

"Cassa Depositi e Prestiti. Storia di un capitale dinamico e paziente. Da 170 anni" di Paolo Bricco

di Alessandro Venieri

Recensione a: Paolo Bricco, *Cassa depositi e prestiti. Storia di un capitale dinamico e paziente. Da 170 anni*, il Mulino, Bologna 2020, pp. 244, 16 euro (scheda libro)

Questo contributo è tratto dal numero cartaceo 1/2021 "Frontiere". Questo contenuto è liberamente accessibile, altri sono leggibili solo agli abbonati nella sezione Pandora+. Per ricevere il numero cartaceo è possibile abbonarsi a Pandora Rivista. È inoltre disponibile la formula sostenitore che comprende tutte le uscite del 2020 e del 2021. L'indice del numero è consultabile a questa pagina.

Nelle ultime settimane è spesso tornata sotto i riflettori una istituzione chiave del nostro Paese, ovvero Cassa Depositi e Prestiti (in forma abbreviata CDP), definita da Luigi Einaudi «la più grossa banca del nostro Paese»[1]. Da un lato, se ne parla in riferimento alla due diligence conclusa tra Open Fiber (al 50% posseduta da CDP tramite la controllata CDP Equity) e TIM (nella quale CDP detiene direttamente il 9,89% del capitale sociale) per la creazione della rete unica a banda larga e la costituzione di AccessCo[2]. Dall'altro, si discute spesso del ruolo che SACE, società controllata al 100% dalla Cassa, avrà nel sostenere il Green New Deal italiano, essendo stata dotata a tal fine di 2,5 miliardi di euro utilizzabili per sostenere con garanzie e prestiti i progetti eco-sostenibili presentati dalle imprese italiane[3].

Proprio nell'annus horribilis 2020, CDP ha festeggiato 170 anni di vita, e per celebrare tale occasione è uscito per i tipi del Mulino il libro di Paolo Bricco *Cassa Depositi e Prestiti. Storia di un capitale dinamico e paziente. Da 170 anni*. Bricco, inviato del «Sole 24 Ore», PhD in economia all'Università di Firenze ed esperto di economia e politica industriale, è autore delle biografie *L'Olivetti dell'Ingegnere* (il Mulino 2014) e *Marchionne lo straniero* (Rizzoli 2018), in cui aveva tratteggiato la parabola di due delle personalità manageriali italiane di maggior rilievo degli ultimi quarant'anni. In questa sua ultima fatica il giornalista ricostruisce le vicende di Cassa Depositi e Prestiti, non allontanandosi in realtà dal genere biografico. Infatti, alternando sapientemente registri tecnici e narrativi, Bricco ci consegna un testo che non è solamente una storia della Cassa, ma anche una biografia economica e sociale del nostro Paese. La trattazione non è asettica né destinata unicamente a un pubblico di esperti e, snodandosi come una appassionata narrazione, percorre da questo punto di vista un sentiero diverso rispetto all'importante volume uscito per i centocinquanta anni della Cassa, curato da Toniolo e De Cecco. Partendo dalle contraddizioni e dalle convulsioni dell'Unità, passando per l'industrializzazione a cavallo di Ottocento e Novecento, per arrivare allo Stato fascista, al periodo della ricostruzione e del boom, giungendo infine all'inizio del lungo declino che viviamo ancora oggi, Bricco ci illustra come ad ogni snodo fondamentale della nostra storia Cassa Depositi e Prestiti fosse presente. Con una scelta metodologica e argomentativa di sicuro effetto, l'autore dimostra la centralità di CDP ponendola come narratore interno di una vicenda che ha come protagonista l'intero Paese.

L'anomala storia della Cassa è in effetti il riflesso di quella italiana, con le sue contraddizioni e compromessi, e può essere riassunta in una struttura a trittico, in cui tre traiettorie si concludono e trasfigurano l'una nell'altra in corrispondenza di snodi fondamentali della nostra storia nazionale. Cassa Depositi e Prestiti viene creata nel 1850 prendendo a modello il proprio omologo e termine di

paragone francese, la Caisse des Dépôts et Consignations. Il 18 novembre 1850 al Parlamento di Torino è istituita la Cassa dei depositi e dei prestiti, con 92 voti favorevoli su un totale di 99 parlamentari votanti. Il suo compito è raccogliere depositi da enti pubblici, da enti di beneficenza laici e religiosi e dai depositi giudiziari dei tribunali per finanziare opere di interesse pubblico.

Da allora si apre il primo ciclo di vita della Cassa, che nei successivi settant'anni vive una fase di crescita, definizione e lento avvicinamento al cuore della vita finanziaria ed economica del Paese. Le tre personalità più importanti nella definizione di questa fase sono rispettivamente Cavour, Sella e Giolitti. Il primo difende la giovane istituzione, andando contro gli ultra-liberali della propria parte politica, ed estende la garanzia statale ai suoi depositi. Il secondo, ispirato dalle Casse di risparmio postale inglesi, raccorda l'attività della Cassa con quella dei depositi postali, con il risparmio postale che diventa immediatamente la prima fonte di finanziamento dell'istituzione, scalzando i depositi degli enti pubblici e di carità. Il terzo, infine, rende la Cassa uno degli strumenti principali di sostegno alla nascente attività industriale del Paese e all'indebitamento pubblico. La Cassa diventa, da strumento di finanziamento per le infrastrutture promosse dagli enti locali, la maggiore finanziatrice dell'indebitamento pubblico, locale e nazionale. Inoltre, viene coinvolta in maniera puntuale in occasione delle grandi catastrofi che affliggono il Paese. La Cassa è in prima linea nell'erogazione della liquidità che segue le inondazioni del Po e l'eruzione dell'Etna del 1879, e il terremoto di Messina e Reggio del 1908.

È in prima linea, nuovamente, durante la Grande guerra, quando viene chiamata a finanziare l'esplosione dell'indebitamento nazionale: lo stock di titoli di debito statali in mano alla Cassa schizza da 1.406 milioni di lire nel 1913 a 2.450 milioni nel 1918 (p. 69). Nel 1915 i titoli pubblici rappresentano il 75,5% di tutti gli strumenti finanziari detenuti dalla Cassa (p. 70). La Prima guerra mondiale rappresenta una cesura per il Paese come per la Cassa, che si avvia a ricoprire un ruolo inedito sotto l'attivismo di Alberto Beneduce, il quale inaugura la seconda fase dell'esistenza dell'istituzione, caratterizzata da un'ambiguità di fondo su ruolo e direzione strategica da affidarle. In tal senso, Einaudi propone più volte nel 1921 di far diventare la Cassa un istituto di credito vero e proprio, suggerendo che adotti un criterio basato sul merito di credito per l'erogazione dei propri prestiti - cosa che la assimilerebbe definitivamente ad una banca - (p. 74). CDP persiste invece nella propria esistenza 'eccentrica', andando nel 1919 ad acquisire, per la prima volta nella sua storia, una quota di capitale di una società. La società è il Crediop, Consorzio di credito per le opere pubbliche, fondato da Beneduce nel 1919, e da lì si dipanerà una lunga storia di contaminazione e intreccio con le vicende dell'industria italiana. Si va a costituire il nocciolo duro dell'ibridazione tra credito e industria, che proseguirà senza soluzione di continuità sotto il fascismo, che porta la Cassa sotto il diretto controllo del Tesoro. Seguirà nel 1924 la partecipazione in ICIPU, l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, ma la vera svolta si ha dopo la crisi del '29. Nel 1931 viene difatti costituito l'IMI: ben il 45,3% del capitale iniziale del nuovo istituto - ammontante a mezzo miliardo di lire - è di proprietà della Cassa (p. 93). Nel 1933 viene fondato l'IRI, ultima creatura in ordine cronologico di Beneduce. Anche qui la Cassa giocherà un ruolo fondamentale, arrivando a detenere nel 1937 - quando l'IRI da temporaneo diventa ente permanente - ben il 60% del capitale. Giustamente Bricco nota che «la Cassa è uno dei mattoni di un nuovo edificio - l'economia pubblica - che rappresenterà per tutto il Novecento una delle architetture economiche e sociali, politiche e culturali del nostro Paese» (p. 96). Nel frattempo, nel 1924, erano stati introdotti i buoni fruttiferi postali, che in virtù dell'alto rendimento - che toccò addirittura il 5% - ebbero un successo eclatante e rappresentarono uno dei motori dietro la crescita delle risorse di CDP nell'arco degli anni Venti.

Come mattone dell'economia pubblica la Cassa arriva fino a noi, percorrendo gli anni della ricostruzione post-bellica, la stagione del centrosinistra e approdando infine alla crisi degli anni Settanta. Con due leggi, la 408 del 2 luglio 1949 e la 589 del 3 agosto 1949, la Cassa giocò un ruolo fondamentale nel finanziamento dell'edilizia e opere pubbliche, mentre tra 1947 e 1948 finanziò con

quasi 20 miliardi di lire il fondo per il finanziamento dell'industria meccanica. Tra 1970 e 1976 il debito delle amministrazioni locali si accresce di tre volte e mezzo, in seguito alla riforma del sistema tributario del 1971 (legge n. 825 del 9 ottobre 1971). CDP è sempre più coinvolta nella spirale debitoria delle amministrazioni locali, specie quelle comunali: a tale stato di cose pone fine Stammati, Ministro del tesoro del terzo governo Andreotti, nel 1977. Da allora vengono posti vincoli all'evoluzione della spesa e comuni e province chiedono prestiti alla Cassa solo per gli investimenti e non per la copertura dei debiti pregressi. Si impone sin dagli anni Ottanta una ristrutturazione radicale, avviata con la riforma del 1983, che garantisce maggiore autonomia patrimoniale e contabile, e con il riordino del 1999, con il quale CDP viene autorizzata a ricevere depositi direttamente da pubbliche amministrazioni ed enti pubblici e a collocare titoli presso intermediari finanziari. Nel 1993, nel frattempo, per la prima volta era stato consentito alla Cassa di contrarre dei prestiti per finanziare la propria attività e sostenere lo Stato nella riduzione dell'indebitamento dell'IRI e in particolare per porre rimedio alla situazione finanziaria dell'EFIM. Nel 2003, con la legge 326, CDP viene trasformata in una società per azioni, con il 70% delle quote in mano al Ministero dell'Economia e delle Finanze e il 30% in mano a 66 fondazioni di origine bancaria. CDP esce dunque dal perimetro statale per diventare una market unit, riconosciuta dalla Banca d'Italia come un intermediario finanziario non bancario. Nel 2006 viene infine classificata come «istituzione finanziaria e monetaria», in linea con gli omologhi francese (Caisse des Dépôts et Consignations) e tedesco (Kreditanstalt für Wiederaufbau). È questa l'ultima, e corrente, stagione di vita di CDP, nella quale le riforme si susseguono sempre più frenetiche.

In seguito alla crisi del 2008 il ruolo della Cassa viene reinterpretato in funzione anticiclica di stimolo agli investimenti, a sostegno soprattutto dell'export e delle piccole-medie imprese. Nel 2012 la Cassa ottiene il controllo di SACE, Simest e Fintecna (che controlla Fincantieri), andando così a formare il Gruppo CDP, che ad oggi si articola in cinque aree: CDP Spa, CDP Reti, CDP Equity, FSI Investimenti, Fintecna. Nel 2015, infine, CDP diventa l'Istituzione Finanziaria Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, mentre tramite la legge di stabilità del 2016 assume il ruolo di Istituto nazionale di promozione «con cui si è realizzato in Italia il piano Juncker, con 9 miliardi di euro di risorse proprie che hanno attivato 25 miliardi di investimenti privati e pubblici» (p. 203). Cassa Depositi e Prestiti ha visto mutare il proprio ruolo nella società ma ha mantenuto il profilo di erogatore di un capitale «dinamico e paziente», ovvero capace di identificare settori e aree di intervento strategici sia per lo sviluppo macroeconomico - sostegno alle infrastrutture, materiali in passato e immateriali al giorno d'oggi - che sociale - sostegno all'edilizia popolare - e che richiedono investimenti sostanziosi e dai dividendi di lunghissimo termine, tali da non attirare l'interesse degli attori privati. Come espressione nostrana di quello che è stato definito lo «Stato innovatore» (Mazzucato[4]), CDP è portatrice, secondo Bricco, di «un'idea di futuro per il Paese», laddove possiede uno «specifico portafoglio di partecipazioni» in cui «sono presenti tutti i comparti che segnano la modernità novecentesca e che fanno parte anche delle frontiere tecnologiche prossime venture» (p. 219). Nonostante queste note di sostanziale ottimismo, non mancano nel volume momenti di profonda e amara riflessione sulla gestione economica del Paese, come il seguente: «Il modello di crescita italiano è fondato sulla distanza fra le alte burocrazie statali e gli esponenti del capitalismo familiare che coltivano verso le prime un disprezzo che si ammansisce solo nei giorni dell'incasso dei sussidi pubblici: sul metodo del conflitto nelle fabbriche e nelle piazze e sull'istinto della spartizione nei salotti, nelle anticamere e nelle sale riunioni. Questo modello è basato sulla crescita della spesa pubblica e, anche grazie all'instabilità di governo, sulla trasformazione costante dei cittadini in elettori e degli elettori in clientes» (p. 129).

Negli ultimi decenni la Cassa diventa da «strumento straordinario per la gestione dell'ordinario» (p. 70), sempre più uno strumento ordinario per la gestione dello straordinario, laddove il modello italiano si avvita su se stesso, in una impietosa esposizione dei caratteri più marcati di quello che

venne definito da Barca come un «compromesso senza riforme»[5]. CDP è un punto di vista privilegiato da cui osservare, da una parte, il declino endogeno dell'Italia, descritto a più riprese da numerosi autori che hanno evidenziato le sue radici nella mancanza di una adeguata classe dirigente (Trento, Felice), nel conflitto a somma zero dei gruppi sociali a carico della collettività (Barca) e in un autoalimentantesi deterioramento di virtù civiche in un equilibrio sub-ottimale (Capussela)[6]. Dall'altra, la narrazione di Bricco ci invita a guardare all'evoluzione della CDP come strategica in riferimento alle ultime due crisi, stavolta esogene (finanziaria del 2008 e pandemica del 2020-2021), che si sono innestate sul declino endogeno del Paese. La crisi sanitaria, in particolare, richiede ed avvia dei mutamenti paradigmatici del rapporto tra stato ed economia, come già riconosciuto da alcuni osservatori nelle primissime fasi della pandemia[7].

Nella «ricalibratura dei legami fra economia e società» CDP sarà centrale, essenziale e importante, e ciò lo si intuisce anche solo guardando ai nudi dati del suo peso economico-finanziario: nel 2019 ha avuto un totale dell'attivo di 449 miliardi di euro, con prestiti ammontanti a 101 miliardi, una raccolta del risparmio postale di 265 miliardi e con capitali reperiti sul mercato pari a 91 miliardi di euro (p. 218). Oltretutto, Cassa Depositi e Prestiti è azionista di undici società quotate (ENI, Snam, Italgas, Terna, Poste, Saipem, TIM, Fincantieri, WeBuild, Trevi, Bonifiche Ferraresi) che hanno registrato nel 2019 un fatturato di 130 miliardi di euro, con investimenti per 17 miliardi e 300.000 dipendenti. In questo contesto Bricco identifica in CDP una delle risorse capaci di rilanciare l'economia nazionale, tramite iniziative come 'Piattaforma imprese', una provvista di 3 miliardi di euro a favore delle banche per concedere nuovi finanziamenti a piccole e medie imprese, oppure il social bond atto a sostenere le imprese, le pubbliche amministrazioni e i territori. O ancora, attraverso il congelamento e la dilazione dei mutui contratti con i comuni delle aree più colpite dal coronavirus durante le prime fasi del contagio.

A chi scrive non sfugge però che l'imminente scorporo di SACE risponde a esigenze contingenti e che la configurazione della Cassa, allo stato attuale, non sembra rispondere ad una visione strategica di lungo periodo, invocata anche di recente da voci autorevoli per cogliere al meglio le opportunità del programma Next Generation EU[8]. Una definizione chiara del ruolo della Cassa, che per la sua centralità richiederebbe a sua volta decisioni definitive rispetto alle «alternative insuperabili, nette e non mediabili» poste dalle crisi lontane e vicine, offrirebbe una speranza di salvare il Paese dalle secche del declino e di affrontare questioni accantonate in passato in nome di una pace sociale dal respiro breve[9].

[1] L. Einaudi, Dove si vorrebbero prendere i milioni per il Comune, «Corriere della Sera», 25 novembre 1921.

[2] Reuters Staff, "Tim, con Open Fiber enormi sinergie, ma prima si fa meglio è" - Gubitosi, «Reuters», 24 febbraio 2021.

[3] A. Runci, Miliardi di garanzia di stato ai progetti che inquinano, «Domani», 3 aprile 2021.

[4] M. Mazzucato, Lo Stato innovatore, Laterza, Roma-Bari 2014.

[5] F. Barca, Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme, Donzelli Editore, Roma 1999, p. 22.

[6] S. Trento, Il capitalismo italiano, il Mulino, Bologna 2012; E. Felice, Ascesa e declino. Storia economica d'Italia, il Mulino, Bologna 2015; F. Barca, Il capitalismo italiano; A. Capussela, Declino Italia, Einaudi, Torino 2021.

[7] The state in the time of covid-19, «The Economist», 28 marzo 2020.

[8] A. Pisaneschi, La Cassa Depositi e Prestiti tra holding pubblica di partecipazioni, banca nazionale di promozione e operatore del turnaround industriale, «European Public Banking Law», 2021.

[9] R. Koselleck, *Crisi. Per un lessico della modernità*, Ombre Corte, Verona 2012, p. 92.