

Alessio Gagliardi  
(Università di Torino – Dipartimento di storia)  
alessio.gagliardi@libero.it

**IL MINISTERO PER GLI SCAMBI E VALUTE TRA  
INNOVAZIONI ISTITUZIONALI E SVOLTA AUTARCHICA**

## **Abstract**

Istituita nel 1935 sotto la guida di Felice Guarneri, ed elevata nel 1937 a Ministero, l'amministrazione degli Scambi e valute ha costituito un'esperienza unica nella storia delle istituzioni economiche italiane, e priva di effettivi omologhi negli altri paesi: concentrava infatti tutte le funzioni e i poteri relativi alla politica estera economica (cioè tutte le competenze in materia di politica commerciale e di politica valutaria). Lo scritto prende in esame due questioni relative alla vicenda dello Scambi e valute. La prima parte analizza le forme giuridico-istituzionali del Ministero (gli assetti e l'organizzazione di volta in volta adottati) e la collocazione assunta all'interno dell'articolata rete delle amministrazioni economiche. La seconda parte si sofferma invece sul ruolo svolto dallo Scambi e valute nel quadro della politica autarchica: un ruolo rilevante, non solo per i notevoli poteri che l'ente assommava ma anche perché Guarneri e gli altri dirigenti del Ministero furono portatori di una strategia di politica economica sotto molti aspetti in contrasto con quella perseguita da Mussolini e da altre componenti del governo.

## Indice

1. Premessa .....	4
2. Il Ministero per gli scambi e valute: la storia istituzionale .....	4
2.1. Funzioni e assetto istituzionale .....	4
2.2. L'apparato istituzionale della politica estera economica.....	8
2.3. Considerazioni generali.....	12
3. Lo Scambi e valute e la politica autarchica.....	14
3.1. Le diverse declinazioni della politica autarchica .....	14
3.2. La politica dello Scambi e valute .....	17
3.3. Le modalità d'intervento .....	22
4. Considerazioni conclusive .....	27

## **1. Premessa**

Tema di questo scritto è l'amministrazione degli Scambi e valute. Istituita alla metà del 1935 come Sovrintendenza, fu trasformata pochi mesi dopo in Sottosegretariato ed infine, nel 1937, elevata al rango di Ministero. Ai diversi mutamenti dell'assetto giuridico-istituzionale si accompagnò una progressiva estensione dei compiti e dei poteri. Lo Scambi e valute giunse così a concentrare tutte le competenze in materia di politica commerciale e di politica valutaria.

Lo scritto prende in esame due questioni relative alla vicenda dello Scambi e valute. La prima parte analizza le forme giuridico-istituzionali del Ministero, cioè gli assetti e l'organizzazione di volta in volta adottati, e la collocazione assunta all'interno dell'articolata rete delle amministrazioni economiche. La seconda parte si sofferma invece sul ruolo svolto dallo Scambi e valute nel quadro della politica autarchica: un ruolo rilevante, non solo per i notevoli poteri che l'ente assommava ma anche perché Guarneri e gli altri dirigenti del Ministero furono portatori di una strategia di politica economica sotto molti aspetti in contrasto con quella perseguita da Mussolini e da altre componenti del governo.

Lo scritto trae origine da una ricerca condotta sulle carte di Felice Guarneri (AFG), conservate presso l'archivio storico della Banca di Roma (ASBR), sull'archivio di Paolo Thaon di Revel (ATdR), presso la Fondazione Luigi Einaudi di Torino (FLE), sulla documentazione conservata nell'Archivio storico della Banca d'Italia (ASBI), su diversi fondi dell'Archivio centrale dello Stato (ACS), e in particolare sul fondo dell'Istituto nazionale per i cambi con l'estero (Ince), sulla documentazione conservata nell'Archivio storico Confindustria (Aconf), nell'Archivio storico Banca Intesa-Banca commerciale italiana (ASI-BCI) e presso il Public Record Office di Londra (PRO). Naturalmente, le memorie di Felice Guarneri, *Battaglie economiche fra le due guerre* (Il Mulino, Bologna 1988; ed. or. 1953), hanno rappresentato un costante punto di riferimento, per le molteplici informazioni che ancora oggi offrono e per le non meno rilevanti omissioni.

## **2. Il Ministero per gli scambi e valute: la storia istituzionale**

### *2.1. Funzioni e assetto istituzionale*

La Sovrintendenza allo scambio delle valute fu costituita presso la Presidenza del Consiglio con regio decreto-legge 20 maggio 1935 n. 654, con il fine di «disciplinare la

distribuzione delle divise in rapporto alle norme vigenti per gli scambi con l'estero, coordinare i servizi relativi alle importazioni ed alle esportazioni, e regolare gli approvvigionamenti dall'estero da farsi nell'interesse delle Amministrazioni dello Stato». Il sovrintendente, alla guida del nuovo organo, era nominato dal capo del governo e ne dipendeva direttamente. Manteneva rapporti con l'Istituto nazionale per i cambi con l'estero (Ince o Istcambi) e aveva facoltà di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni interessate e di richiedere loro ogni mezzo occorrente all'adempimento delle sue funzioni. Le amministrazioni dello stato avevano l'obbligo di dare al sovrintendente nota preventiva degli approvvigionamenti dall'estero e delle ordinazioni e commesse da affidare a ditte appaltatrici nazionali in cui fosse necessario l'impiego di materiali non prodotti all'interno. Il sovrintendente doveva essere informato di tutte le trattative svolte con altre nazioni per regolare gli scambi tra le medesime e l'Italia e avrebbe dovuto far parte delle delegazioni incaricate di trattare con le delegazioni estere per la discussione e la definizione degli accordi economici. Aveva inoltre la facoltà di stabilire le direttive per la distribuzione delle divise disponibili presso l'Istituto nazionale per i cambi con l'estero. Il personale della Sovrintendenza poteva essere tratto da quello di qualsiasi gruppo e grado delle amministrazioni dello stato, comprese quelle con ordinamento autonomo.

Fondatore e, per alcuni anni, massimo dirigente dell'amministrazione dello Scambi e valute fu Felice Guarneri, direttore dei servizi economici della Confederazione degli industriali e direttore generale dell'Associazione tra le società italiane per azioni (Assonime)<sup>1</sup>.

Pochi mesi dopo l'istituzione, nel dicembre 1935, la Sovrintendenza fu «elevata» a Sottosegretariato e poi a Ministero, nel novembre 1937. Divenne di conseguenza uno degli otto "ministeri fascisti", le compagini ministeriali create dal regime<sup>2</sup>. In ciascuno di questi cambiamenti istituzionali l'amministrazione dello Scambi e valute acquisì nuove funzioni: in particolare, agli inizi del 1936, dopo la trasformazione in Sottosegretariato, acquisì il controllo dell'Istituto per i cambi con l'estero e dell'Istituto per il commercio con l'estero (evoluzione dell'Ise, Istituto per gli scambi con l'estero).

Dopo aver inizialmente assunto una forma istituzionale non convenzionale, almeno nel campo dell'intervento economico, estranea cioè alla struttura istituzionale ministeriale,

---

<sup>1</sup> Per la biografia di Guarneri cfr. L. Zani, *Fascismo, autarchia, commercio estero. Felice Guarneri un tecnocrate al servizio dello «Stato nuovo»*, Bologna, Il Mulino, 1987.

<sup>2</sup> Gli altri cosiddetti "ministeri fascisti", le compagini ministeriali create dal regime, erano: Aeronautica (1925), Corporazioni (1926), Educazione nazionale (già Pubblica istruzione, 1929), Agricoltura e foreste (1929), Stampa e propaganda (1935, poi nel 1937 Cultura popolare), Africa italiana (dal precedente Ministero delle colonie, 1937) e Produzione bellica (1943).

quale quella della Sovrintendenza, lo Scambi e valute segnò insomma un ritorno all'amministrazione per ministeri, proprio negli anni in cui si stava vivendo la massima espansione delle «amministrazioni parallele»<sup>3</sup>. Diede però luogo a una struttura amministrativa ben diversa dai modelli ministeriali tradizionali. La struttura istituzionale dello Scambi e valute era alquanto peculiare: si trattava di un Ministero “leggero” (non più di duecento dipendenti a dispetto delle numerose e impegnative funzioni) che operava, sul piano della gestione ordinaria, mediante due enti di diritto pubblico, l'Istituto nazionale per i cambi con l'estero (Ince o Iscambi) e l'Istituto nazionale fascista per il commercio estero (Ice) esterni ma da esso dipendenti, e rispetto a esso ben più “pesanti” (tra gli 800 e i 1200 dipendenti il primo e intorno ai 300 il secondo). I due enti tra l'altro preesistevano al Ministero. Il primo, l'Istituto dei cambi era stato creato alla fine del 1917 da Francesco Saverio Nitti, allora ministro del tesoro, e da Alberto Beneduce per fronteggiare il consistente e crescente disavanzo della bilancia commerciale registrato nel 1916 e nei primi mesi del 1917, e costituiva un caso, tra i principali, di quelli che Sabino Cassese ha definito gli «enti di Beneduce»<sup>4</sup>. Il secondo, l'Istituto nazionale fascista per il commercio estero, era stato fondato nel 1926 da Alberto Pirelli, su diretta richiesta di Mussolini, con la denominazione di Istituto nazionale per l'esportazione e con il compito di sostenere le esportazioni italiane<sup>5</sup>. La struttura istituzionale dello Scambi e valute raccoglieva dunque esperienze formatesi in anni precedenti e in contesti profondamente diversi.

Ministero “leggero” ed enti “pesanti” configuravano dunque un modello di organizzazione amministrativa peculiare e originale. La struttura ministeriale era la sede in cui avveniva l'elaborazione e il coordinamento delle iniziative, mentre l'attuazione delle decisioni spettava agli enti dipendenti (Ministero «di coordinamento» fu definito da Antonio Renzi, uno dei più attenti studiosi della legislazione commerciale e valutaria di quegli anni)<sup>6</sup>. Veniva in questo modo prefigurato, almeno formalmente, il Ministero delle partecipazioni statali. Si trattava inoltre, probabilmente nell'inconsapevolezza del legislatore, di un prototipo incerto e parziale dell'amministrazione per servizi, o per dipartimenti, alternativa a quella rigida per ministeri e per direzioni generali tipica dell'Europa continentale e quindi dell'organizzazione statale italiana, come avrebbe

---

<sup>3</sup> Sulle «amministrazioni parallele» cfr. S. Cassese, *La formazione dello stato amministrativo*, Giuffrè, Milano 1974 e G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Ministero per i beni culturali e ambientali. Pubblicazioni degli archivi di Stato, Roma 1988.

<sup>4</sup> S. Cassese, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in Istituto per la ricostruzione industriale, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Edindustria, Roma 1985, pp. 105-10.

<sup>5</sup> Rdl 18 aprile 1926, n. 800. Cfr. E. Conti, *Dal taccuino di un borghese*, Il Mulino, Bologna, 1986, pp. 227-8.

<sup>6</sup> A. Renzi, *Tecnica degli scambi con l'estero*, 3° ed., Hoepli, Milano 1938, p. 33.

osservato Massimo Severo Giannini nel 1946, durante i lavori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato Ministero per la Costituente<sup>7</sup>.

Per gestire la ripartizione dei contingenti delle merci la cui importazione era subordinata alla concessione di apposita licenza furono costituite presso l'amministrazione dello Scambi e valute dieci «giunte corporative», ciascuna relativa a determinate classi di prodotto e formate da rappresentanti delle organizzazioni di categoria interessate, sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori. Erano le giunte a fare proposte circa la fissazione periodica, per le merci di loro competenza, del contingente di importazione occorrente per l'approvvigionamento del paese, fissazione che rimaneva però, considerati anche gli impegni di ordine internazionale, opera del governo; ed erano le giunte a compilare il piano di ripartizione fra le categorie interessate dei contingenti stabiliti per l'importazione di ciascuna merce. La ripartizione alle ditte interessate della quota di contingente assegnata a ciascuna categoria era poi affidata alle rispettive Federazioni nazionali. Si evitava in questo modo un eccessivo accentramento di funzioni presso gli apparati amministrativi e un loro conseguente irrigidimento. In una materia complessa e di primaria importanza – data l'indiretta funzione di intervento in merito alle priorità di approvvigionamento delle imprese – si faceva dunque ricorso al coinvolgimento diretto degli interessi chiamati in causa, ovvero degli imprenditori operanti nel settore e delle associazioni di categoria. La procedura corporativa, al di là delle declamazioni teoriche o propagandistiche della pubblicistica coeva e al di fuori degli organismi corporativi in senso stretto, diveniva perciò elemento non secondario della pratica amministrativa.

Il peculiare profilo istituzionale dello Scambi e valute era il risultato di precise scelte compiute da Guarneri sin dal momento della costituzione della Sovrintendenza, improntate ad alcuni ben definiti principi di fondo: rispetto delle prerogative di attori pubblici e attori privati, coinvolgimento delle organizzazioni degli interessi, leggerezza degli apparati, affrancamento dai vincoli e dalle complesse procedure cui era soggetta la tradizionale amministrazione ministeriale. Era però anche il risultato di un'edificazione amministrativa condotta attraverso progressivi aggiustamenti. Quello dello Scambi e valute era un apparato composto da apparati difformi risalenti a epoche diverse e rispondenti a modelli differenti, secondo una stratificazione che traeva origine dall'approssimazione e dall'assenza di un disegno organico. Costituiva il risultato di un'azione che nasceva dalla necessità di offrire soluzioni alle emergenze, nella speranza magari di poter ristabilire in breve tempo lo *status*

---

<sup>7</sup> M. S. Giannini e T. Barbara, *Relazione all'Assemblea costituente*, in Ministero per la Costituente. Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Allegato I. *Sul riordinamento delle amministrazioni centrali*, in S. Cassese (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna 1974, p. 570.

quo, più che da una pianificazione di medio o lungo periodo; da qui anche i numerosi aggiustamenti in corsa, testimoniati dal fatto che in circa un triennio lo Scambi e valute fu sottoposto a ben cinque distinti interventi di riforma dell'organizzazione<sup>8</sup>.

## 2.2. *L'apparato istituzionale della politica estera economica*

Analoghi caratteri di originalità nelle soluzioni utilizzate per la costruzione degli apparati e di complessità e pluralismo istituzionale si riscontrano analizzando la composta rete nella quale l'amministrazione dello Scambi e valute si trovava inserito e che componeva la struttura istituzionale preposta alla politica estera economica e, almeno in larga parte, alla politica autarchica.

Il primo elemento da mettere in evidenza è la risoluzione dei contenziosi caratterizzanti il rapporto con la Banca d'Italia, con l'«espulsione» di questa dalla guida dell'Istituto per i cambi con l'estero. Se è pur vero che la direzione dell'Ince veniva assunta da un regime di coabitazione tra Banca d'Italia e Scambi e valute – coabitazione perché comunque il governatore della banca centrale era il vicedirettore dell'Istituto e a fare le veci delle sedi periferiche dell'Ince erano le sedi periferiche della Banca d'Italia – l'elemento determinante era costituito dalla sancita dipendenza allo Scambi e valute. E nel suo concreto operato l'Ince avrebbe agito a tutti gli effetti come ente dipendente dal Sottosegretariato prima e dal Ministero poi<sup>9</sup>. A questo si aggiungeva l'annessione, da parte dello Scambi e valute tramite l'Ince, dei compiti di vigilanza e controllo in materia valutaria – compiti rivendicati anche dalla banca centrale –, e le ripetute invasioni delle limitate prerogative ancora accordate alla Banca, relative alla verifica delle infrazioni commesse dagli istituti di credito. Il sistema di governo valutario incentrato sul rapporto Ince-Banca d'Italia veniva, insomma, «scompaginato». Ne derivava la scissione tra la politica monetaria (di competenza della Banca d'Italia) e la politica valutaria (di competenza Ince – Scambi e valute); scissione che «sembra[va] interrompere il processo formativo della banca centrale», proprio mentre era ormai in fase di avanzata preparazione la riforma bancaria<sup>10</sup>. Un elemento di debolezza dunque gravava sul nuovo assetto dato al rapporto tra i due organi, e non era il solo.

---

<sup>8</sup> Costituzione della Sovrintendenza, trasformazione in Sottosegretariato, riforma di Ince ed Ice, «elevazione» in Ministero e decreti del 1938 sui compiti e l'organizzazione interna del Ministero.

<sup>9</sup> Dai verbali del consiglio di amministrazione dell'Ince la presenza di Azzolini risulta essere assolutamente defilata. A indirizzare l'attività dell'Istituto erano Guarneri, in qualità di presidente, e il direttore generale alle valute dello Scambi e valute Alberto d'Agostino, in qualità di amministratore delegato.

<sup>10</sup> F. Belli e V. Santoro, *La legislazione economico-finanziaria del periodo fascista*, in G. Conti, T. Fanfani (a cura di), *Regole e mercati: fiducia, concorrenza e innovazioni finanziarie nella storia creditizia italiana*, Edizioni Plus – Università di Pisa, Pisa 2002, p. 423.



Altri nodi rimanevano irrisolti nel disegno giuridico all'origine del Sottosegretariato prima e del Ministero poi. La facoltà di regolare la concessione di valuta agli organi dell'amministrazione per gli acquisti all'estero, la sottrazione di poteri, uffici e uomini da altri organi e gli intrecci di competenze e attribuzioni avrebbero costituito, nel corso dell'attività svolta, altrettanti motivi di attriti e conflitti, innanzitutto con il Ministero delle finanze, sia per quanto concerneva la gestione delle importazioni tramite bolletta, amministrata dalla direzione generale delle dogane, sia per quanto concerneva la politica valutaria. In questo caso, fino al decreto del marzo 1938 continuarono a essere esercitate dalla direzione generale del tesoro funzioni di indubbia rilevanza quali l'autorizzazione a ditte italiane ad assumere finanziamenti da parte dell'estero e partecipazioni in società estere, l'autorizzazione ad aprire conti in valuta, ad acquistare navi all'estero e a rilasciare fidejussioni e garanzie all'estero, il controllo delle operazioni effettuate dall'Istituto dei cambi in materia di requisizione di crediti e titoli esteri e italiani emessi all'estero, di compravendita di oro e di emissione di titoli turistici.

Ancor più intricati, anche perché meno definiti sul piano normativo, erano poi i rapporti con la direzione generale affari commerciali del Ministero degli affari esteri. Il motivo più evidente era costituito dal fatto che gli addetti commerciali all'estero erano inquadrati nell'organico dello Scambi e valute ma la loro sede dipendeva dalla corrispettiva sede diplomatica. La politicizzazione dell'economia esterna, vale a dire il crescente grado di centralizzazione delle decisioni in merito agli scambi con l'estero, e la sempre più stretta connessione tra politica economica estera e politica estera, avrebbe dato, come si vedrà, notevoli margini di manovra al Ministero degli esteri, ben oltre la lettera delle sue attribuzioni.

La costituzione nel luglio 1935 del Commissariato generale per le fabbricazioni di guerra (Cogefag), sotto la guida del generale Alfredo Dallolio e alle dirette dipendenze non dei ministeri militari ma del capo del governo, a sua volta rappresentava una fonte di interferenze con l'azione dello Scambi e valute, per il potere conferito al Commissariato di ripartire le materie prime e i semilavoratori tra gli stabilimenti incaricati delle lavorazioni previste dai programmi delle forze armate e, quindi, almeno indirettamente, di intervenire sugli approvvigionamenti. Rientrava infatti nelle competenze del Cogefag, secondo le parole dello stesso Dallolio, «tutto quanto concerne[va] la disciplina della produzione Nazionale e delle richieste di importazione dall'estero nel campo delle materie prime [...], in relazione ai consumi occorrenti per le necessità belliche, nonché per quelli interni del Paese»<sup>11</sup>.

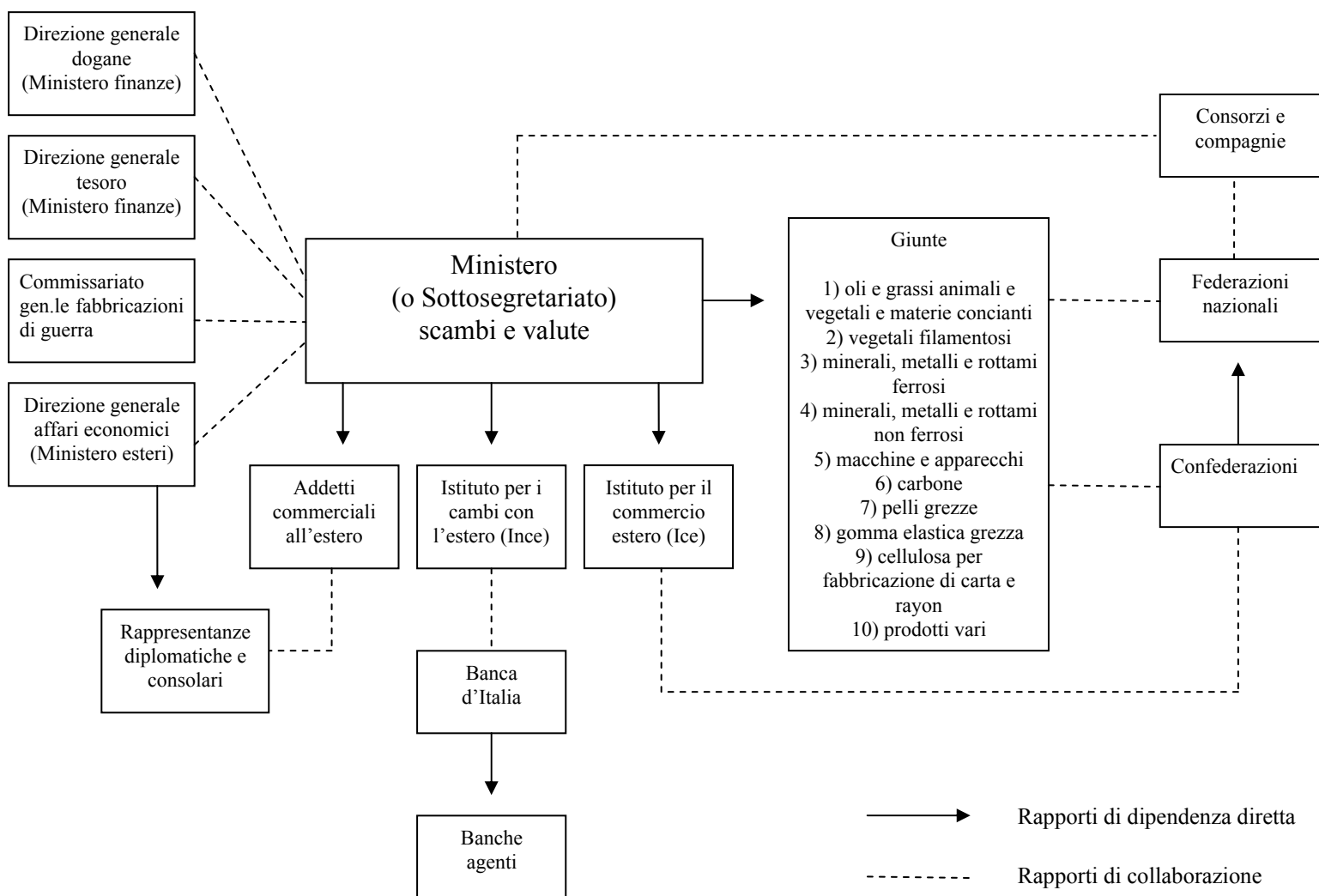
---

<sup>11</sup> FLE, *ATdR*, 4.4.24. Commissariato generale per le fabbricazioni di guerra. 27 novembre 1935.

Meno problematico si presentava invece il rapporto con il Ministero delle corporazioni, al di là di alcune tensioni derivanti da contrastanti valutazioni date in merito all'azione svolta dagli organi corporativi nel controllo e contenimento dei prezzi interni. Anche perché il Ministero delle corporazioni, perso ogni potere di intervento nel campo del commercio estero e con esso parte dei propri uffici e dei propri uomini, risultava l'organo più penalizzato dalla costituzione dello Scambi e valute: soprattutto con il passaggio dalla Sovrintendenza al Sottosegretariato vide infatti ridursi drasticamente la propria capacità di incidere sullo sviluppo industriale del paese, subendo di conseguenza un inevitabile ridimensionamento.

Lo Scambi e valute, divenuto di fatto il soggetto preposto alla politica economica estera e determinante nella stessa realizzazione dell'autarchia, rimaneva comunque al centro di un intreccio di poteri e attribuzioni estremamente complesso, anche per la tendenza di molti organi a superare nei fatti i limiti formali posti alla loro azione. Anche dopo l'ulteriore accentramento di poteri attuato nel 1938, non sarebbero dunque mancati conflitti e scontri con altre istituzioni, per lo spazio che la compresenza di numerosi organi concedeva di fatto all'inserimento degli interessi privati nel processo della decisione pubblica e per la contrapposizione tra strategie diverse e difficilmente componibili in merito alle politiche da realizzare.

Figura. Istituzioni preposte alla politica valutaria e agli scambi con l'estero



### 2.3. Considerazioni generali

L'esame della struttura istituzionale e della modalità d'azione del Ministero scambi e valute suggerisce alcune considerazioni di ordine più generale, in grado di illuminare le modalità di intervento pubblico attuate negli anni Trenta.

1. E' da osservare come la costruzione istituzionale procedesse per tentativi e per aggiustamenti. Il «carattere alluvionale»<sup>12</sup> degli interventi si accompagnava ai molti nessi di continuità con periodi precedenti, al recupero di soluzioni e istituzioni nate in età liberale, in altro contesto e in altre condizioni. Empirismo e disorganicità dunque caratterizzarono gli interventi anche quando veniva di fatto realizzato un disegno giuridico e istituzionale del tutto nuovo e innovativo (perché accentrava funzioni fino a quel momento divise e inseriva tra i fini principali dello stato la direzione del commercio con l'estero e il governo della valuta).

2. La disorganicità, d'altra parte, fu un tratto caratterizzante dell'intero processo di edificazione istituzionale realizzato dal fascismo in campo economico. Anche in rapporto alla politica economica estera si registrò il moltiplicarsi di istituzioni che in qualche misura potevano rivendicare poteri e attribuzioni connessi con la politica autarchica, nonostante la costituzione dello Scambi e valute comportasse sulla carta una centralizzazione di poteri e funzioni in materia di politica economica estera senza precedenti e senza equivalenti in altri paesi. In apparente contraddizione con l'accentramento dei poteri e delle funzioni (l'autoproclamata monolitismo dello Stato fascista), si verificò perciò una dispersione di compiti e poteri tra un crescente numero di organi, le cui attribuzioni, spesso maldefinite, si affiancavano e talvolta si sovrapponevano. Il campo della politica economica esterna (la quale, ripeto, per la prima volta poteva usufruire di una gestione unitaria, che legava il governo degli scambi a quello della valuta) vedeva impegnati, oltre al Ministero scambi e valute e ai due enti dipendenti numerosi soggetti, tra gli altri: la Banca d'Italia, il Ministero delle finanze, il Ministero degli affari esteri, il Commissariato generale per le fabbricazioni di guerra (Fabbriguerra o Cogefag), il Ministero delle corporazioni.

Più in generale, estendendo il discorso almeno al complessivo intervento in campo economico-finanziario, nella pluralità di voci e nella conseguente costante mediazione, sta uno dei tratti generalmente meno esplorati del concreto operare del governo fascista; il punto di incontro tra il dirigismo e l'accentramento e la complessità di una società

---

<sup>12</sup> F. Belli e V. Santoro, *La legislazione*, cit., p. 397.

industrializzata che proprio negli anni Trenta viveva, in consonanza con quanto aveva luogo negli altri paesi industrializzati, un profondo processo di cambiamento. Ad alimentare la conflittualità interna alle istituzioni di governo erano poi l'attivismo dei ministri e l'incerta attribuzione di competenze e funzioni, accentuata dal crescente peso degli enti pubblici, che portavano spesso a intervenire "oltre la lettera", nel tentativo di annettersi di fatto competenze e materie di intervento. Può risultare esemplificativo richiamare un appunto di Mussolini del 5 gennaio 1940: «Questi giovani Ministri – scrive Mussolini - incominciano a beccarsi per questioni di competenza. [...] Vero è che sul troncone di vecchi ministeri abbiamo inserito tutta la nuova legislazione man mano che la creavamo e ciò senza criterio del tutto organico. Occorre rivedere le competenze dei singoli ministeri. A tale scopo nominerò a tempo opportuno una commissione che farò presiedere da De Stefani. Ma intanto questi giovani ministri cessino dal contendere e dallo insistere per avere da me una immediata soluzione»<sup>13</sup>.

3. Il modello disegnato da Guarneri offriva soluzioni originali alla regolazione dei rapporti tra pubblico e privato. Il diretto coinvolgimento delle rappresentanze degli interessi non solo nella decisione politica ma anche nella pratica amministrativa costituiva uno degli elementi più qualificanti dell'azione di Guarneri. Come testimonia la presenza di esponenti delle associazioni imprenditoriali ai vertici dell'Istituto per il commercio con l'estero, la promozione di consorzi di importatori e, soprattutto, la creazione di "giunte corporative" dipendenti dal Ministero, formate da rappresentanti delle categorie interessate, sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori, in base alle designazioni delle rispettive associazioni di categoria, per gestire la ripartizione dei contingenti di importazione.

Si trattava di un caso, tra i più significativi, della lenta affermazione avvenuta negli anni Trenta di un «corporativismo realizzato», di un concreto coinvolgimento delle organizzazioni degli interessi nella pratica corrente in alcuni campi dell'intervento pubblico, indipendentemente dal fallimento della costruzione dello Stato corporativo quale terza via tra capitalismo e socialismo<sup>14</sup>. Il corporativismo informale e realizzato rappresentava per Guarneri il tentativo di governare evitando un sovraccarico di compiti e il conseguente appesantimento degli organici e degli uffici e nel contempo mantenendo un contatto diretto con gli interessi economici.

---

<sup>13</sup> ACS, *Spd, Cr*, b. 48, f. 242/r, "Ricci Renato", Sf. 1. Lettera del Capo di gabinetto del Ministro delle Corporazioni del alla segreteria particolare del duce, 5 gennaio 1940.

<sup>14</sup> L. Zani, *Fascismo, autarchia*, cit., pp. 100-1 e 205. Il «corporativismo realizzato» trova analogia da un lato nelle coeve esperienze «corporatiste» e, dall'altro, nei successivi modelli «neocorporativi».

4. L'inserimento degli interessi nel pubblico trovava effettiva attuazione nella scelta degli uomini. Il caso di Guarneri, direttore dei servizi economici della Confederazione degli industriali e direttore generale dell'Associazione tra le società italiane per azioni, chiamato a organizzare gli uffici dello Scambi e valute, a sceglierne gli uomini e a guidarne l'operato per quattro anni e mezzo, è in questo senso emblematico. La scelta di Guarneri, completamente estraneo ai ranghi dell'amministrazione, si inseriva in un processo, iniziato nel corso della guerra, di integrazione nella sclerotica cultura dell'amministrazione pubblica di apporti provenienti dal mondo dell'economia e della grande industria: era stato questo il caso di industriali come Oscar Sinigaglia, Giuseppe Volpi e Alberto Pirelli o di tecnici come Riccardo Bianchi e Roberto De Vito. Guarneri si collocava in questa tendenza con alcune particolarità. Si trattava, nel suo caso, di un dirigente delle associazioni imprenditoriali, e quindi un rappresentante in senso stretto degli interessi degli industriali, ma non di un industriale: era perciò sostanzialmente estraneo alle logiche manageriali e ai meccanismi di conduzione aziendale.

Omogenea a questo criterio fu la scelta degli altri uomini alla testa dello Scambi e valute. Guarneri chiamò infatti intorno a sé collaboratori provenienti non solo dalla pubblica amministrazione ma anche dall'economia privata o dall'associazionismo imprenditoriale: i più influenti erano il direttore generale per le valute Alberto D'Agostino, dirigente della Banca commerciale (cui avrebbe fatto ritorno dopo la parentesi amministrativa acquisendo la carica di amministratore delegato), e il direttore generale per gli scambi con l'estero Manlio Masi, in precedenza segretario generale della Camera di commercio di Genova poi, dal 1927, all'Istituto nazionale per l'esportazione, prima in qualità di segretario generale e poi di direttore generale. Si abdicava dunque, in entrambi i casi, al ruolo di garante della continuità dell'amministrazione tradizionalmente ricoperto dai direttori generali, in favore invece di un inserimento diretto di personalità provenienti dal mondo economico non solo nella prassi politica ma anche in quella amministrativa.

### **3. Lo Scambi e valute e la politica autarchica**

#### *3.1. Le diverse declinazioni della politica autarchica*

L'avvio ufficiale della campagna per l'autarchia fu sancito da Mussolini il 23 marzo 1936 durante la seconda Assemblea nazionale delle corporazioni. Con un intervento tra i più noti e significativi, e all'epoca tra i più citati e celebrati, il capo del governo dichiarava

di fatto aperta «una nuova fase nella storia italiana»<sup>15</sup>. La vera novità dell'autarchia, lo scarto con precedenti interventi, risiedeva nell'ambizione di «conciliare il pareggio nella bilancia dei pagamenti con il potenziamento dell'apparato produttivo e il progresso tecnologico nelle industrie base»<sup>16</sup>; le misure di regolazione dei rapporti economici con l'estero si sommarono con interventi nell'economia interna finalizzati a «riallocare risorse in modo selettivo a favore di industrie di base di cui l'Italia dirigista e delle grandi industrie sentiva una grande mancanza»<sup>17</sup>.

Fisionomia più concreta alla politica industriale autarchica fu data dai piani autarchici, traduzione pratica delle molte suggestioni planiste che avevano iniziato ad affacciarsi nelle riflessioni sul rapporto tra politica ed economia proprio con l'inasprirsi della grande crisi. I piani furono redatti tra il 1936 e il 1937 dalle corporazioni, ciascuna per il settore di propria competenza, e fissavano per singole produzioni gli obiettivi da raggiungere entro il 1941.

Tuttavia, come emerse chiaramente dalle presentazioni ai singoli piani predisposte dalle corporazioni, intorno all'elaborazione della politica autarchica si scontravano linee politiche e strategie difformi e spesso opposte: tra chi aveva l'obiettivo di pareggiare i conti con l'estero, chi intendeva promuovere una dispendiosa politica di investimenti, chi intendeva realizzare un ancor più dispendioso programma di spese militari.

Nel presentare i propri piani autarchici, la corporazione della chimica si soffermava sul sistema per l'autorizzazione di licenze di importazione, al quale attribuiva limiti non secondari:

è evidente – si leggeva nel documento – che la concessione di una data licenza di importazione non si stabilisce sulla base di un elementare calcolo aritmetico fatto tra le disponibilità di valute e il valore delle importazioni, ma tiene conto, anche di un valore per così dire potenziale del prodotto che si vuol importare in quanto che esso prodotto può rappresentare elemento complementare o materia prima per una data produzione Nazionale di maggior valore o necessità che diversamente in mancanza di esso non potrebbe effettuarsi.

Nella precisazione del rapporto tra l'entità della valuta da esportare per ottenere quel dato prodotto ed i valori delle produzioni che da esso si possono ottenere sembra che anche la Corporazione oltre gli organi statali attualmente competenti, possa formulare un cosciente ed autorevole parere<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> B. Mussolini, *Il piano regolatore della nuova economia italiana*, in Id., *Opera omnia*, a cura di E. e D. Susmel, vol. XXVII, La Fenice, Firenze 1959.

<sup>16</sup> R. Petri, *Storia economica*, cit., p. 131. Petri osserva giustamente come nel dopoguerra l'autarchia sia stata prevalentemente, ed erroneamente, intesa come una politica finalizzata a ottenere l'autosufficienza totale dei beni (cfr. Ivi, pp. 128-9).

<sup>17</sup> Ivi, p. 135.

<sup>18</sup> AConf, *Fondo Balella*, b. 96, f.2. Corporazione della chimica, *Considerazioni generali e riassuntive sui piani produttivi autarchici*.

Emergevano dunque chiaramente punti di tensione tra la corporazione, e più in generale tra il corporativismo in quanto presunta autoregolamentazione degli interessi, e i poteri di un organo estraneo alle categorie quali lo Scambi e valute. La partecipazione degli interessi alla prassi amministrativa, che Guarneri aveva cercato di garantire attraverso le dieci giunte corporative, era evidentemente poca cosa almeno agli occhi dei rappresentanti dell'associazionismo padronale e dei sindacati della chimica: consentiva di partecipare alla distribuzione delle risorse ma non di intervenire sui criteri di fondo in base ai quali impostarla. Gli stessi piani autarchici, d'altra parte, conclusa la lunga fase dell'elaborazione risultavano differentemente impostati l'uno dall'altro. Come non avevano mancato di notare gli stessi funzionari del Ministero delle corporazioni, alcune corporazioni avevano impostato il problema dal punto di vista dell'«autarchia valutaria (compensazione delle importazioni con le esportazioni nello stesso ramo)» mentre altre da quello più generale dell'«autarchia economica integrale» (implicante la completa autonomia dalle materie prime e dai semilavorati di provenienza estera). I piani erano poi attraversati anche da un'altra dicotomia, quella tra «autarchia normale» e «autarchia di emergenza»<sup>19</sup>. Le corporazioni, pur elaborando i piani in funzione di una situazione politica ed economica «normale», avevano preso in esame l'evenienza a breve termine di una guerra e quindi la possibilità di subordinare mezzi e risorse interamente alle necessità belliche. Un'evenienza del genere richiedeva all'occorrenza di prescindere dai normali criteri di economicità, cioè di «variare notevolmente l'importanza dell'elemento costo che, in una autarchia di guerra non [aveva] altri limiti che quelli della quantità di materia prima disponibile e delle possibilità finanziarie nazionali»<sup>20</sup>. Ne conseguiva inoltre, «data la complessità dell'attrezzatura industriale di una Nazione in guerra», la necessità di predisporre in alcuni settori industriali impianti adeguati per la produzione di elementi essenziali ai fini della difesa militare ma che in tempo di pace non avevano una corrispondente importanza. Anche l'autorità competente insomma non poteva non rilevare come i piani non fossero affatto riconducibili a impostazioni univoche. L'autarchia da essi promossa poteva essere «valutaria» o «economica integrale», «normale» o «d'emergenza», a seconda degli obiettivi ma anche delle modalità in cui si sarebbe dovuto articolare l'intervento pubblico o del grado di apertura all'esterno.

Nell'apparentemente unificante parola d'ordine dell'autarchia convergevano dunque obiettivi diversi e confliggenti, cui si raccordavano interessi economici e politici differenti

---

<sup>19</sup> ACS, *Iri, Serie nera*, b. 83. Ministero delle corporazioni, Segretariato generale del Consiglio nazionale delle corporazioni, *Relazione riassuntiva dei piani autarchici*, novembre 1937 («Riservatissima»), pp. 1-2.

<sup>20</sup> Ivi, p. 2.



e, soprattutto, vere e proprie strategie di politica economica alternative l'una all'altra. In particolare, si contrapposero una visione più "tradizionalista" della politica economica – attenta cioè a rispettare i confini e le rispettive prerogative di pubblico e privato, a ricercare la parità del bilancio pubblico e della bilancia dei pagamenti, a non allontanarsi del tutto dalle regole del *gold standard* – e una visione più "spregiudicata", meno legata alle regole tradizionali, maggiormente disposta (in parte anche in parallelo con coeve esperienze estere) ad adottare soluzioni d'emergenza e a rompere con il passato e, soprattutto, a introdurre nuove forme, assai più incisive, di intervento pubblico e a subordinare la politica economica a obiettivi politici extraeconomici (in primo luogo il rafforzamento militare e l'impegno bellico). Il conflitto tra queste due strategie non ricalcò quello tra pubblico e privato ma attraversò entrambi. Le due strategie convivsero all'interno dello stesso governo: il Ministero delle finanze, guidato da Paolo Thaon di Revel, fu il principale interprete di una politica finalizzata a sostenere, sul piano economico, l'espansionismo fascista, mentre il Ministero per gli scambi e valute e Felice Guarneri, che ne fu il fondatore e per alcuni anni il massimo dirigente, elaborarono ed incarnarono pienamente la prima delle due opzioni, quella maggiormente in linea con il recente passato.

### *3.2. La politica dello Scambi e valute*

Conviene ora soffermarsi più dettagliatamente sulla posizione espressa, con sostanziale continuità nel corso della seconda metà degli anni Trenta, dallo Scambi e valute. Quella posizione era inoltre pienamente coerente con la strategia generale (di politica economica *tout court*, e non soltanto di politica commerciale e valutaria) cui Guarneri e gli altri dirigenti dell'organismo improntarono la propria azione e di cui mi limito a richiamare rapidamente le principali linee guida:

a) Individuazione, come obiettivo prioritario, della difesa della riserva e adozione di una politica di estremo rigore nei conti con l'estero. Si trattava di una soluzione non scontata. La gestione su licenza di importazioni sottoposte a contingente – come, d'altra parte, gli stessi piani autarchici – poteva infatti essere regolata secondo finalità diverse: generiche finalità valutarie (contenere il disavanzo commerciale, allentare il vincolo dei conti con l'estero alla crescita); specifiche finalità di programmazione dell'offerta (per sostenere l'attività di investimento o l'occupazione); specifiche finalità di allocazione delle risorse (a favore di determinati settori produttivi). Lo Scambi e valute assunse, come proprio obiettivo, esclusivamente il primo. Ad esso si sarebbe dovuto sacrificare l'andamento

dell'economia interna e i consumi civili: «imporre ai consumi civili le più rigorose restrizioni – scrisse D'Agostino –, adottando le misure più atte a disciplinarli, fra cui quella indiretta di un fermo assoluto agli aumenti e ritocchi di salari, stipendi e redditi di qualunque categoria, quali pigioni, fitti ecc»<sup>21</sup>. Ciò anche a costo, come sostenne Guarneri, di avviare la «ripresa di correnti di emigrazione» verso il Sud America.

b) Sostegno a una linea complessiva di politica economica apertamente deflazionista: dal momento che «tutta la politica della distribuzione e dell'investimento del reddito nazionale» – secondo l'analisi prodotta dallo Scambi e valute – influiva sul livello delle importazioni perché i nuovi impianti, le maggiori produzioni, gli armamenti, i lavori pubblici, l'edilizia, richiedevano in misura crescente l'impiego di beni strumentali e di consumo di cui era necessario rifornirsi all'estero, diveniva necessaria una riduzione delle spese per l'impero, dei costi della politica industriale autarchica, degli investimenti in lavori pubblici promossi dal regime per bilanciare gli effetti della crisi economica e delle spese militari. Guarneri dunque individuava una correlazione diretta tra l'elevato deficit statale e il passivo della bilancia dei pagamenti. Per intervenire sul secondo si sarebbe dovuto drasticamente ridurre il primo, occorreva ricondurre la spesa nel limite delle entrate «perché una politica del deficit costante porta fatalmente allo svilimento della moneta, al progressivo consumo delle riserve auree e quindi conduce il Paese all'insolvenza verso l'estero»: «un colpo d'arresto e di deflazione si rende[va] indispensabile e indilazionabile. Il «problema centrale» era infatti quello di «ricondurre i consumi del paese entro i limiti dei suoi redditi».

c) Coerentemente con i due precedenti assunti, gli uomini dello Scambi e valute definirono alcune direttrici generali cui improntare la propria politica :

- contenimento degli acquisti all'estero effettuati dalle pubbliche amministrazioni e delle spese per l'Africa orientale
- contenimento delle spese militari e, parallelamente, incentivazione di una produzione specializzata italiana orientata in misura significativa in direzione dei mercati esteri
- subordinazione della politica commerciale in primo luogo alle esigenze valutarie più che agli obiettivi di politica estera
- contenimento degli investimenti legati alla politica industriale autarchica e, al contrario, incentivo alle esportazioni

---

<sup>21</sup> ASBR, *AFG*, 3.2.3. Sottosegretariato per gli scambi e per le valute-direzione generale per le valute, *Promemoria*, 3 marzo 1937, p. 5.

Quest'ultimo punto ci riconduce direttamente al tema qui affrontato.

L'accezione di autarchia assunta da Guarneri e dallo Scambi e valute contrastava con i più perentori richiami alla completa economia della nazione e all'impossibilità di intervenire sulle esportazioni, proprie del discorso mussoliniano e del progetto di Thaon di Revel<sup>22</sup>. L'idea costantemente ribadita da Guarneri era che autarchia «non significa[va] isolamento»<sup>23</sup>. L'Italia era «arrivata ultima nella dottrina e nella pratica alla politica delle restrizioni negli scambi internazionali» e non aveva mai posto in discussione «la necessità di una politica economica di solidarietà nel campo internazionale». Si trattava, al contrario, di «intensificare» i rapporti commerciali con tutti i paesi e «portarli al più alto livello possibile sulla base di un equilibrio di cambi».

In termini più concreti, Guarneri si diceva convinto che per riequilibrare la bilancia commerciale non fosse sufficiente contenere le importazioni, anche perché la stessa battaglia per l'autarchia, creando «nuovi campi di lavoro all'attività nazionale», accresceva il fabbisogno di mezzi strumentali ancora in larga parte da acquistare all'estero. Era invece necessario potenziare al massimo le partite attive della bilancia dei pagamenti e tra queste, in primo luogo, l'esportazione (*Imperativo categorico: esportare*, si intitolava un suo articolo del 1938)<sup>24</sup>.

L'enfasi posta sull'esportazione quale «imperativo categorico» dell'azione economica rappresentava l'elemento maggiormente qualificante dell'azione dello Scambi e valute. Sebbene per ottenere il riequilibrio della bilancia commerciale la riduzione delle importazioni e l'incremento delle esportazioni non siano di per sé in contrasto, insistere sull'una piuttosto che sull'altro implicava strategie di politica economica divergenti: in concreto, la maggiore o minore disponibilità in prospettiva ad allentare i rapporti con i mercati internazionali, e nell'immediato scelte diverse nell'organizzazione dell'economia interna. Si trattava, in primo luogo, di scegliere se indirizzare gli investimenti preferibilmente verso i settori di base e le produzioni di surrogati sostitutivi di materie prime estere o verso le industrie esportatrici, e quindi, vista la composizione del commercio estero italiano, in gran parte verso le industrie leggere. In questo senso, la politica deflazionista proposta e auspicata in più occasioni dallo Scambi e valute (incentrata in particolare sul contenimento dei consumi interni) era anche finalizzata a tenere bassi i costi di produzione dei beni esportati per garantirne una maggiore competitività sui mercati esteri. Alle implicazioni di carattere economico si sommavano poi quelle di natura

---

<sup>22</sup> Cfr. rispettivamente B. Mussolini, *Il piano regolatore*, cit., p. 242 e FLE, *ATdR*, f. 4.175. P. Thaon di Revel, *Il commercio estero in funzione statale*.

<sup>23</sup> ASBR, AFG, 3.4.11. F. Guarneri, *Discorso pronunciato all'inaugurazione della Camera di commercio italo-belga*, 6 maggio 1939

<sup>24</sup> F. Guarneri, *Imperativo categorico: Esportare!*, in «Commercio», Gennaio 1938.

direttamente politica: nel contesto che si venne delineando nella seconda metà degli anni Trenta, il maggiore o minore grado di apertura del mercato nazionale implicava inevitabilmente scelte diverse di politica estera.

Mettendo l'accento sull'importanza delle esportazioni – e quindi su una maggiore integrazione con i mercati esteri – più che sulla riduzione delle importazioni Guarneri si distanziava non solo dai temi della propaganda o dalla pubblicistica più zelante e apologetica ma anche dalle posizioni di influenti membri del governo, a partire da Thaon di Revel, e su cui in larga parte era allineato anche il governatore della Banca d'Italia Vincenzo Azzolini, assertore anch'egli della tesi secondo la quale le esportazioni italiane erano costituite in gran parte da beni facilmente sostituibili, a domanda elastica e perciò di scarso potere di affermazione, mentre la forza contrattuale nei rapporti di scambio con l'estero risiedeva nella «nostra capacità di acquirenti»<sup>25</sup>. Mussolini si rispecchiava pienamente in questa seconda posizione, tanto che nel febbraio 1938 – in risposta alle sempre più insistite prese di posizioni sull'«imperativo categorico» – ritenne opportuno ribadire a Guarneri il proprio punto di vista e invitare lo Scambi e valute al pieno rispetto delle direttive: «non si può – oltre un certo segno – agire sulle esportazioni – scriveva Mussolini –, perché qui è la volontà altrui la prevalente, cioè le condizioni che ci possono fare gli altri; [...] si può e si deve agire sulle importazioni limitandone i contingenti»<sup>26</sup>.

Il contrasto tra l'«autarchia valutaria», obiettivo dello Scambi e valute, e l'«autarchia economica integrale» promossa attraverso i piani settoriali era reso inevitabile anche dal fatto che l'autarchia in senso proprio («integrale» appunto), nel prefiggersi di perseguire contemporaneamente il pareggio dei conti con l'estero e il potenziamento dell'apparato produttivo, necessitava di ampi investimenti e di un notevole sostegno pubblico. La realizzazione dei piani comportava infatti un imponente mole di investimenti e dunque un fabbisogno finanziario straordinario solo in parte coperto direttamente dalle imprese<sup>27</sup>. Oltre un quarto era a carico dello stato sotto forma di finanziamenti diretti e di contributi indiretti quali modifiche del regime fiscale, esenzione dalla tasse, agevolazioni sui trasporti, sostegno dei prezzi, protezioni doganali, divieti di importazione, incentivi all'utilizzo di

---

<sup>25</sup> AConf, Fondo Balella, b. 97. *Il finanziamento dei piani autarchici, Relazione del governatore della Banca d'Italia capo dell'Ispettorato del credito alla corporazione della previdenza e del credito nella seduta del 20 settembre 1938*, p. 14; Archivio storico Banca d'Italia (d'ora in poi ASBI), Direttorio Azzolini, Pratiche, cart. 1, f. 1, sf. 10. *Esposizione fatta dal Governatore della Banca d'Italia alla Commissione Suprema per l'autarchia nella settima seduta del 1° novembre 1938-XVII*. Cfr. anche A. Caracciolo (a cura di), *La Banca d'Italia tra l'autarchia e la guerra. 1936-1945*, Laterza, Roma-Bari, 1992.

<sup>26</sup> ASBR, AFG, 1.1.1. Mussolini a Guarneri, 13 febbraio 1938 (lettera dattiloscritta). La lettera è riportata in F. Guarneri, *Battaglie economiche*, cit., pp. 787-8.

<sup>27</sup> Aconf, Fondo Balella, b. 97. *Corporazione della previdenza e del credito, Relazione per l'autarchia*, p. 8. Sul finanziamento dei piani autarchici cfr. i progetti e i verbali in ASBI, *Direttorio Azzolini*, cart. 90, fasc. 1, sf. 1, 2 e 8.

materie prime nazionali, a cui erano da aggiungere spese non conteggiate come i sovvenzionamenti al Consiglio nazionale delle ricerche o agli istituti universitari impegnati in ricerche attinenti le produzioni “autarchiche”; a questi si aggiungevano poi gli accordi siglati con singole imprese, quando si trattava di grandi unità che ricoprivano una posizione dominante in alcune produzioni strategiche. era un onere particolarmente ingente per la finanza pubblica già gravata dalle elevate spese per l'impero e per la difesa<sup>28</sup>. Inoltre, con l'avvio dei programmi e le prime realizzazioni in alcuni casi i finanziamenti inizialmente stanziati furono aumentati per fronteggiare costi più elevati del previsto.

Oltre che sui conti pubblici i contributi statali per la realizzazione dei piani autarchici – comprendendo anche facilitazioni per l'importazione di macchinari, anticipazioni nella concessione di valuta estera o concessioni di scorte di valuta – introducevano un'ulteriore tensione nei conti con l'estero, che si sommava all'incremento di acquisti di macchinari e tecnologie estere necessarie per dar vita alle nuove produzioni o per innovare le produzioni esistenti. In altre parole, per ridurre l'utilizzo di materie prime importate era necessario investire in nuove tecnologie per la produzione di materie prime nazionali o di surrogati, e le nuove tecnologie erano spesso di provenienza estera. I nuovi impianti autorizzati costruiti in funzione della politica industriale autarchica comportavano dunque inevitabilmente nel breve periodo un aumento degli acquisti all'estero, come d'altra parte era chiaro agli stessi funzionari dello Scambi e valute.

Per tutte queste ragioni, già nell'estate 1937, d'altra parte, nel prendere atto dei disavanzi della bilancia dei pagamenti registrati nella prima metà dell'anno e nel richiamare «senza ulteriore indugio e con la maggiore energia» all'«instaurazione di una politica del più rigoroso raccoglimento», il direttore generale alle valute D'Agostino aveva indicato, tra le varie misure, «il rallentamento nell'attuazione del programma» autarchico e la «proibizione di nuovi impianti od almeno limitazione di concessione ai soli casi di provata o rilevante *immediata* utilità»<sup>29</sup>.

Al dato in qualche modo fisiologico e in fondo preventivabile dell'incremento delle importazioni di materie prime e macchinari indotto dalla politica autarchica, si sommarono, ad appesantire il disavanzo commerciale, le difficoltà di attuazione dei piani e la mancanza in molti casi dei risultati sperati. Si realizzò insomma, almeno in alcuni comparti, un paradossale cortocircuito: la realizzazione dei piani comportava un aumento delle importazioni, ma siccome le importazioni dovevano essere contenute per esigenze

---

<sup>28</sup> Per citare un esempio, alla Terni un contributo statale copriva la parte addizionale del costo che l'impresa sopportava per dover impiegare lignite in luogo del carbon fossile (cfr. F. Bonelli, *Lo sviluppo*, cit., p. 236).

<sup>29</sup> ACS, *Ince*, b. 50, Sottosegretariato di Stato per gli scambi e per le valute, direzione generale per le valute, *Promemoria*, 1 luglio 1937, p. 5.

valutarie, i piani, che pure erano stati elaborati per ridurre gli acquisti all'estero, incontravano difficoltà a realizzarsi.

### 3.3. *Le modalità d'intervento*

L'«imperativo categorico» dell'esportazione si tradusse – oltre che nell'incentivo diretto ad alcuni grandi gruppi per favorire l'acquisizione di lavoro da committenti esteri – in una serie di misure predisposte appositamente dall'amministrazione dello Scambi e valute. Fu soprattutto in seguito alla svalutazione della lira nell'ottobre 1936 che il Sottosegretariato scambi e valute mise a punto gli strumenti per sostenere la propria politica e in particolare il rilancio dell'esportazione:

*Misure di carattere tributario.* Proprio in seguito alla svalutazione, furono attivate una serie di misure amministrative, di carattere tributario: revoca della corresponsione del premio di compensazione generale del 15% fino a quel momento accordato alle esportazioni verso alcuni paesi con i quali erano stati conclusi accordi di *clearing*; restituzione della tassa di scambio per gran parte dei prodotti di più larga esportazione e introdotto il sistema della temporanea importazione (basato sull'obbligo di esportare i prodotti realizzati con le materie prime acquistate dall'estero con deroga dal pagamento dei tributi); abolizione, al di là di un numero assai esiguo di operazioni rimaste in vigore, delle compensazioni private, che avevano mostrato limiti e difetti eccessivi e non risolvibili. Particolarmente incoraggiata fu l'esportazione di automobili, a favore della quale era stato disposto sin dal giugno 1935 la restituzione dei diritti di confine e della tassa di scambio sulle materie prime impiegate nella fabbricazione (*drawback*), nonostante la contrarietà di influenti settori del governo, che miravano a sviluppare il mercato interno, e di alcune industrie nazionali, in primo luogo quella della gomma, che a quello sviluppo erano strettamente legate.

*Certificato di smobilizzo dei crediti.* Con il certificato di smobilizzo dei crediti degli esportatori in *clearing* varato – varato in seguito alle pressanti richieste degli esportatori – si autorizzava l'Ince a rilasciare ai beneficiari delle somme versate dagli importatori stranieri in pagamento di merci esportate dall'Italia certificati contenenti la dichiarazione che l'importatore estero avrebbe pagato l'importo in lire italiane o il controvalore in lire dell'importo in divisa al cambio indicato nell'ordine di pagamento. Veniva così offerta una prima risposta al problema costituito dalle scarse garanzie di cui gli istituti di credito potevano disporre nella concessione degli anticipi agli esportatori italiani, problema

destinato ad aggravarsi dal momento che l'eccedenza delle esportazioni italiane negli scambi con la maggior parte dei paesi con i quali vigevano accordi di *clearing* aveva determinato il formarsi di rilevanti crediti italiani e quindi lentezza nei pagamenti.

*Garanzia di cambio.* Parallelamente venne varata la garanzia di cambio, che rispondeva all'esigenza di risolvere il problema del rischio di cambio, uno degli elementi più sensibili nel funzionamento dei conti di compensazione. Gli esportatori e gli importatori infatti, temendo le oscillazioni monetarie nel periodo, talvolta assai lungo, che dovevano attendere rispettivamente per potere incassare il prezzo della merce esportata o per potere trasferire il prezzo delle merci acquistate, venivano spinti a restringere i loro traffici con l'estero o ad aumentare i prezzi di vendita nel mercato interno per le merci importate o nel mercato estero per quelle esportate, contribuendo nel primo caso all'aumento del livello dei prezzi e nel secondo rendendo più difficile sostenere la concorrenza con i prodotti esteri. Per molti dei nuovi accordi l'Istituto dei cambi decise perciò, già all'indomani della svalutazione della lira, di addossarsi il rischio del cambio, dietro la corresponsione di una commissione pagata dalle ditte importatrici o esportatrici. La garanzia di cambio rappresentava indubbiamente un modo per rendere più fluido il funzionamento dei *clearings* e, al tempo stesso, di orientare i flussi di scambio in compensazione, concedendo o meno la garanzia. La possibilità di poter usufruire della copertura del rischio di cambio con un paese costituiva un forte incentivo per gli scambi, rispetto a un paese con il quale il rischio fosse rimasto a carico dell'importatore o dell'esportatore. Ciò avvenne chiaramente con il *clearing* italo-tedesco, segnato (oltre che dalla questione della «punta» in valuta che l'Italia pagava in base agli accordi del 1934) a partire dal secondo semestre del 1936 da un forte saldo creditore a favore dell'Italia: nel giugno 1939 Guarneri dispose la sospensione della garanzia dei rischi di cambio per l'esportazione nazionale diretta in Germania.

*Accordi valutari.* La principale leva in mano agli uomini dello Scambi e valute era comunque costituita dalla possibilità di orientare la concessione di una risorsa, la valuta, scarsa e preziosa, la cui erogazione di conseguenza poteva essere non proporzionata al bisogno di tutti i produttori ma sottoposta a una selezione, o comunque a una scala di priorità. La facoltà di orientare la concessione di valute diede luogo anche ai cosiddetti «accordi valutari», o «accordi di esportazione», mediante i quali venivano assicurate direttamente a determinate imprese o gruppi di imprese le disponibilità valutarie necessarie soprattutto per l'approvvigionamento delle materie prime destinate alla fabbricazione dei prodotti da esportare, con ampia discrezionalità da parte dell'amministrazione dello Scambi e valute. In particolare, il meccanismo consisteva nella concessione alle aziende della possibilità di mantenere conti in valuta alimentati dalle proprie vendite all'estero. Una parte

della valuta così ottenuta veniva trattenuta dal produttore e passata sul “conto valutario”, col quale era possibile acquistare direttamente le materie prime necessarie. Soprattutto nel corso del 1938, nella stipulazione degli accordi valutari fu introdotta la concessione di un premio all’esportazione sotto forma di vantaggio sul mercato interno. Le autorizzazioni all’importazione di materie prime non venivano cioè concesse limitatamente al solo fabbisogno per le esportazioni ma in misura maggiore, affinché fossero destinate al mercato interno dove i prezzi, per effetto proprio del controllo del commercio estero e dei cambi erano in linea di massima superiori a quelli del mercato internazionale.

La pratica degli accordi valutari fu utilizzata soprattutto a partire dal 1937, in seguito all’abrogazione delle compensazioni private ed ebbe la più ampia applicazione nel settore tessile. Ampio sviluppo ebbero anche gli accordi relativi all’industria quantaria e conciaria, all’industria meccanica (soprattutto quella automobilistica), all’industria conserviera in specie di prodotti vegetali, all’industria cartaria, a quella chimica e a quella della gomma. Attraverso gli accordi valutari lo Scambi e valute si proponeva anche di intervenire sulla direzione delle correnti di scambio. La loro funzione non consisteva solo in un generico sostegno alle esportazioni ma anche in un riorientamento delle vendite all’estero favorevole alla bilancia valutaria: diversi accordi vincolavano la concessione dei reintegri alle sole esportazioni verso paesi a valuta libera o, in alcuni casi, verso paesi con i quali vigevano accordi di *clearing* non a rischio di congelamento. Il fine era contenere gli eccessivi saldi creditori dei *clearings* e quindi i conseguenti rallentamenti nei pagamenti, che avrebbero tolto al sistema della compensazione la funzione di automatico riequilibrio. Era soprattutto verso le esportazioni dirette in Germania (e in misura minore verso la Turchia), in particolar modo a partire dai primi mesi del 1938, che lo Scambi e valute tentò una significativa azione di contenimento.

Nonostante la necessità di ricorrere ad altre misure per intervenire sull’orientamento degli scambi (in primo luogo i divieti di esportazione), gli accordi valutari produssero nel complesso risultati sostanzialmente positivi: assicurarono un saldo attivo agli scambi commerciali sottoposti alla loro disciplina e favorirono la diffusione delle esportazioni italiane verso un maggior numero di paesi e specialmente verso paesi a valuta libera, garantendo l’afflusso di divise pregiate. Il vantaggio compensava ampiamente i pur significativi limiti, in tutto analoghi a quelli presentati dalle compensazioni private, tra i quali le vendite all’estero in *dumping* (grazie agli alti prezzi di vendita sul mercato interno, di fatto isolato dalla concorrenza straniera, gli esportatori potevano praticare nelle vendite all’estero prezzi che appena coprivano il costo della materia prima) e la vendita delle divise



al “mercato nero”. Qui di seguito sono riportate le dimensioni quantitative della pratica degli accordi valutari:

della aziende	Numero	Importazioni (in milioni di lire)			Esportazioni (in milioni di lire)		
		in	in	Totale	in	in	Totale
		valuta libera	<i>clearing</i>		valuta libera	<i>clearing</i>	
1937	1.685	1.551	452	2.003	1.651	1.202	2.853
1938	2.102	1.546	532	2.078	1.934	1.257	3.191
1939	2.190	1.376	566	1.942	1.688	1.513	3.181

*Fonti:* ASBR, AFG, f. 3.6.17. Ministero per gli scambi e per le valute, direzione generale per le valute, *IV – L’attuale controllo valutario. VI. Provvedimenti presi in materia di raccolta e assegnazione di divisa estera*, 1938; Ivi. *Il controllo valutario in Italia nell’anno 1938*, aprile 1939 («Segreto»); Ivi. *Il controllo valutario in Italia nell’anno 1939*, marzo 1940 («Segreto»); F. Guarneri, *Battaglie*, cit., p. 705.

*Attuazione della legge sugli impianti industriali.* Lo Scambi e valute tentò anche di intervenire direttamente sulla regolazione degli investimenti. Andando oltre le attribuzioni previste sulla carta, e invadendo uno dei privilegiati campi d’azione degli organi corporativi, Guarneri e i suoi uomini sostennero l’introduzione, tra i parametri in base ai quali attuare la legge per l’autorizzazione per gli impianti industriali (con cui era stato introdotto il divieto per le aziende di aprire nuovi impianti o di ampliare quelli esistenti senza aver prima ottenuto un’autorizzazione governativa), del dispendio di valuta estera preventivato<sup>30</sup>. L’introduzione del criterio valutario nella gestione di uno dei principali strumenti regolativi della politica industriale avvenne nell’estate del 1937, cioè in connessione con il varo dei piani autarchici e in coincidenza con uno dei momenti di maggiore difficoltà per la bilancia commerciale italiana. Ogni progetto d’impianto avrebbe dovuto dunque essere accompagnato da un esatto preventivo dei macchinari e dei materiali

<sup>30</sup> Legge 12 gennaio 1933, n. 141. L’iter attraverso cui passava l’esame delle domande di nuovi impianti era composto da tre fasi: la fase dell’istruttoria che doveva essere compiuta esclusivamente dal Ministero delle corporazioni e dagli organi da questo delegati (Ispettorati corporativi e Consigli provinciali delle corporazioni); la fase sindacale, nella quale l’associazione di categoria che rappresentava legalmente coloro che avevano presentato le domande, si rivolgeva a questi per avere tutti gli elementi che fossero necessari per tutelare «equamente i loro interessi in armonia con quelli della categoria». La fase della discussione corporativa nella quale, in base agli elementi risultanti dall’istruttoria compiuta dal Ministero delle corporazioni e dai suoi organi, le organizzazioni rappresentate nella corporazione, attraverso i propri esponenti, avevano diritto di discutere e di collaborare all’elaborazione del parere della corporazione.

esteri necessari per eseguirlo e delle materie prime occorrenti per l'esercizio, e avrebbe dovuto avere corso solo dopo aver ottenuto il benestare dello Scambi e valute. Gli effetti del provvedimento furono però piuttosto esigui. Sebbene fosse stato introdotto l'obbligo di indicare la provenienza delle materie prime nei moduli di richiesta di autorizzazione all'investimento, l'esame delle domande presentate rimaneva interamente appannaggio delle rappresentanze di categoria, in fase istruttoria, e delle corporazioni in fase deliberativa.

*Il funzionamento delle giunte corporative.* Come detto, la principale leva in mano agli uomini dello Scambi e valute era comunque costituita dalla possibilità di orientare la concessione di valuta estera, in quel momento disponibile in scarsa quantità. Fondamentale, in questo senso, era il sistema per l'assegnazione delle licenze di importazione gestito attraverso le giunte corporative. Il funzionamento del meccanismo per l'assegnazione delle licenze di importazione, basato sulle giunte corporative, garantiva – come si è visto in precedenza – il diretto coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali nell'attuazione delle politiche e nel contempo garantiva da un eccessivo accentramento di funzioni presso gli apparati amministrativi e da un loro conseguente irrigidimento. Il decentramento e il coinvolgimento di soggetti diversi, quali le rappresentanze del privato, comportava l'inserimento di interessi e logiche differenti, e non facilmente armonizzabili, nell'attività amministrativa. Il tentativo dello Scambi e valute di imprimere una direzione univoca e unitaria nell'assegnazione delle valute si scontrava perciò inevitabilmente con la difesa delle posizioni acquisite da parte delle rappresentanze degli interessi, a loro volta strette tra le indicazioni provenienti “dall'alto”, da parte dell'istituzioni, e “dal basso”, da parte degli associati. Il «corporativismo realizzato» tutelava gli interessi ma era meno funzionale alla diretta e immediata attuazione delle direttive. Infatti, se nella ripartizione delle valute ai diversi comparti produttivi e quindi nella distribuzione tra le varie giunte corporative lo Scambi e valute diede generalmente precedenza – oltre che al rifornimento di materie prime assolutamente necessarie al paese – proprio alle domande inoltrate da imprese che potevano incrementare le esportazioni con la lavorazione delle materie prime importate, lo stesso criterio non sempre trovava piena rispondenza nella ripartizione alle singole imprese di un medesimo comparto effettuata dalle rispettive Federazioni. Molte di queste risultavano spesso indifferenti all'obiettivo della parità della bilancia commerciale e invece attente a garantire il perpetuarsi delle condizioni e degli equilibri degli anni precedenti e a cristallizzare posizioni e gerarchie. In altre parole, nonostante le direttive impartite dal Ministero al fine di sostenere settori e produzioni in grado di garantire maggiori sbocchi sui mercati esterni, le Federazioni in molti casi assegnavano la valuta per le importazioni a

ciascuna impresa proporzionalmente alle importazioni effettuate negli anni passati, in base alla documentazione doganale del 1934, l'ultimo anno ritenuto «normale»: ciò era quanto risultava, tra l'altro, da un'indagine svolta da Confindustria alla metà del 1938<sup>31</sup>.

#### **4. Considerazioni conclusive**

E' difficile valutare quanto, nel complesso, gli strumenti predisposti da Guarneri e dai suoi uomini siano risultati efficaci nel sostenere la politica e quanto questa, a sua volta, abbia contribuito a migliorare (o a limitare il peggioramento) della bilancia dei pagamenti. Molteplici furono i fattori (interni ed esterni) che contribuirono a determinare l'andamento dei conti con l'estero. Un esame più articolato delle diverse partite della bilancia dei pagamenti nell'Italia degli anni Trenta e dell'effetto che su di esse ebbe l'azione dello Scambi e valute richiederebbe ben altro spazio ed esulerebbe dai temi di questo scritto. In sede di conclusione, vorrei invece limitarmi ad accennare rapidamente ad alcune considerazioni più strettamente inerenti il nesso politica-amministrazione-economia nel quadro dell'autarchia.

In primo luogo, è da osservare come all'interno della politica autarchica convivessero opzioni di politica economica fortemente differenziate. All'interno della compagine governativa si registra infatti la compresenza di strategie diverse, sostenute ed eventualmente attuate da diversi soggetti istituzionali. Da questa compresenza traevano origine – nonostante il carattere autoritario e fortemente gerarchizzato dell'organizzazione dello Stato fascista – frequenti scontri interistituzionali, alcuni dei quali sommariamente richiamati nelle pagine precedenti. Dalle tensioni interistituzionali, a loro volta, conseguiva l'apprestamento di meccanismi e procedure di mediazione. Da qui derivava il moltiplicarsi di sedi collegiali in cui intervenivano i rappresentanti delle istituzioni ma anche i rappresentanti degli interessi (corporazioni, comitati corporativi, commissioni interministeriali, commissione suprema dell'autarchia, commissione suprema di difesa, ecc.), nelle quali spesso risultava decisiva la funzione equilibratrice di Mussolini.

In secondo luogo, emerge la necessità di problematizzare e ridefinire la distinzione tra tecnici e politici. Una concettualizzazione più immediata – che identifica nella politica la sfera della rottura, degli eventi e del conflitto e nella tecnica l'ambito della continuità, la semplice replica quotidiana attraverso gli atti amministrativi – appare, in generale, completamente inadeguata, perché adotta implicitamente un'accezione meramente riproduttiva e ripetitiva dell'azione dell'amministrazione e non coglie invece gli scarti e i

---

<sup>31</sup> AConf, *Fondo Balella*, b. 84. *Criteri di riparto dei contingenti d'importazione seguiti dalle varie Federazioni di categoria*, 1938

cambiamenti che si producono attraverso l'operato degli organi amministrativi, spesso in maniera assai poco percepibile all'esterno. Anche una definizione fondata sull'attribuzione al politico della facoltà di "imporre" il proprio disegno (mobilitando a tal fine le proprie energie e le proprie risorse) e al tecnico della funzione di "eseguire" (cioè di realizzare materialmente il disegno del politico, o un disegno suo proprio, o un progetto più largamente condiviso) risulta inadeguata, soprattutto in un contesto dittatoriale, nel quale i meccanismi di formazione e selezione della classe dirigenti e dei programmi erano integralmente svincolati dalla funzione del consenso elettorale, dal confronto tra partiti e dalla pubblicità e trasparenza degli atti degli apparati. In ogni caso, appare indubbio che, al di là delle difficoltà di fornire rigorose definizioni, il caso di Guarneri non è facilmente collocabile all'interno della griglia politici-tecnici. Generalmente considerato, con Beneduce, il principale esempio di tecnico incaricato dal regime di contribuire alla realizzazione di aspetti decisivi della politica economica, Guarneri partecipò a tutti gli effetti, e non solamente in riferimento alle materie di sua competenza, alla dialettica politica interna al governo.

Un ultimo elemento su cui vale la pena richiamare l'attenzione è costituito dall'inefficacia delle procedure corporative nel produrre un'azione politica e amministrativa coerente. Le giunte corporative, su cui Guarneri e i suoi collaboratori investirono molto sin dall'inizio, si mossero, come si è visto, in direzione difforme rispetto a quella indicata dai vertici del Ministero. Ciò si ricollegava a una difficoltà più generale, propria della politica economica del fascismo, a determinare in termini lineari e coerenti l'«interesse nazionale» perseguito dagli organi dello Stato e a cui sarebbero dovuti sottostare anche gli interessi privati. All'atto pratico, infatti, la bandiera dell'«interesse nazionale» (centrale nel discorso pubblico del fascismo sui temi economici) veniva impugnata dai sostenitori di orientamenti e strategie differenti. Analogamente, se da parte degli attori economici quasi ogni iniziativa, ogni richiesta di autorizzazione per un nuovo impianto o di assegnazione di materie prime importate doveva essere motivata e legittimata in rapporto al «fabbisogno nazionale», ne conseguiva che richieste e proposte anche di segno contrastante potevano, al limite, farsi forza di un'analogia legittimazione. Nel caso qui esaminato, porre la priorità dell'equilibrio valutario e privilegiare industrie e imprese esportatrici significava anche mettere queste in condizioni di poter realizzare un prezzo competitivo sui mercati esteri e, voleva dire, in particolari circostanze, mettere quelle industrie e quelle imprese nella condizione di acquistare all'estero materie prime o macchinari qualora questi si fossero rivelati più economici di quelli di produzione nazionale e qualora gli esborsi necessari fossero stati ampiamente coperti dagli introiti. Significava cioè, come è facilmente intuibile,

svantaggiare i produttori nazionali di quelle materie prime e di quei macchinari che si preferiva acquistare all'estero, i quali a loro volta avrebbero potuto far appello proprio ai principi dell'autarchia e dell'«indipendenza economica nazionale». La difficoltà a tradurre in termini concreti il tanto sbandierato «interesse nazionale» costituì uno dei principali elementi di fragilità non solo dell'operato del Ministero per gli scambi e valute ma anche dell'intera politica autarchica e, a ben vedere, di larga parte della politica economica dell'Italia fascista.