonn. 710.000 pari al 67 % della produzione nazionale

Il numero complessivo dei dipendenti era al 1° ottobre 1939 di 66.500. L'«Ilva», costituita nel 1897, è la maggiore industria siderurgica italiana, che dispone degli stabilimenti di Bagnoli, Piombino, Servola, Portoferrario, Savona, Novi Ligure, Porto Marghera, S. Giovanni Valdarno, Darfo, Lovere ed altri minori.

La «Terni», costituita nel 1884, ha impianti idroelettrici, elettrochimici e siderurgici.

La «Dalmine», costituita nel 1906, è il più importante stabilimento per la produzione dei tubi di acciaio.

La «Siac» costituita nel 1934 a seguito del rilievo dell'antica Acciaieria di Cornigliano Ligure del gruppo Ansaldo, è produttrice di acciaio corazze, getti di acciaio, lamiere, fucinati, ecc. Alla «Siac» fu poi affidata la costruzione del nuovo impianto di altiforni e acciaierie per prodotti commerciali con una capacità di oltre 1000 tonn. al giorno di acciaio.

Le aziende della Finsider non possedevano soltanto impianti siderurgici, ma avevano in corso notevoli impianti anche nel campo della produzione dei cementi, delle ligniti, della cianamide, e, soprattutto, nel campo idroelettrico, nel quale la Terni si proponeva di realizzare impianti con i quali la sua produzione di energia elettrica

sarebbe aumentata da kh. 1.225.000.000 a kh. 2.100.000.000 annui.

Questo complesso di impianti e di iniziative della Finsider rendeva frattanto necessaria un'altra operazione di finanziamento, la quale venne compiuta nel novembre 1939, non più in forma di emissione di altre obbligazioni, ma in forma di aumento di capitale azionario.

Il capitale della Finsider fu aumentato da L. 900.000.000 a lire 1.800.000.000 mediante emissione di 1.800.000 nuove azioni da L. 500 cad. offerte in opzione agli azionisti in ragione di un'azione nuova per ogni azione vecchia posseduta. Però al fine di mantenere all'I.R.I. il controllo azionario della società si stabilì che le precedenti azioni avessero diritto a 10 voti ciascuna e fossero denominate di categoria *B* per distinguerle da quelle emittende denominate di categoria *A*, che avevano diritto a un voto ciascuna.

f) C.R.D.A. - Cantieri Riuniti dell'Adriatico.

Per effetto degli smobilizzi bancari l'I. R. I. era venuto in possesso dei maggiori cantieri italiani (Monfalcone, Genova, Livorno, La Spezia, Trieste, Fiume) i quali avevano fornito il 78 % del tonnellaggio per le flotte mercantili, il 91 % per le navi di superficie, il 72 % per i sommergibili. L'industria italiana delle costruzioni navali aveva una larga tradizione ed una fama mondiale, ma nel dopoguerra, soprattutto per l'accessione dei cantieri dell'Istria e di Monfalcone, si era venuta a trovare in una cronica situazione di disagio per l'eccedenza delle potenzialità delle attrezzature sull'ammontare delle commesse che potevano offrire il mercato interno e quello internazionale. Nemmeno l'effetto regolatore delle commesse della marina da guerra poteva assicurare alle aziende una vita normale.

A seguito di appositi studi e di trattative con i gruppi interessati con R. decreto-legge 15 aprile 1937, n. 451, furono predisposti i mezzi giuridici per il previsto intervento dell'I. R. I. in tale settore. Il decreto prevedeva l'applicazione delle norme in esso contenute alle Società Anonime per Azioni esercenti l'industria delle costruzioni e dell'allestimento di navi da guerra e mercantili, il cui capitale azionario risultante dall'ultimo bilancio approvato dall'assemblea dei soci non fosse inferiore a 100 milioni di lire.

Le società a cui il provvedimento doveva in concreto applicarsi sarebbero state determinate con decreto del Capo del Governo di concerto coi ministri delle Finanze e delle Corporazioni.

In pratica si ricorse a tale mezzo soltanto per i Cantieri Riuniti dell'Adriatico in quanto per l'Ansaldo e l'O. T. O., l'I. R. I. possedeva già una partecipazione di oltre metà del capitale. L'intervento

si articolò nelle seguenti operazioni: 1) le azioni costituenti il capitale della società furono sostituite con pari numero di azioni di nuova serie, aventi le stesse caratteristiche e lo stesso valore nominale di quelle attribuite in proprietà all'I. R. I.; 2) l'I. R. I. doveva conservare tante azioni che gli assicurassero almeno la metà dei voti spettanti all'intero capitale azionario; 3) sciolto il Consiglio di amministrazione e il Collegio dei Sindaci, fu nominato un Consiglio di amministrazione provvisorio destinato a rimanere in carica fino alla nomina da parte dell'assemblea dei nuovi azionisti, del Consiglio di amministrazione ordinario; 4) le azioni sostituite di cui era vietata la negoziazione dovettero essere depositate presso la Banca d'Italia; 5) l'I. R. I. per le azioni delle quali non fu operato il cambio corrispose ai possessori che ne avessero effettuato il deposito un indennizzo pari alla media aritmetica di tutti i prezzi in compenso delle azioni risultanti dai listini ufficiali della Borsa per i mesi di ottobre, novembre, dicembre 1936 e gennaio, febbraio, marzo 1937, ovvero per le azioni non quotate, pari alla somma risultante capitalizzando al 100 per 6 il dividendo corrisposto dalla Società per l'esercizio sociale chiuso anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto 15 aprile 1937 e, se non ci fosse stato dividendo, pari alla somma stabilita da un Collegio composto da tre membri di cui uno nominato dall'I. R. I. e uno dagli azionisti; e il terzo da nominarsi d'accordo fra gli altri e che sarebbe stato il Presidente del Collegio.

g) Navalmeccanica.

Nel dopoguerra e fino alla crisi del 1929-30 le industrie meccaniche e navali della zona di Napoli avevano richiamato l'interessamento di gruppi capitalistici in prevalenza del Nord, i quali avevano dato vita a un gruppo di stabilimenti non privi di una loro propria ragione di vita, soprattutto in relazione a due favorevoli elementi: il basso costo e la possibilità di larga selezione della mano d'opera da un lato, la opportunità di servire una parte almeno dell'armamento facente scalo a Napoli dall'altro.

Senonchè il contrarsi del traffico mercantile e l'acuirsi della crisi internazionale portarono ben presto grave disagio nell'industria meccanica napoletana, che nel 1934 era ridotta alla quasi completa inattività in uno stato di totale disinteressamento del capitale privato.

Con la sistemazione bancaria del 1934 la maggior parte di tali industrie venne a cadere nell'ambito dell'I. R. I. che si trovò così a dovere affrontare un ben arduo problema, in cui alle considerazioni strettamente economiche si affiancarono considerazioni di ordine sociale.

Negli anni che vanno dal 1934 al 1937, l'I. R. I. cercò di ridare una efficienza sia pure limitata agli stabilimenti meccanici navali e mise allo studio ed iniziò con larghi mezzi l'attuazione di un completo ordinamento del silurificio italiano, con il trasporto delle lavorazioni della nuova sede di Baia.

Nel 1937 venne poi iniziato il riordinamento dei cantieri ex Pattison, per adattarli alle grandi riparazioni dei sommergibili, ed il ripristino della fonderia e del reparto media meccanica e l'installazione di un proiettficio nelle officine ex O. M. Fu in tale periodo che per iniziativa soprattutto di ceti armatoriali e per interessamento delle autorità amministratrici locali e centrali, venne decisa la costruzione a Napoli di un grandioso bacino di carenaggio; la cui gestione, come ben presto apparve, non avrebbe potuto trovare un sano equilibrio economico, in quanto le analoghe attrezzature di Genova, porto di armamento, e non solo di transito come Napoli, delle maggiori unità passeggeri, erano già largamente sufficienti allo scopo.

Nel gennaio 1939 si pervenne poi al concentramento delle varie aziende in un solo nuovo complesso, la società Navalmeccanica, alla quale fu affidato il compito di attuare il previsto programma di sistemazione, con la giunta di un riassetto delle officine ex Bacini e Scali, da adibire alle riparazioni navali e alla costruzione di piccole unità, e con l'assunzione da parte della R. Marina dell'Arsenale di Castellammare di Stabia.

Era previsto un complesso dei nuovi investimenti per circa mezzo miliardo, con il che — a quanto si sosteneva — sarebbe stato possibile dare lavoro a circa 7-8000 operai della zona napoletana. Contemporaneamente l'I. R. I. iniziò lo studio della costruzione di uno stabilimento aeronautico per la fabbricazione di 50 motori mensili e di 12 apparecchi completi nella zona di Pomigliano d'Arco. In tale occasione l'I. R. I. mise in atto una forma di collaborazione tecnica ed economica fra due gruppi industriali che già agivano nel suo ambito: l'Alfa Romeo per la ricostruzione dei motori e i Cantieri di Monfalcone per le cellule.

L'investimento fu previsto inizialmente in circa 300 milioni.

h) Cellulosa.

Fin dal 1935 l'I. R. I., applicando un processo brevettato italiano, aveva realizzato l'impianto di un'industria di cellulosa a Foggia, che doveva utilizzare paglia del Tavoliere delle Puglie. Tale impianto venne successivamente ceduto dall'I. R. I. all'Istituto Poligrafico dello Stato.

Più tardi fu intrapresa la costruzione di altri stabilimenti, in collaborazione con il maggior gruppo italiano dell'industria cartaria (Burgo).

Detti stabilimenti dovevano sorgere nelle seguenti località:

- a Chieti per la lavorazione di paglia di grano;
- a Finale di Reno (Ferrara) per la utilizzazione del canapulo;
- a Cuneo per la utilizzazione dei residui di legno di castagno;
- a Capua per la utilizzazione del canapulo e della canna;
- a Mantova per la utilizzazione di altre materie varie tra cui principalmente il legno.

In tutti questi stabilimenti l'I. R. I. investì per la sua parte, oltre 300 milioni di lire.

Lo stabilimento di Capua venne in seguito ceduto a una società di fibre tessili artificiali. I restanti 4 stabilimenti avevano la potenzialità per una produzione annua di 800 mila q.li di cellulosa che poteva essere aumentata fino a un milione 150 mila q.li, tenendo conto che la cellulosa importata dall'industria cartaria era stata in media prima della guerra di 1.800.000 q.li, la potenzialità produttiva degli stabilimenti creati dall'I. R. I. e dalla società Burgo avrebbe dovuto rappresentare il 45 % del consumo di pace. Ma in realtà il sopravvenire della guerra determinò gravi problemi di gestione, sia per la deficienza dei combustibili sia per la deficienza di materie prime. Frattanto l'I. R. I. ritenne di procedere alla cessione degli stabilimenti stessi. Vennero ceduti al gruppo Cartario Burgo i quattro stabilimenti posti in alta Italia (Cuneo, Mantova, Finale di Reno, Ferrara) attraverso lo scioglimento della combinazione finanziaria con lo stesso Gruppo Burgo.

L'I. R. I. era inoltre in trattative per la cessione dello stabilimento di Chieti al Poligrafico dello Stato il quale avrebbe potuto collegarlo con quello di Foggia a suo tempo costituito dall'I. R. I. e ceduto allo stesso Poligrafico.

h) Gomma.

Il maggior gruppo industriale italiano della gomma era stato in trattative con il Governo per la produzione in Italia della gomma sintetica. Il governo giudicò che le pretese di tale gruppo a carico della finanza e del consumatore fossero esagerate; ritenne tuttavia opportuno che l'iniziativa venisse assunta in collaborazione fra il detto gruppo e l'I. R. I., a parità di condizioni.

L'I. R. I. costituì, a metà col gruppo Pirelli, due società: una per lo studio della gomma sintetica e una per la produzione della gomma sintetica, e furono impiantati due stabilimenti: uno a Ferrara per la produzione della gomma dall'alcool e l'altro (il maggiore) a Terni, che doveva produrre la gomma utilizzando la lignite, il calcare e l'ener-

gia elettrica di cui è ricca l'Umbria. Per lo stabilimento di Terni era prevista una capacità di produzione di 6000 tonnellate annue; per quello di Ferrara di 3000: in totale 9000 tonnellate. La potenzialità totale prevista dei due stabilimenti copriva pertanto, utilizzando materie prime e mano d'opera nazionali, un terzo del fabbisogno normale di pace.

Era previsto l'investimento di 600 milioni di lire di cui 500 milioni per la costruzione degli impianti e 100 milioni per capitale di esercizio. Si contava di ottenere 100 milioni dal credito bancario normale (per il capitale circolante) e 200 milioni dall'Istituto Mobiliare Italiano in forma di mutuo a lunga scadenza; 300 milioni dovevano essere conferiti in forma azionaria, metà dall'I. R. I. e metà dal gruppo Pirelli. Dunque, l'investimento dell'I. R. I. era previsto in 150 milioni.

Le contingenze, poi, suggerirono di aumentare la potenzialità degli stabilimenti fino a produrre 24.000 tonnellate di gomma sintetica all'anno. Per tale nuovo programma, il finanziamento dell'iniziativa giunse a presentare i seguenti termini:

- 1.100.000.000 fabbisogno finanziario totale
- 250.000.000 con crediti bancari ordinari;
- 350.000.000 con la stipulazione di un mutuo presso l'Istituto Mobiliare Italiano, rimborsabile attraverso la cessione del contributo statale di 425.000.000 a fondo perduto;
- 500.000.000 con la sottoscrizione di capitale azionario a metà fra l'I. R. I. e il gruppo Pirelli.

Al momento della liberazione, lo stabilimento di Ferrara era in funzione: quello di Terni non aveva ancora potuto essere completato.

§ 5. - *Conclusioni.* — I. La descrizione fin qui fatta, con una certa insistenza di particolari ed in forma estremamente semplice, ha messo in luce come l'I. R. I. sia nato per risolvere (attraverso una serie di salvataggi) il problema di una adeguata divisione del lavoro bancario, tendente a separare l'attività delle banche di credito commerciale, dall'attività delle banche di credito mobiliare. In base a tale finalità, appunto, si affidò ad un apposito ente (l'Istituto Mobiliare Italiano) il compito di somministrare il credito a medio termine a quelle aziende che si palesassero in grado di svolgere attività produttive in condizioni favorevoli e di reggersi da sè. Per la somministrazione di crediti a termine più lungo ad aziende da risanare e per la liquidazione di aziende che si rivelassero non risanabili, a causa di eccessive immobilizzazioni,

si ritenne opportuno creare un ente diverso (l'I. R. I.) nelle sue due sezioni: quella per i finanziamenti industriali e quella per gli smobilizzi industriali.

La Sezione smobilizzi industriali subentrava, in effetti, all'Istituto di liquidazione, assumendone i crediti, le passività e le garanzie, con una sovvenzione annua accordata inizialmente dallo Stato nella cifra di 85 milioni (per la durata di 20 anni a partire dall'esercizio 1933-34) e poi notevolmente aumentata. Il Consorzio di credito per le opere pubbliche era autorizzato a scontare detta sovvenzione.

La Sezione di finanziamenti industriali ebbe un capitale iniziale di un miliardo, sottoscritto dalla Cassa depositi e prestiti, dalla Cassa Nazionale per le assicurazioni, con il compito di investire tale capitale in imprese che si rivelassero in grado di migliorare la propria organizzazione. Questa sezione, oltre che col capitale suddetto, alimentò la propria attività mediante collocamento di obbligazioni (di durata non inferiore ai 15 anni, nè superiore ai 20 anni), ovvero, a volte, mediante sovvenzioni e mutui ipotecari che vennero concessi da Istituti appositamente autorizzati.

Quindi, sempre sulla scorta delle cose dette, si possono distinguere nell'I. R. I. tre diverse fasi o tipi di attività, da cui restano caratterizzati i relativi interventi:

- a) anzitutto una attività di « salvataggio » che fu l'originaria spinta all'azione dell'ente;
- b) in secondo luogo una attività di gestione del complesso patrimonio che attraverso quei salvataggi era tenuto in possesso dell'I. R. I.;
- c) infine interventi ispirati ad assecondare la politica economica governativa, di cui l'I. R. I. divenne strumento di non secondaria importanza.

Tutti questi tre aspetti rivestono notevole interesse e meritano di essere attentamente riesaminati, sebbene per ragioni diverse, e malgrado che — per evidenti ragioni di carattere politico — l'ultimo dei tre sia quello sul quale maggiormente si polarizza la generale attenzione.

Una parte della Commissione lamenta assai vivamente che — malgrado tutti gli sforzi fatti — non sia stato possibile ottenere la documentazione sulle partecipazioni azionarie e sul bilancio economico consolidato, necessaria per un'indagine adeguatamente approfondita. Come si vedrà nelle pagine che seguono, anche le correnti di opinioni che si profilano nettamente contrarie all'attività dell'I. R. I. negandone l'utilità in ciascuna delle tre fasi sopra distinte, pure esprimendo convinzioni e giudizi che (a prescindere dai particolari interessi

da cui possono essere ispirati) si appalesano fondati su una esperienza vissuta e concreta, non riescono a dare efficace dimostrazione del proprio assunto e restano perciò affermazioni sempre degne di attenzione e di rilievo, ma tuttavia solo genericamente confortate da prove attendibili. D'altra parte, le correnti di opinioni che si sono manifestate più o meno apertamente favorevoli nel giudizio sull'attività passata e futura e sugli eventuali sviluppi dell'Istituto non hanno portato a sostegno della propria tesi che affermazioni, anch'esse certamente degne di meditazione e di rilievo, ma sempre tuttavia sfornite di riferimenti a cifre precise, da cui si potesse desumere, anche in via di approssimazione, i dati fondamentali relativi ai costi della gestione I. R. I. Insomma la Commissione si è trovata di fronte a tesi in cui è difficile scervere quel che può ritenersi come dato sicuramente acquisibile, da quello che può essere semplice opinione personale dell'opinante. Reticenze, preoccupazioni di riserbo, o esplicite dichiarazioni di scarsa conoscenza di dati, anche da parte di chi stava o è proposto alle varie gestioni dell'I.R.I., hanno impedito di superare quello che può dirsi l'« ermetismo » dell'I. R. I.

Solo pertanto sulla scorta dei pochi dati ottenuti in base alla personale esperienza di qualche commissario, ed a seguito di ragionamenti condotti quanto più è stato possibile in aderenza alla effettiva conoscenza concreta la Commissione ha potuto trarre le conclusioni che qui di seguito vengono con cautela prospettate.

II. Anzitutto le operazioni di salvataggio.

Su questo argomento rimangono sempre attuali e non superate (se non in parte) la dimostrazione e le conclusioni della dottrina economica (Pantaleoni), la quale dimostra che ogni salvataggio consiste in una redistribuzione di danni i quali già si sono verificati nel passato a causa di una antieconomica gestione dell'impresa, la cui caduta ha l'effetto puramente rivelatore di errori che già sono stati commessi ed hanno prodotto le loro logiche conseguenze. In linea di pura logica quindi la caduta di una impresa gestita antieconomicamente consegue il fine di porre a carico del malaccorto imprenditore il danno realizzatosi e di rendere vantaggiosa la continuazione dell'impresa da parte di un rilevataro che non deve più retribuire il capitale anteriore. Questo spiega, però, altresì come il salvataggio possa essere effettuato anche da un qualsiasi privato e come vi possano essere casi di autosalvataggi, quando chi si rassegna alla perdita definitiva (totale o parziale) del capitale precedentemente investito in una impresa, può trovare conveniente investire nella stessa azienda nuovo capitale che potrà ormai ricevere adeguata remunerazione.

La dottrina ammette, pertanto, che l'attività di salvataggio (la quale sempre presuppone l'esistenza di perdite e solo può mirare a distribuirne l'onere su diversi soggetti) riesca talora a creare un beneficio compensatore per i primi danneggiati, o a diminuire il danno da essi sopportato, ovvero riesca a creare benefici compensatori presso i terzi. Nella valutazione economica della convenienza del salvataggio si inserisce quindi la valutazione politica della sua opportunità sempre che si reputi politicamente vantaggiosa la redistribuzione dei danni dall'uno all'altro gruppo.

Queste brevissime considerazioni sono però sufficienti a far vedere come acquisti rilevanza il problema della forma tecnica del salvataggio, mirante a distribuire in diversa misura e su gruppi diversi l'onere di cui sopra. Poichè l'economia post-bellica proporrà in difficili situazioni di mercato il problema del salvataggio di imprese industriali dissestate dalla guerra o dalla riconversione, la tecnica di tali operazioni merita di essere riconsiderata alla luce delle esperienze dell'I. R. I.

Questo in definitiva non eliminò ma contenne (nei limiti segnati dalle sovvenzioni accordategli) la erogazione di masse di biglietti, da parte dell'Istituto di emissione, sostituendovi in parte la raccolta del risparmio privato disponibile, opportunamente allettato e rassicurato dalla duplice garanzia dell'Istituto e dello Stato. Si ridussero così i peggiori malanni derivanti dagli interventi diretti dell'Istituto di emissione e si organizzò il salvataggio ed il risanamento delle aziende in forme tecniche sempre più raffinate e progredite.

III. L'opinione predominante degli interpellati, quale risulta dai questionari e dagli interrogatori, si è dimostrata in genere favorevole all'attività di salvataggio dell'I. R. I. che provvide ad assestare i rapporti fra lo Stato, la Banca d'Italia e le banche e le varie industrie, fece cessare l'ingerenza delle banche nel campo industriale e procedette al finanziamento ed alla riorganizzazione amministrativa e tecnica delle imprese industriali (v. interrogatorio Piccardi). Si è anche affermato (un po' dogmaticamente) che questo intervento dell'I. R. I. si è svolto in modo organico, cercando di capire anzitutto le cause della gestione deficitaria, per riuscire a portare un certo ordine nel sistema, con una discriminazione di funzioni che conduceva inevitabilmente alla gestione pubblica non solo delle banche, ma anche di un complesso industriale di vitale importanza. Ragionando a *posteriori* (si è detto) deve concludersi che non si poteva procedere diversamente, nè far di meglio (v. interrogatorio Mattioli).

Si è pure teso da più parti a mettere in evidenza che l'Istituto è riuscito a salvare, prima, ed a sviluppare, poi, notevoli gruppi di

imprese in un momento delicato per l'economia del paese e che — anche per il favorevole andamento della congiuntura — l'onere arrecato all'erario è stato relativamente limitato.

A questo proposito deve però, rilevarsi che ben diversa è la considerazione dell'onere puramente finanziario risentito dall'Erario a seguito dei salvataggi attuati dall'I. R. I., dalla considerazione del costo inflitto alla collettività per il proseguimento di attività antieconomiche. Sotto il primo profilo — sebbene non si posseggano dati esatti, come è già stato detto e deprecato, — può anche ammettersi che la soluzione escogitata abbia notevolmente ridotto le ripercussioni sul bilancio statale degli interventi attuati tramite I. R. I., ma quello che conta è evidentemente il costo inflitto alla collettività a seguito dell'intervento, sia come effetto della redistribuzione del danno emerso nel seno delle banche e delle industrie, sia come effetto della prosecuzione dell'attività di imprese rivelatesi antieconomiche, sia, infine, per l'accentuarsi dell'indirizzo autoritario che ne è derivato per l'economia nazionale. La caduta delle imprese si è visto, ha un effetto risanatore del mercato, eliminando quelle meno economiche e consolidando il danno a carico degli imprenditori e dei possessori del capitale in esse investito. L'attività di salvataggio, invece, favorisce la conservazione in vita di imprese che hanno dimostrato di non essere gestite economicamente e così finisce (tranne in qualche caso) con l'infliggere nuove perdite alla collettività. Si ritorna quindi alle considerazioni da cui si era partiti: la decisione ultima circa un'azione di salvataggio di imprese è decisione prevalentemente politica che dipende dalla importanza politica degli interessi sacrificati o risparmiati ma che non dovrebbe prescindere altresì dalla valutazione, sia pure sommaria, del costo su accennato. Accettata questa decisione politica (e nella specie nessuno degli interpellati ha criticato in sè e per sè la politica di salvataggi da cui trasse origine l'I. R. I.), non sembra che si debba negare l'utilità della funzione svolta dall'Istituto in questo settore, sia nel compito di raccolta del risparmio necessario per un risanamento delle imprese salvate, sia nella riduzione del costo finanziario della operazione di salvataggio, se pure (a quanto sembra, vedi risposta di Adolfo Petrelli al questionario), si sia proceduto ad una ulteriore redistribuzione del costo stesso nel seno dell'I. R. I. sacrificando talune imprese in condizioni migliori ad altre più bisognose di appoggio. Questa circostanza altera la chiarezza dell'intervento e rende meno facile valutarne caso per caso la convenienza. Oltreciò può suggerire la considerazione che qualora si dovesse presentare nel futuro la necessità di salvataggi, potrebbe essere conveniente la creazione di sepa-

rati enti di liquidazione, particolarmente divisi e attrezzati per le particolari contingenze.

IV. È difficile separare nettamente, tanto in sede pratica, quanto in sede teorica, la seconda delle due altre fasi di attività dell'I.R.I. sopraindicate. La gestione delle imprese « salvate » è una conseguenza inevitabile del salvataggio politico cui può seguire, ma non necessariamente, il risanamento dei complessi aziendali. All'esperienza della gestione pubblica si avvicenda poi naturalmente il tentativo di imprimere all'attività delle imprese determinati indirizzi, in corrispondenza della politica economica dello Stato. Comunque sembra opportuno un tentativo di « decantare » questa fase dell'attività dell'I.R.I., e cioè di isolarla, per valutarne i pregi e gli inconvenienti, sotto i vari aspetti economici, ed extraeconomici.

Evidentemente, se nella decisione di salvataggio spiegano i loro effetti considerazioni di natura politica, che inducono ad accollare i relativi costi alla collettività, la gestione invece non dovrebbe mirare che al conseguimento di risultati proficui: dovrebbe cioè obbedire a criteri puramente economici. È necessario perciò procedere al risanamento delle aziende riducendone i costi, se in tal modo le aziende stesse conseguano le dimensioni più economiche; è necessario ancora far sì che le imprese possano continuamente evolvere e progredire con il mutare delle condizioni ambientali in cui esse operano.

Ci si deve quindi domandare se la condotta dell'I. R. I. si sia ispirata a questo principio che potrebbe definirsi di « economicità », e se di fatto sia stato in grado di realizzarlo meglio di altre forme di gestione.

In senso affermativo si sono avute notevoli risposte le quali hanno cercato di mettere in luce come l'I. R. I. sia stato sempre molto cauto nel non diminuire quella che è l'autonomia delle varie aziende, nel non attentare al senso di responsabilità degli amministratori delle singole aziende, nell'attivare persino la concorrenza fra le aziende da esso dipendenti (v. interrogatorio Piccardi). Si è anche detto che l'I. R. I. nel primo periodo della sua esistenza non ha esercitato alcuna pressione sulle aziende perchè assumessero indirizzi particolari; esso era un azionista e agiva come tutti gli altri azionisti. L'I. R. I. non è stato nè una soluzione nè un esperimento, in quanto non ha avuto nessun programma (v. interrogatorio Mancini) nel senso evidentemente, che non aveva alcun programma oltre quello, comune a tutte le imprese, di agire secondo criteri strettamente economici (v. interrogatorio Silva).

Per quanto riguarda il settore bancario, si è asserito che l'I. R. I. provvede al controllo delle banche come si controlla una partecipa-

zione, cioè non imprime all'azione delle banche una direttiva particolare in rapporto alla situazione del mercato, ma ne esamina e ne giudica i risultati dal punto di vista amministrativo (v. interrogatorio Mattioli).

Anche dalle risposte pervenute ai questionari si rileva come esiste il generale convincimento che non vi sia stata da parte delle aziende controllate una particolare unità di azione o di indirizzo, dato che esse si sono limitate a seguire la via tracciata dalle aziende private. Quindi non certo « neutralità » dell'I. R. I., altrimenti la sua funzione sarebbe stata perfettamente inutile, ma semplice astensione da interventi dettati da finalità extra economiche.

Le affermazioni di cui sopra, a prescindere da quanto si dovrà rilevare in seguito, non sono state senza contrasto. Dagli interrogatori, oltre la energica dichiarazione pessimista del Frassati, già emerge qualche cosa che si ritrova più ampiamente nelle risposte ai questionari; anzitutto il problema degli uomini (Formentini e Costa). Questo problema è risolto automaticamente nelle imprese private; in quelle dell'I. R. I. dà luogo, da una parte, a disparità di posizioni da azienda ad azienda che l'I. R. I. può compensare (come si è visto) con un'accorta redistribuzione di costi celando le conseguenze di una singola condotta deficitaria. D'altra parte, è stato lamentato che si siano avute nomine di dirigenti e di amministratori ispirate a criteri politici, come pure si è affermato (Fortunati) che se l'intervento dell'I. R. I. non ha spostato sostanzialmente le basi del mercato, esso « ha talora alimentato una posizione monopolistica di uomini ».

A ciò si deve contrapporre la considerazione che nelle aziende dell'I. R. I. i dirigenti sono spronati, oltre che dal senso della propria responsabilità e dignità, dalla sensazione che la propria posizione, le possibilità di migliorarla o di rovinarla del tutto, sono nelle loro mani, indipendentemente da ogni partecipazione agli utili dell'impresa. È questo un fenomeno (non peculiare dell'I. R. I., ma comune a tutti i grandi complessi industriali), che conferisce una particolare posizione a questi dirigenti nei confronti del capitale, affatto diversa da quella del tradizionale imprenditore. Una simile trasformazione, che è stata addirittura definita « rivoluzionaria », non sopprime ma trasforma l'*incentivo*. Vero è però che il giudizio sulle attività di questi dirigenti non è così automatico, indiscriminato e sollecito come quello che può solo scaturire in rapporto alla loro efficienza, attraverso l'azione selettiva della concorrenza. Questa, invero, non è mancata sia tra le imprese dipendenti dall'I. R. I. nei confronti di quelle estranee, sia tra impresa ed impresa nello stesso gruppo I. R. I. Ma è però noto come

taluni settori erano completamente (o quasi) monopolizzati e che negli altri settori le condizioni di mercato erano gravemente alterate per i molteplici interventi statali.

È stato poi variamente sottolineato in sede di interrogatori e nei questionari il costo sopportato dall'Erario attraverso le sovvenzioni date all'I. R. I. e specialmente il costo derivante alla collettività dalla gestione delle imprese che si palesarono proficue solo perchè ottenevano dallo Stato condizioni di particolare favore o perchè si vietava l'allestimento o l'ampliamento delle imprese non facenti capo all'I.R.I.

È stato pure messo in luce il fenomeno dell'accentramento di indirizzo dell'I. R. I.

Quantunque, come si è detto, su questi elementi non sia stato possibile fare completa luce, è sulla scorta di tutte queste indicazioni, positive e negative, che deve essere riconsiderata la vasta esperienza dell'I. R. I. la quale è venuta rilevando, almeno come tendenza, una prassi nuova; quella della pubblica gestione che si esercita mantenendo intatti i principi dell'autonomia di bilancio e della redditività dell'azienda.

Le attività delle aziende I. R. I. hanno infatti continuato a svolgersi più o meno parallelamente con quelle di similari aziende facenti capo all'iniziativa privata; ciascuna azienda ha costituito una unità economica ed organizzativa il cui impulso è stato il conseguimento di un utile. Anzi, le aziende controllate hanno mantenuto la loro forma privatistica e sono rimaste soggette alla normale legislazione commerciale e fiscale, con la differenza che il capitale, nella sua totalità o nella sua maggioranza, invece di essere disperso in una massa amorfa di azionisti, o concentrato nelle mani di gruppi particolari, è detenuto da una « Holding » a carattere pubblico, la quale può talora predisporre ad attuare programmi di razionalizzazione e concentrazione degli impianti e delle imprese, di investimenti e di disinvestimenti che difficilmente singoli gruppi necessariamente di assai più ridotte dimensioni, dato un complesso economico limitato quale è quello italiano, sarebbero in grado di affrontare. Tipici i casi delle industrie elettriche, della navigazione e dei cantieri navali.

V. Si è già veduto come elementi di manovra nella gestione I. R. I. non siano mai mancati: la semplice redistribuzione di costi nell'interno del vasto complesso delle aziende controllate (v. par. 3) già rende più difficile il giudizio sulla economicità della gestione delle singole aziende. Se a queste circostanze si aggiungono le manipolazioni del mercato e dei prezzi, attraverso l'ottenuta concessione di dazi doganali ovvero attraverso la manovra dei prezzi, specialmente nei settori in cui si

riusciva a conseguire posizioni di monopolio, appare evidente come un giudizio di proficuità diventi a mano a mano meno preciso.

Non solo bisogna tener conto delle sovvenzioni statali che hanno permesso di superare dislivelli negativi fra costi e prezzi, ma bisogna altresì tener conto del fatto che questi ultimi sono stati artificialmente elevati, consentendo ad imprese meno efficienti di rientrare ancora con i loro costi entro il limite dei ricavi. A parte ogni altra considerazione, tutto ciò implica per la collettività perdite continue e difficilmente valutabili. È noto alla dottrina come non abbia senso allineare tabelle di produzione se non ci si rende conto del sottostante fenomeno della dinamica dei costi e dei prezzi. A ciò bisogna aggiungere che in certe determinate situazioni, di fronte a costi ed a prezzi manipolati, queste grandezze economiche perdono almeno in parte la loro funzione indicativa, acquistando significato affatto particolare; bisogna quindi scendere più ancora profondamente a guardare al fenomeno del reddito reale, come recenti indagini cominciano a fare. In via di fatto è da rilevarsi come gli utili di gestione di alcune imprese dell'I. R. I. non siano mai state considerevoli e in generale, anzi, sono state inferiori a quelli delle imprese libere in analoghe situazioni, in Italia o all'estero.

Comunque, proprio la possibilità delle manipolazioni sopra accennate ha aperto la via ad interventi più vasti fino al punto di considerare l'I.R.I. come strumento di certe direttive politico-economiche.

Il problema che qui si vuole affrontare è limitato, attesa la volontà politica di imprimere alla produzione industriale determinati compiti e determinate direttive. Si tratta di vedere se l'I. R. I. si è rivelato uno strumento idoneo al conseguimento di determinati fini, come ha risposto allo stimolo venuto dal potere politico centrale e come si è comportato di fronte alle reazioni del mercato; se, infine, i costi inevitabili di uno sviluppo artificioso di certi determinati rami di produzione sono stati contenuti o accresciuti, data la maniera in cui si è verificato l'intervento.

Naturalmente il giudizio sulle funzioni è condizionato dal giudizio sui fini; chi reputa dannosa una certa politica deve ritenere a sua volta dannosa la funzione svolta dall'I. R. I. (risposta Federici al questionario).

Questo preliminare giudizio sui fini spiega in gran parte il notevole numero di giudizi apertamente negativi dati sull'azione dell'I. R. I., giudizi che possono riassumersi nella concisa dichiarazione che l'I. R. I. attuò un intervento colossale a spese della collettività (risposta Gaslini al questionario). Siffatte affermazioni, per altro, non sufficienti a

risolvere il problema nei termini sopra proposti, tendenti ad esprimere un giudizio di congruità dello strumento I. R. I. al conseguimento di fini scelti in sede politica. Una politica autarchica come una politica di preparazione alla guerra, se pure possono attivare forme appariscenti di ripresa, non possono non incidere sul reddito reale della collettività. E su questo punto l'esperienza generale ed i risultati di indagini fatte da privati studiosi consentono di rispondere concordemente nel senso di ritenere che tali costi esistettero ed il regresso nel reddito collettivo si verificò, denunciato da un progressivo deterioramento del tenore di vita della popolazione italiana. Siamo, peraltro, ancora ai margini del problema prospettato, in quanto, la responsabilità di questa politica non può certo far carico all'Istituto (senza dire che anche le imprese private seguirono lo stesso indirizzo, aggravandolo spesso, per fini di lucro). Come si è detto, occorre vedere se l'I. R. I. si è rivelato strumento idoneo al conseguimento dei fini voluti dallo Stato (quali che fossero). Anche su questo punto le opinioni espresse dagli interpellati rivelano l'esistenza di una profonda disparità di vedute e di giudizi.

Secondo alcuni, l'esperimento deve considerarsi riuscito, perchè attraverso l'organizzazione dell'I. R. I. lo Stato, pur partecipando e controllando, lasciò alle imprese quella autonomia e quella indipendenza che sono alla base di una buona gestione svolta con criteri privatistici. In tal modo, secondo questa corrente di opinioni, l'I. R. I. si sarebbe rivelato uno strumento utile per il controllo dello Stato sull'industria, anzi una forma di collegamento che ben difficilmente avrebbe potuto realizzarsi in altro modo, in quanto propria di quelle linee di organizzazione e di funzionalità che sono caratteristiche del mondo economico industriale (interrogatori Piccardi e Silva).

Come si vede, si tende a sottolineare il vantaggio di una direttiva dall'alto, che viene realizzandosi in forme privatistiche aderenti all'organizzazione capitalista dell'industria e del mercato in genere; si ritengono più economici gli interventi attuati in questa forma che non altera violentemente e non modifica a fondo la struttura economica del Paese, pure indirizzando le attività produttive verso il conseguimento di scopi politici determinati.

Queste affermazioni sembrano smentite dai fatti; soprattutto per il modo come fu realizzata l'economia di guerra nelle varie gestioni dell'I. R. I. I risultati negativi della nostra guerra possono essere attribuiti alle condizioni generali della nostra economia, evidentemente incapace di sopportare oneri di così vasta portata. Possono essere altresì attribuiti alla scarsa cura avuta dallo Stato di realizzare le

premesse indispensabili per la riuscita di tali direttive. In manovre così vaste i diversi settori reagiscono fra loro, sia che si considerino ad esempio le grandi specificazioni dell'attività produttiva (agricoltura ed industria) sia che, per limitarci al settore industriale, si considerino i singoli rami di produzione (siderurgia, metallurgia, ecc.), sia ancora che si considerino le diverse sfere in cui operò l'intervento statale (controllo dei cambi).

Queste cause generali di insuccesso determinate da mancato coordinamento dell'azione statale e da limiti obbiettivi posti a tale azione, non possono toccare che in parte il problema avanti sollevato, come pure nemmeno una disamina che scendesse ad analizzare settore per settore l'attività dell'Istituto raffrontando cifre di produzioni, prezzi e costi, potrebbe permettere di trarre elementi per un giudizio meno incerto.

In linea generale possono avanzarsi però talune considerazioni:

1) Le partecipazioni possedute dall'I. R. I. non rispondono affatto alla esigenza economica di raggruppare nelle mani di un ente di controllo e di finanziamento un complesso di imprese in grado di esercitare, in determinati settori prescelti, una funzione di guida e di direzione penetrante ed efficace. Questo complesso è venuto nelle mani dell'I. R. I. prevalentemente in seguito alle operazioni di salvataggio bancario e quindi rivela nella scarsa omogeneità ed organicità l'origine da cui deriva; sembra che si fosse iniziato un tentativo di rivedere tali partecipazioni, ma, o per la scarsa cura messavi o per il sopravvenire di contingenze contrarie, i risultati non sono apprezzabili.

2) Gli interventi dell'I.R.I. appaiono tanto più deliberati ed intensi, quanto più esistono condizioni avvicinabili a quelle del monopolio (industrie elettriche, siderurgiche e grandi trasporti di linea); dove le condizioni di monopolio si attenuano, gli interventi appaiono meno decisi e frequenti (cantieri navali minori, industrie meccaniche, banche).

3) Anche dove l'I. R. I. si trovò ad agire in condizioni di monopolio più o meno assoluto; o dove riuscì ad estendere il proprio controllo su interi settori industriali (grandi trasporti di linea), non sembra che esso sia riuscito allo scopo di dare un assetto organico e soddisfacente all'attività di produzione.

4) Si è molto parlato del favorevole successo delle diverse operazioni I. R. I., di tecnica veramente raffinata. All'osservatore spassionato però si delinea la necessità di distinguere l'aspetto puramente finanziario di tali operazioni, che sotto il profilo tecnico può essere giudicato con favore, dal più sostanziale aspetto economico, sul cui

risultato molte riserve debbono essere avanzate soprattutto per la conseguente scarsità determinatasi nelle fonti di approvvigionamento del capitale delle industrie private e per gli impegni assuntisi dallo Stato in forma di garanzie finanziarie.

5) L'I. R. I. sorse, dunque, per necessità di carattere contingente, e quindi con l'impronta della temporaneità; solo gli orientamenti della politica governativa, intesa a conseguire il duplice fine dell'autosufficienza economica e della preparazione alla guerra, consentirono di estendere i finanziamenti a interi gruppi e settori di produzione, aiutandosi non poco con gli stanziamenti statali, rappresentati anche da creazioni di masse di biglietti, e pel rimanente con il risparmio privato, generalmente scarso, e che avrebbe potuto applicarsi invece a impieghi più redditizi.

Se dal passato si volge lo sguardo al futuro, si pone la questione se l'I. R. I. debba essere sviluppato, ovvero se debba essere limitato ad alcuni principali rami di interesse nazionale, smobilitando il rimanente (questionario n. 3, quesito n. 12). È questo un problema a risolvere il quale occorre procedere con somma cautela, perchè da una parte si debbono guardare le effettive possibilità dell'I. R. I. di svolgere ancora una funzione utile, dall'altra occorre por mente agli inconvenienti di una smobilitazione, affrettata o dilazionata, di questo vasto complesso di aziende.

È forse opportuno sgombrare subito il terreno, affrontando l'argomento di quella che con brutta parola dicesi la «riprivatizzazione» o smobilizzazione di taluni settori dell'I. R. I. Lasciando per ora impregiudicato il problema se convenga o meno provvedere a tale smobilizzazione, e guardando solo alle modalità di un tale processo, non sembra dubbio che ove (per ipotesi), si accogliesse la soluzione positiva, sempre occorrerebbe procedere al riguardo con necessaria gradualità. Il complesso industriale dell'I. R. I. potrebbe essere messo sul mercato, specialmente nelle condizioni attuali, con molta lentezza. Anzi vi sono complessi industriali, come l'Ansaldo, che (si afferma) sarebbe addirittura impossibile cedere all'industria privata, anche in condizioni di mercato risanato, perchè quando si arriva ad una certa dimensione aziendale, si ha quasi un'incapacità del capitale privato ad assumere certe responsabilità (v. interrogatorio Piccardi). Assai ovvia è la proposta di affidare a speciali sindacati di collocamento i pacchetti di titoli che cominciano a interessare l'iniziativa privata, perchè così l'I. R. I., smobilizzando, si procurerebbe liquidità — per ulteriori nuovi interventi — mentre il pacchetto dei titoli ceduti ai «sindacati», entrando a poco a poco e tempestivamente in possesso dei privati,

non peserebbe più sull'economia statale. Ma da taluni viene prospettata la tesi per cui ogni capitale ritornato allo Stato, attraverso la smobilitazione dell'I. R. I., dovrebbe invece essere indirizzato, a parità di ogni altra condizione, ad alimentare il mercato finanziario privato.

Nella eventuale decisione di smobilitare l'I. R. I. nei settori sopra indicati avrà un grande peso lo sviluppo della situazione congiunturale. Perché se le condizioni generali di mercato andranno via via migliorando, lo Stato potrebbe — a parere di taluni componenti della Commissione — porsi il problema di una rapida smobilitazione delle sue partecipazioni, rivedendo oculatamente la convenienza di conservarle. Comunque in tale decisione dovrà valutarsi non solo il favorevole rapporto fra costo e risultato utile di essa, ma altresì l'interesse dello Stato a continuare talune forme di concorrenza all'iniziativa privata, e anche la circostanza che possono esistere carenze di iniziative private in determinati settori. Tenuto conto del costo sopportato dallo Stato — e per esso dalla massa dei contribuenti, dei risparmiatori, dei lavoratori — per il risanamento di determinate aziende, la cessione fattane ai privati non dovrebbe significare il regalo dei milioni spesi dalla collettività, ma dovrebbe avvenire soltanto a prezzo sicuramente economico. Un'azienda sana, prospera e capace di reggersi da sola costituisce sempre un investimento vantaggioso per il pubblico.

Per quelle imprese che non presentassero un favorevole rapporto fra costo e risultato utile, il continuare la partecipazione pubblica significherebbe una continua perdita netta per la collettività. Epperò, ove non prevalgano considerazioni d'ordine politico o le particolari circostanze più sopra indicate, sarebbe conveniente abbandonarle all'iniziativa privata alle migliori condizioni possibili, nella speranza che questa possa con migliore fortuna continuare la gestione. Ogni espediente tendente ad alterare il rapporto in parola non può non essere decisamente condannato, sia che esso consista nella manipolazione del mercato, sia che avvenga attraverso le varie misure dei contingenti, dei divieti di nuovi impianti, delle protezioni doganali, e delle misure di favore.

Ovviamente, la parziale smobilitazione dell'I. R. I. si riconduce in parte alla decisione più vasta, e non completamente dipendente dalla sola volontà dello Stato Italiano ma altresì dalle valutazioni adottate da altri Stati e dai relativi riflessi sul mercato internazionale, circa la politica economica da seguire, in senso liberista ovvero in senso interventista.

Nell'ipotesi che la situazione industriale e quella economica in genere vada peggiorando, lo Stato si troverà nella duplice alternativa: o sbarazzarsi in pura perdita delle sue partecipazioni, che appesantirebbero di colpo il mercato finanziario, ovvero prorogare a suo carico il costo di gestioni deficitarie ed antieconomiche, proseguendo nella politica di sovvenzioni e di interventi a carico del bilancio statale e quindi dei contribuenti e dei risparmiatori, o addirittura persistendo in una manovra inflazionistica estremamente pericolosa. A questo riguardo, nonostante l'importanza delle considerazioni politiche, e delle preoccupazioni di creare lavoro a masse di disoccupati ai quali non sia possibile aprire le porte dell'emigrazione, la Commissione unanimamente ritiene che dovrebbe aversi la massima cura di delineare una politica economica produttivista, tendente a risollevare il reddito della collettività, con una serie di misure, nell'ambito delle quali il finanziamento delle imprese I. R. I. dovrebbe armonicamente inquadarsi. Si sottolinea cioè, l'esigenza di riesaminare continuamente il costo di questo tipo di intervento in confronto ai risultati conseguibili e di confrontarlo con il costo ed il risultato di tutti gli altri interventi.

Alla stregua delle considerazioni fatte non pare quindi azzardato formulare l'ipotesi che il complesso I. R. I. venga mantenuto in vita, anche come possibile strumento di una politica congiunturale. Ma bisognerà però circondare l'azione dell'ente di tutta una serie di misure, intese appunto a mettere in evidenza i costi ed i risultati, per valutare a pieno la convenienza di tale gestione (v. punto II) e per reprimere l'ermetismo che attualmente circonda l'operato dell'I. R. I. a tutto danno dell'economia e della politica stessa del paese.

VII. Se la previsione avanzata nel precedente paragrafo circa il mantenimento in vita dell'I. R. I. nei prossimi anni può ritenersi attendibile, è chiaro che l'Istituto con le funzioni indicate dovrà essere utilizzato ai fini della ricostruzione e della riconversione.

Il passaggio della economia di guerra a quella di pace implica — come è noto — una modificazione profonda della struttura economica del paese, avviatosi sotto la spinta delle necessità di guerra a produzioni di carattere bellico, a forme più o meno dichiaratamente monopolistiche, che debbono cessare ed essere smobilitate per far luogo a nuove produzioni di pace. Tenendo conto delle mutate condizioni del mercato interno ed internazionale, anche nei confronti della situazione prebellica, per quanto si possa essere convinti dell'efficacia risanatrice della crisi del dopoguerra, intesa come necessario processo di trasformazione e di ritorno all'equilibrio, con smobilitazione di impianti

produttivi esuberanti e superflui, non v'è dubbio che tale processo di trasformazione deve avvenire con carattere di gradualità, per attenuare le conseguenze del repentino sconvolgimento del mercato.

Nei settori di sua competenza l'I. R. I. potrebbe svolgere una funzione assai utile attuando il processo di riconversione e favorendo, quando occorra, quello di ricostruzione. Per quanto si sia fatto presente (vedi interrogatorio Piccardi) che l'opera svolta dall'I. R. I. in questo campo nel confronto delle aziende dipendenti è stata un'opera di assistenza e di finanziamento iniziata quasi immediatamente, perchè le aziende non erano in grado di far fronte alle proprie necessità, e per quanto si sia cercato di seguire gli orientamenti industriali delle aziende stesse, controllandone i programmi industriali, in un primo sforzo di ricostruzione limitato a cifre molto modeste, pure dallo stesso interrogatorio Piccardi si rileva che il rendimento di questi interventi in relazione al costo (circa 60 miliardi sarebbero stati erogati in questo modo) è stato modestissimo. Questa politica che date le contingenze passate può anche essere giustificata, dovrebbe tuttavia essere circondata da tutte quelle misure atte a garantirne il successo, e tra esse non deve mancare in primo luogo l'esigenza della più ampia e tempestiva pubblicità, come sarebbe pure augurabile per le imprese private.

L'opinione favorevole ad una funzione « pilota » della ricostruzione da parte dell'I. R. I. è notevolmente diffusa. È probabile che ciò derivi in gran parte dal favorevole apprezzamento dell'opera svolta dall'I. R. I. nelle sue attività di salvataggio. Nelle condizioni attuali, un tale salvataggio rappresenterebbe un'impresa colossale, il cui peso minaccerebbe di sommergere l'intera struttura economica della nazione, se non venisse coordinato con altri organici interventi, miranti ad assicurare in tutti i settori la ripresa delle attività produttive ed a stabilire le premesse necessarie perchè queste si svolgano nelle condizioni migliori, non solo nei settori di pertinenza dell'I. R. I. ma anche in quelli che ne stanno fuori.

Non pare dubbio, tuttavia, che l'I. R. I. possa costituire un mezzo tecnico di non trascurabile importanza, per iniziare e condurre, secondo gradi coordinati di sviluppo, il movimento di ricostruzione e di riconversione delle aziende controllate. In particolare pare opportuno insistere perchè si attui, con tutti i mezzi possibili, una razionale politica di lotta alla disoccupazione, ritornando immediatamente al principio che le imprese debbono essere considerate come organismi economici, in bilico fra costi e prezzi, e non come enti di assistenza. È proprio la trascuranza di questo principio che rende ora necessario il finanziamento delle attività industriali con i mezzi attinti alle casse dello Stato. Ove

si dovesse persistere in questo sistema, senza adottare organiche misure atte a favorire la ripresa e nello stesso tempo a ricondurre le imprese nei termini di una necessaria valutazione della loro effettiva produttività, queste si trasformerebbero in pompe aspiranti continuamente il pubblico danaro senza pratica utilità ai fini della ricostruzione, anzi con il pericolo di sconvolgere completamente il già deficitario bilancio dello Stato, di dare nuovo impulso alla emissione di circolante e di condurre all'annientamento dei residui centri vitali dell'economia nazionale

VIII. Avviato il processo di ricostruzione, e spingendo lo sguardo verso tempi ancora più lontani e relativamente normali, il problema dell'I.R.I. si imposterà in relazione al problema dello intero assetto economico del paese. Ove si ragioni per un momento in termini di possibilità si delineano due soluzioni opposte. O si ipotizza il ritorno ad una economia di mercato, in cui si realizzano sia pure approssimativamente le condizioni teoriche della concorrenza ed in tal caso, evidentemente, l'I. R. I. non avrebbe ragione di esistere. Non avrebbe ragione di esistere come strumento di salvataggio di aziende pericolanti, perchè, come si è visto al paragrafo 1, il salvataggio, attuando una redistribuzione di oneri da gruppi a gruppi, può concepirsi come la soluzione di una volta tanto, non come un sistema permanente. A maggior ragione non potrebbe sussistere come strumento per l'attuazione di determinate direttive di politica industriale, perchè ciò sarebbe in contrasto con l'indirizzo spontaneo prescelto.

Da talune correnti si è parlato con favore della costituzione di un demanio mobiliare nelle mani dello Stato, fonte di entrate patrimoniali che si augurerebbero cospicue e capaci di prendere il posto delle antiche entrate patrimoniali derivanti dal demanio immobiliare. Ma, a parte ogni considerazione d'ordine politico sulla opportunità di rinforzare in siffatto modo le entrate originarie dello Stato, con la conseguente posizione di autonomia e di predominio del potere esecutivo, non deve trascurarsi la circostanza, richiamata ripetutamente nelle pagine precedenti, che in genere le aziende di partecipazione dell'I. R. I. avrebbero rappresentato notevolissime perdite nette per il bilancio pubblico.

Una funzione pratica che in un tale sistema di mercato si potrebbe assolvere sarebbe secondo taluno quella di concessione di prestiti a scadenza più lunga ad aziende che, pure essendo fundamentalmente sane, avessero bisogno di finanziamenti per migliorare la propria organizzazione tecnica e fronteggiare difficoltà derivanti da troppo arge immobilizzazioni. In quest'ultimo senso qualche indicazione

può trovarsi nelle risposte al questionario diramato dalla Sottocommissione. Tuttavia, anche sotto questo riguardo deve affermarsi, nel limite delle fatte ipotesi, che l'economia del paese riceverebbe un ben più conveniente e durevole aiuto se i finanziamenti a lungo venissero lasciati all'organizzazione spontanea delle forze economiche che si manifestano attraverso le borse valori in collaborazione con l' I. M. I.

IX. All'estremo opposto, cioè in una economia collettivista, nemmeno si riesce a vedere una funzione utile da parte dell'I. R. I. Lo Stato collettivista, almeno nella sua configurazione pura, non ha bisogno di queste forme ibride di controllo e di pianificazione, che sono concepibili solo là dove l'azione statale si svolge in un ambiente organizzato prevalentemente con criteri capitalistici. Si è visto, anzi, che l'argomento fondamentale additato dai fautori dell'I. R. I. (e in genere dell'azionariato di Stato) è appunto quello del vantaggio di una manovra statale attuata nelle forme e con i metodi della organizzazione produttiva capitalistica. Ma nello Stato collettivista, soppresso il meccanismo del mercato, gli interventi statali si attuerebbero direttamente secondo i piani stabiliti da poche o da un'unica autorità centrale, nelle cui mani si raccoglierebbero i fattori della produzione, da essere impiegati secondo le necessità del piano. Si ritiene, però, da una parte dei commissari che nelle forme iniziali di collettivismo, l'I. R. I. potrebbe agevolare il trapasso dalle forme capitalistiche a quelle collettivistiche.

X. Ove si passi a considerare l'ipotesi di una soluzione intermedia, in cui elementi di piano si svilupperebbero nel seno di un'economia di mercato, od in cui si procederebbe per settori diversi, taluni statizzati, tal'altri lasciati alla iniziativa dei privati, il problema dell' I. R. I. potrebbe riproporsi, sebbene anche in tale ipotesi sarebbe — per alcuni commissari — preferibile attuare gli interventi con la maggiore chiarezza e cioè mediante le forme tipiche della nazionalizzazione, socializzazione, statizzazione, ecc.

Non è senza ragione indurre che nelle numerose indicazioni favorevoli ad un intervento statale attraverso l'I. R. I. si manifesti, più o meno consapevolmente, il desiderio di mantenere in piedi, sia pure solo formalmente, una organizzazione a carattere capitalistico, ovvero — come tesi opposta — che si consideri conveniente attuare in questa forma una fase di precollettivismo, atto a trasformarsi a scadenza più o meno breve in un sistema di economia di piano. Comunque sia, su questo problema del mantenimento o della soppressione dell'I. R. I., il dissenso tra le persone che hanno espresso il proprio

parere alla Commissione è più profondo. Fra coloro che hanno risposto all'interrogatorio qualcuno ha accennato alla possibilità che l'I. R. I. si inserisca in entrambi i momenti della formulazione e dell'esecuzione del piano (vedi interrogatorio Piccardi): nel primo momento per la conoscenza derivatagli dal controllo esercitato su tanta parte dell'economia nazionale; nel secondo momento in quanto attraverso il controllo è in grado di verificare l'attuazione dei piani economici. Secondo altri (vedi interrogatorio Silva) « la statizzazione, di profilo I. R. I., di carattere della partecipazione mista dello Stato, è la forma più intelligente che si possa adottare, ed è l'unica, perchè con i criteri I. R. I. lo Stato partecipa e controlla, ma lascia alle imprese quella autonomia e indipendenza che, specialmente sono alla base di una buona gestione ». Altri invece (interrogatorio Costa) afferma che « se potessimo dire: non esiste l'I. R. I. ma esiste una serie di aziende indipendenti, avremmo la situazione ideale ». Più energico di tutti è il Frassati per il quale l'I. R. I. rappresenta « la più grande immoralità che vi sia, perchè trova il danaro quando vuole ed al prezzo che vuole ». Ritiene preferibile (a quanto può desumersi) piuttosto la completa statizzazione di un settore industriale, che la concorrenza del gruppo I. R. I. in condizioni di favore. Non è peraltro mancato chi (interrogatorio Formentini) ha sottolineato la importanza finanziaria delle società di controllo, anche ai fini dei finanziamenti dall'estero. Le *Camere del lavoro* che hanno risposto al questionario hanno in genere espresso parere favorevole, con qualche rara riserva, sull'attuale organizzazione dell'I. R. I. (v. anche risposte al questionario n. 4). Egualmente favorevoli sono gli enti pubblici (Uffici provinciali del lavoro, Uffici regionali del lavoro, Ispettorati del lavoro).

Dalle risposte pervenute ai questionari emerge che da molti si guarda con favore alla conservazione dell'I. R. I. come mezzo per sostituire le eventuali deficienze dell'iniziativa privata, oppure (Fossati) per attuare particolari compiti di sostegno e di aiuto, ovvero, (Rossi) per l'attuazione dei fini statali nel settore economico. I giudizi negativi muovono spesso da una dichiarata preferenza per le forme di economia di concorrenza (Federici ed altri), dal timore di illecite inframmettenze politiche nella gestione del complesso I. R. I., o — viceversa — di pressioni politiche di un gruppo così forte sulle autorità governative da asservire queste alle proprie pretese. Altri giudizi negativi sono motivati dalla preoccupazione che venga violato il principio di convenienza economica nella gestione delle imprese e quindi che vengano lasciate sopravvivere le imprese meno efficienti.

Sembra quindi opportuno concludere:

1) che l'I. R. I. in un sistema di libertà economica non ha nessuna funzione da assolvere (tranne, tutt'al più, quando non dia affidamento l'organizzazione libera delle borse valori, quella di ente finanziatore, senza sovvenzioni o favori statali);

2) che anche in una economia totalmente pianificata la presenza dell'I. R. I. costituisce un diaframma inutile, se non impacciante mentre può assolvere una funzione particolare nelle forme iniziali (di precollettivismo);

3) che in un sistema parzialmente pianificato, una volta determinati i settori da sottoporre a controllo, può farsi la scelta fra la nazionalizzazione "manifesta", delle imprese appartenenti ai rami oggetto di pianificazione e la nazionalizzazione "larvata", attraverso la gestione dell'I. R. I.

Non v'è dubbio che le due prime ipotesi costituiscono piuttosto estreme posizioni logiche che alternative di una scelta politica. Questa — almeno secondo le indicazioni che più presentano carattere di attendibilità — cadrà su un ordinamento misto, in cui elementi di piano tenderanno a coesistere ed a coordinarsi con forme e zone più o meno evidenti ed estese di economia di mercato. Una tale forma di economia mista può sembrare a taluno meno convincente (sebbene non manchino gli approfondimenti teorici in tale direzione) ma è già nella realtà quotidiana e sembra destinata a persistere, se pure le prevalenti correnti politiche possano di volta in volta fare sopravanzare gli elementi di piano avvicinandosi di più al caso limite del collettivismo, ovvero possano portare ad un *minimum* di interventi, realizzando forme più prossime alla economia di concorrenza.

In un tale sistema intermedio si apre l'ulteriore scelta fra i metodi, più o meno aperti o larvati di nazionalizzazione: l'intervento statale attraverso l'I. R. I. può sembrare più adatto quando i settori da nazionalizzare siano ridotti all'essenziale e prevalgano nel quadro le forme di organizzazione capitalistica, alle quali l'I. R. I. per la sua struttura più si avvicina.

XI. Non rientra nei compiti della Commissione il decidere circa le ipotesi che sopra si sono prospettate, in quanto una tale scelta investe problemi politici che esulano dalla propria competenza. Tuttavia una parte di essa richiede che nessuna scelta dovrebbe farsi senza prima aver stabilito caso per caso, attraverso pubbliche inchieste, la utilità rispettiva delle varie soluzioni in contrasto. Per la gestione futura dell'I. R. I. sarebbe necessario tener nota dei principali inconvenienti fin qui rilevati e cercare di eliminarli in modo sgombro da preoccupazioni di contenuto politico, tenendo fermamente presenti

i dati di fatto dell'esperienza passata e presente, sia nostrana che straniera.

Dalle risposte pervenute ai questionari si rileva altresì come da molti venga lamentata la mancanza dei controlli sulla gestione dell'I. R. I., con la conseguenza che le spese vengono effettuate senza quella calcolata ponderazione che è propria di chi sa di essere vigilato. Poichè il bilancio dell'I. R. I. è in collegamento indiretto con quello dello Stato, è necessario qui riformulare la proposta fatta in altra parte della Relazione, a proposito della formazione del bilancio statale. È cioè necessario che in questo figurino in maniera opportuna almeno i risultati attivi o passivi della gestione dell'I. R. I., in modo che il parlamento e l'opinione pubblica vengano a conoscere *almeno* quale ne è il costo finanziario per l'Erario. In modo particolare, il parlamento in sede di discussione del bilancio statale dovrebbe essere tenuto a prendere in esame anche i risultati della gestione I. R. I. e a adottare le opportune misure in sede politica, valutando il costo emergente dal bilancio in rapporto ai risultati così seguiti. Pure è necessario che i risultati economici e finanziari dell'attività svolta dall'I. R. I. vengano esposti dettagliatamente nella relazione annuale che — secondo dette proposte — il ministro del tesoro presenta alle camere in sede di approvazione della legge di bilancio, per illustrare le premesse e le conseguenze della spesa tanto dello Stato quanto di tutti gli altri enti pubblici, dato che l'attività pubblica si manifesta anche attraverso molteplici enti e organismi dotati di diverso grado d'autonomia.

Nella stessa parte della Relazione sulla formazione del bilancio dello Stato, si è messa in luce la opportunità che si proceda alla compilazione di un annuale bilancio economico, nel quale vengano dettagliatamente messi in evidenza i dati più notevoli relativi all'equilibrio economico generale, proponendo la istituzione di un «Consiglio consultivo Economico» per la preparazione di tale documento e per lo studio delle conseguenze della spesa pubblica effettuata ed in genere dell'attività finanziaria svolta sia direttamente dallo Stato, sia attraverso i molti enti di diritto pubblico. Non vi è dubbio — a parere di taluni commissari — che anche l'attività dell'I. R. I. dovrebbe essere oggetto di particolare esame da parte di tale Giunta o consiglio economico, cui dovrebbero essere forniti tutti i dati necessari per le indagini, anche se non destinati alla pubblicità. Comunque il bilancio dell'I. R. I. dovrebbe essere reso di pubblica ragione, pubblicandolo sia in allegato al bilancio statale, sia in forma adeguata sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Infine deve considerarsi il problema del controllo sulla gestione I. R. I. (e in genere di tutti gli enti di diritto pubblico). Per evidenti

ragioni di ordine tecnico, tale controllo non può essere affidato alla Corte dei Conti, in quanto, dato il carattere industriale dell'attività dell'I. R. I., non può nemmeno lontanamente pensarsi di assoggettarlo alle norme della contabilità di Stato.

Le più interessanti proposte pervenute al riguardo sono nel senso:

1) di conservare tale controllo ai normali organi di gestione dell'Istituto (Consiglio di amministrazione e Collegio dei revisori), nei quali dovrebbero essere rappresentate le diverse amministrazioni interessate (Finanza, Tesoro, Industria). Si prospetta anche l'opportunità che tali rappresentanti siano formati prevalentemente da professionisti liberi e tecnici, anziché da funzionari, in vista del particolare genere di attività svolta dall'Istituto;

2) di affidare il controllo agli eventuali organi di pianificazione economica (ove si decidesse di istituirli), ovvero ad un Comitato tecnico che ne controlli le direttive e la esecuzione al di fuori degli organi di revisione indicati sotto. I membri del Comitato dovrebbero secondo taluni essere nominati dagli ordini professionali, dalle università, dalle maggiori banche, e non dalla pubblica amministrazione, e il Comitato dovrebbe riferire periodicamente al Parlamento.

La Commissione è del parere che la istituzione di tale Comitato tecnico incaricato del controllo non solo dell'I. R. I. ma di tutti gli enti collegati col bilancio dello Stato, sia quanto mai necessaria allo scopo di coordinare l'attività nei diversi settori in relazione ai fini che la politica governativa si propone. Si ritiene che il controllo del Comitato dovrebbe essere integrato e perfezionato mediante la nomina di propri rappresentanti nei normali organi di gestione dei diversi enti e delle diverse aziende facenti capo all' I. R. I.