

STORIA ECONOMICA

ANNO II - FASCICOLO I



Edizioni Scientifiche Italiane

SOMMARIO

ANNO II (1999) - N. 1

Articoli

- I. BATTISTINI, *Un albero nella storia dell'agricoltura italiana: il gelso (sec. XVI-XVIII)* pag. 5
- M. DORIA, *Il trasporto pubblico a Genova dalla metà dell'Ottocento alla prima guerra mondiale. Regole, capitali, tecnologie* » 37
- M. PAVAN, *Le Casse di risparmio postali in Italia dalle origini alla prima guerra mondiale* » 85

Ricerche

- M.C. MELITA, *Il Regno a Napoli e le violazioni del Blocco continentale* » 113

Problemi

- L. DE ROSA, *Un nuovo approccio alla storia dei Ducati sulla costa tirrenica* » 173

Recensioni

- P.L. BASSIGNANA - A. CASTAGNOLI - M. REVELLI (a cura di), *Storia fotografica dell'industria automobilistica italiana. Dal fordismo al postfordismo* (Daniele Manetti) » 191
- P. BATTISTINI, *Gelsi, bozzoli e caldaie. L'industria della seta in Toscana tra città, borghi e campagne (sec. XVI-XVIII)* (Idamaria Fusco) » 193
- P. PECORARI, *La lira debole. L'Italia, l'Unione Monetaria Latina e il "bi-metallismo zoppo"* (Gaetano Sabatini) » 196
- C. TORE, *Il regno di Sardegna nell'età di Filippo IV. Centralismo monarchico, guerra e consenso sociale (1621-1630)* (Francesco D'Esposito) » 201

LE CASSE DI RISPARMIO POSTALI IN ITALIA DALLE ORIGINI ALLA PRIMA GUERRA MONDIALE

1. All'indomani dell'Unità le preoccupazioni per la difficile situazione finanziaria del nuovo Regno si accompagnavano, specie in chi non credeva che il progresso del Paese potesse fondarsi sul tradizionale equilibrio agricolo-commerciale, ai timori per l'insufficiente processo di accumulazione del capitale¹. La scarsità di risorse, sia nel finanziamento del settore privato² che in quello delle opere pubbliche³, era imputabile all'arretratezza del sistema economico, e in particolare alla mancanza di un evoluto mercato creditizio, carente soprattutto nella diffusione territoriale degli sportelli bancari. Del resto, la stessa attività delle Casse di risparmio, cui andava la preminenza nella raccolta dei depositi, non sembrava capace di migliorare ulteriormente: in tutta la penisola erano ben

* Ringrazio il prof. Paolo Pecorari per i suoi suggerimenti e consigli.

¹ L. DE ROSA, *Il Banco di Napoli nella vita economica nazionale (1863-1883)*, Napoli 1964, pp. 3-8; ID., *La rivoluzione industriale in Italia*, Roma-Bari 1980, pp. V-XVI; G. MORI, *L'economia italiana dagli anni Ottanta alla prima guerra mondiale*, in *Storia dell'industria elettrica in Italia*, I, *Le origini 1882-1914*, a cura di ID., Bari 1992, pp. 16-17.

² Cfr. L. DE ROSA, *Le banche popolari nell'economia dell'Italia liberale*, in *Le banche popolari nella storia d'Italia. Atti della quinta giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 7 novembre 1997)*, a cura di P. PECORARI, Venezia 1999, pp. 1-20.

³ Nella seconda metà degli anni '60 la Cassa depositi e prestiti ebbe grosse difficoltà per la cessazione delle surrogazioni militari (legge 7 luglio 1866, n. 3062), la crescente morosità degli enti affidatari e l'inadeguatezza della propria organizzazione (Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura X, 2ª sessione 1869-70, *Discussioni e Documenti*, tornata del 30 maggio 1870: *Progetto di legge presentato dal ministro delle Finanze, Sella, di concerto con quelli dei Lavori Pubblici e dell'Agricoltura, Industria e Commercio, Gadda e Castagnola, nella tornata del 10 marzo 1870, per istituzione delle Casse di risparmio postale*, p. 1680; Q. SELLA, *Discorsi parlamentari raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, I, Roma 1887, p. 461; L. GALLI, *La Cassa dei depositi e prestiti nel suo cinquantenario*, «Nuova antologia», 244, 1913, pp. 185-186; R. CORIGLIANO, *La Cassa depositi e prestiti e le Casse di risparmio postali*, Milano 1977, p. 9).

serviti solo i comuni maggiori, e con grosse differenze tra regione e regione⁴.

L'obiettivo di elevare la propensione al risparmio bancario, affinché la ricchezza non destinata al consumo fosse utilizzata in modo produttivo e i non abbienti ne traessero giovamento, fu perseguito facendo tesoro dell'esperienza del Regno Unito, dove nel 1861 era stato introdotto, con successo, un servizio di raccolta del risparmio attraverso le Poste⁵. Un commissario regio, Raymone, recatosi in Inghilterra per l'esposizione universale del 1862, si documentò sul servizio e ne diede notizia in Italia. In base a un suo rapporto, nel 1865 il ministro di Agricoltura, Industria e Commercio, Luigi Torelli, inviò una lettera al ministro delle Finanze, Quintino Sella⁶, per proporgli l'introduzione della raccolta postale sul modello inglese⁷. Tale proposta, dopo varie valutazioni e verifiche, fu ritenuta impraticabile e venne accantonata⁸.

La prima presa di posizione parlamentare in materia di risparmio postale si ebbe nella tornata del 10 marzo 1870, quando il Sella, presentando l'esposizione finanziaria per l'anno 1869, propose di istituire un servizio di Casse di risparmio basato appunto sugli uffici postali⁹.

⁴ Con riferimento al 1872, in parte dell'Italia centrale (Emilia, Toscana, Umbria, Marche) potevano accedere a una Cassa di risparmio nel comune di residenza i 2/5 della popolazione; nel compartimento di Roma tra i 2/5 e 1/5; in Lombardia e Piemonte 1/5; nel Veneto e in Sicilia 1/7; nelle province napoletane e in Sardegna rispettivamente 1/10 e 1/15. Nel 97 per cento dei comuni italiani, nei quali vivevano 21 milioni di persone, non vi era alcuna Cassa (SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., pp. 411-429).

⁵ L. GUALA, *Le Casse di risparmio in Francia, Inghilterra e Belgio. Relazione del cavaliere avvocato Luigi Guala, professore di scienze economiche e legali nell'istituto tecnico di Vercelli, a Sua Eccellenza il signor Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio, Vercelli 1866*, pp. 27-28; L. LUZZATTI, *Lo Stato banchiere in Francia e in Inghilterra*, «Nuova antologia», 51 (1880), p. 745.

⁶ Il Sella potrebbe aver conosciuto l'iniziativa già nel 1863 grazie a un soggiorno in Inghilterra, durante il quale, oltre a contattare diverse personalità del mondo politico e finanziario londinese, incontrò William Gladstone (*Epistolario di Quintino Sella, 1, 1842-1865*, a cura di G. e M. QUAZZA, Roma 1980, pp. 425-426, lettera di Quintino Sella a Marco Minghetti, 19 gennaio 1863).

⁷ A. SERRA, *Alle radici del progetto per il risparmio postale in Italia*, in *Pagine in ricordo di Gianni Bellei*, Roma 1986, pp. 228-231, dove è pubblicato l'Abbozzo di proposta per il risparmio postale nella lettera del ministro di Agricoltura, Industria e Commercio Luigi Torelli al ministro delle Finanze Quintino Sella in Firenze, 17 settembre 1865.

⁸ A. GAVIANI, *La Cassa postale di risparmio italiana. Studio comparativo colle Casse postali estere*, Roma 1902, p. 8.

⁹ Il progetto di legge, oltre che dal caso inglese, fu influenzato dall'esempio del Belgio, dove un sistema di Casse postali venne creato nel 1869 (cfr. P. CLEMENTINI, *Sui*

Secondo la proposta del ministro delle Finanze, le Casse postali italiane avrebbero avuto nella propria organizzazione e nella molteplice destinazione dei risparmi raccolti, da impiegarsi grazie alla Cassa depositi e prestiti, una base sicura per sviluppare la loro attività: con l'investimento in rendita pubblica si sarebbe provocata una diminuzione dei tassi di mercato, favorendo così, nel modo più completo, «la generalità della nazione», mentre con le cartelle fondiariae sarebbe stato stimolato un importante settore creditizio¹⁰. Inoltre, i prestiti a comuni e province avrebbero alleviato le difficili condizioni finanziarie degli enti locali, contribuendo con i finanziamenti alla costruzione delle strade comunali e di altre infrastrutture di cui il Paese era carente¹¹. La «pubblica fiducia» sarebbe stata garantita dal Tesoro, che, in caso di necessità, attraverso il conto corrente intrattenuto con la Cassa depositi e prestiti, avrebbe anticipato le somme per improvvise richieste di rimborso¹². Il Sella rilevava che la passività dello Stato era inaccettabile, visto lo scarso sviluppo delle Casse di risparmio ordinarie. La situazione doveva essere migliorata e, per rendersene conto, era «necessario considerare la questione sotto il punto di vista delle popolazioni rurali», tenendo presente che «ciò non [era] solo riferibile alle provincie meridionali [...], ma a tutto il Regno». Sella rifiutò la proposta di collegare gli uffici postali alle Casse di risparmio esistenti, ritenendo che a beneficiarne sarebbe stata la Cassa di risparmio di Milano, la più solida e conosciuta tra le istituzioni del genere. Questa, pur non volendolo, sarebbe diventata «una Cassa di risparmio di tutta Italia», assumendo le funzioni che, nel progetto originario, avrebbe dovuto svolgere la Cassa depositi e prestiti. La debolezza dell'idea stava, secondo il Sella, nell'impossibilità di reimpiagare i capitali raccolti nel Regno a favore di tutte le provincie: inevitabilmente i capitali si sarebbero concentrati nelle regioni più floride e dotate delle migliori istituzioni creditizie. Neppure la creazione di Casse provinciali o l'esistenza di sfere d'azione per le Casse ordinarie collegate agli uffici postali sarebbe stata adatta, in quanto avrebbe precluso

servizi della Cassa depositi e prestiti e Casse di risparmio postali in rapporto alle leggi civile, commerciale, penale, dei lavori pubblici dell'espropriazione per pubblica utilità ed amministrative, I, Torino 1891, pp. 36-37).

¹⁰ P. PECORARI, *Le Casse di risparmio postali nella fase d'impianto*, «Cassamarca», III (1989), 4, pp. 26-38.

¹¹ SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., pp. 516-517; cfr. G. ARE, *Alle origini dell'Italia industriale*, Napoli 1974, pp. 182-186.

¹² La soluzione che vedeva il Tesoro quale sovventore di ultima istanza della Cassa depositi e prestiti non fu però mai attuata (CORIGLIANO, *La Cassa depositi e prestiti* cit., p. 39).

i trasferimenti di fondi tra province, in contrasto con il principio dell'organicità dello Stato unitario¹³. Inoltre andava respinta la proposta di creare una «Cassa autonoma» dal governo. Né si poteva chiedere allo Stato di provvedere ai «bisogni che vi fossero per i rimborsi» e consentire ad altri di fare i prestiti con i fondi raccolti: essendo garante dei depositi, era necessario che il Tesoro esercitasse direttamente un controllo sull'attività di finanziamento¹⁴. Il Sella riteneva che le Casse postali non avrebbero dato luogo a un drenaggio di fondi, con danno per l'agricoltura locale, poiché non miravano ad attirare i capitali destinati a investimenti produttivi, bensì il risparmio proveniente da un «campo d'azione» diverso, ossia le «minutissime somme, le quali [erano] come perdute, od almeno giac[evano] inutili, laddove non si [fossero raccolte]». Non a caso le Casse di risparmio preferivano i libretti maggiori, e quindi non avevano levato proteste contro le nuove istituzioni¹⁵.

Per giungere all'approvazione finale (27 maggio 1875), il disegno di legge fu ripresentato altre tre volte. Il lungo *iter* parlamentare fu utile, poiché consentì di introdurre importanti correzioni al funzionamento delle Casse postali e della Cassa depositi e prestiti. Le critiche più rilevanti al progetto del Sella vennero nel 1871 da Emilio Morpurgo e, nel 1873, dall'Ufficio Centrale del Senato. Il primo, convenendo sull'importanza del risparmio, contestò l'applicabilità dell'esempio inglese all'Italia: in quella nazione la popolazione era prevalentemente occupata nell'industria e concentrata in grossi centri; le Poste erano un'istituzione molto sviluppata, dato che ogni anno venivano spedite 30 lettere per abitante contro le 3 dell'Italia; il capitale era abbondante e a buon mercato; lo Stato, dopo due secoli di vita costituzionale, godeva del più ampio favore; l'interesse corrisposto sui titoli del debito pubblico, che pur ascendeva a circa 20 miliardi di lire, era contenuto. Il Morpurgo si soffermò sul progresso delle Casse di risparmio in Italia, manifestazione di un lodevole «*self government* economico» collegato a un «concetto della vita locale e decentrata» molto radicato. Con il progetto in discussione si attuava un accentramento contrario agli stessi programmi sostenuti dal governo alle ultime elezioni, al solo fine di soccorrere la Cassa depositi e prestiti, la quale, seppur benemerita nella sua azione,

¹³ SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., pp. 346-348.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 356-358.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 482-489. L'atteggiamento d'indifferenza veniva confermato nella più importante Cassa di risparmio italiana, quella di Milano, data l'assenza, presso il Consiglio amministrativo, di una qualunque discussione sulla concorrenza degli uffici postali sino al 1895 (A. COVA-A. M. GALLI, *La Cassa di risparmio delle Provincie Lombarde dalla fondazione al 1940*, I, Milano 1991, p. 204).

non sembrava affatto adeguata ai compiti che le sarebbero stati affidati con l'istituzione delle Casse postali. Morpurgo ricordava come nella precedente legislatura Fedele Lampertico, Francesco Crispi, Agostino Depretis e Quintino Sella, parlando alle Camere, fossero d'accordo nel ritenere che la Cassa depositi e prestiti necessitasse di una riforma: i bilanci preventivi e consuntivi erano in ritardo, i depositi venivano restituiti troppo lentamente e la Commissione di vigilanza si riuniva solo per nominare il proprio presidente. Non era pensabile la creazione di un organismo per la raccolta del risparmio senza ispirare la massima fiducia nei depositanti, cosa possibile solo quando il servizio prestato fosse stato «pronto, esemplare e sicuro, quando i depositi versati dai privati [fossero stati] restituiti prontamente, quando l'amministrazione avesse goduto della pubblicità più completa e dei controlli più sicuri»¹⁶.

L'Ufficio Centrale del Senato¹⁷, pur convenendo sull'importanza del risparmio popolare e pur ritenendo insufficiente lo sviluppo delle Casse ordinarie, si dichiarò contrario all'adozione del progetto di legge esaminato. Le obiezioni vertevano sull'abilitazione indiscriminata di tutti gli uffici postali a ricevere depositi, essendo il personale, in buona parte ereditato dagli Stati preunitari, impreparato a mantenere i conteggi richiesti e quindi a evitare frodi ed errori; vertevano altresì sulla difficoltà della Cassa depositi e prestiti di trovare sicuri impieghi a breve scadenza; sulla pericolosità dei prestiti a comuni e province, «tutte più o meno gravate di debito enorme»; sulle nefaste conseguenze delle crisi finanziarie per lo Stato, poiché «quando è il governo che non paga, tutti si rivolgono contro di lui, perché appunto lo credono superiore a tutto». In alternativa al progetto governativo si riproponeva un sistema di Casse postali collegate alle Casse di risparmio ordinarie con «lettere di avviso» e «vaglia privilegiati», come soluzione transitoria in vista dell'adozione del sistema inglese, ritenuto ideale per semplicità ed efficacia, ma purtroppo inattuabile sino a quando non si fosse raggiunto il risanamento della finanza pubblica¹⁸.

¹⁶ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XI, 1ª sessione 1870-71, *Discussioni e Documenti*, tornata del 13 aprile 1871, pp. 1029-31.

¹⁷ Il progetto fu presentato per la prima volta al Senato in questa occasione (Atti parlamentari, Senato del Regno, legislatura XI, 2ª sessione 1871-73, *Discussioni e Documenti*, tornata del 16 gennaio 1873, p. 1816). Alla votazione non si giunse per la fine della legislatura.

¹⁸ Atti parlamentari, Senato del Regno, legislatura XI, 2ª sessione 1871-73, *Discussioni e Documenti*, tornata del 30 giugno 1873: *Relazione dell'Ufficio Centrale composto dei senatori Tabarrini, Defilippo, Cossilla, Torelli e Beretta sul progetto di legge per l'istituzione delle Casse di risparmio postali*, pp. 2031-32.

Significativi risultarono i discorsi tenuti alla Camera nel 1875 da Francesco Ferrara e Luigi Luzzatti¹⁹, anche perché i loro interventi erano sintomatici della grave frattura che ormai si stava consumando tra gli uomini della Destra storica. Il Ferrara pensava che Sella e altri «confond[essero] il risparmio col mezzo sotto cui esso appariva». L'assenza di Casse di risparmio non significava totale mancanza di previdenza, ma semplicemente che le vie attraverso le quali i piccoli capitali si formavano erano diverse. In Sicilia, ad esempio, le famiglie contadine miravano ad accumulare un «peculio» per acquistare un terreno e per questo investivano i loro poveri risparmi in «piccoli prestiti in danaro [e] in sementi», oppure facendo «modeste speculazioni sui prezzi probabili» di derrate e bestiame²⁰. Il risparmio già esisteva e ciò che mancava era lo «spirito filantropico» che spingeva alla creazione della Cassa di risparmio, «la forma d'impiego [dei capitali] migliore [e] più feconda di buoni effetti». L'ingerenza governativa che si sarebbe attuata con le Casse postali, pur essendo «una delle più innocue»²¹, avrebbe depresso lo sviluppo di questa benefica istituzione. L'elemento che però più preoccupava il Ferrara non era tanto la legge in sé, bensì il processo in atto di cui essa era un episodio significativo. Le critiche dell'economista siciliano si rivolgevano al «funesto progresso d'idee che in questa materia si fa[ceva]», ovvero all'«incremento che le opinioni ostili alla libertà [andavano] prendendo»²².

Il Luzzatti da parte sua ricordò che in Inghilterra il progetto di legge sulle Casse postali non aveva incontrato seri ostacoli: grazie all'appoggio del partito liberale esso era stato rapidamente approvato e nessuno, durante il dibattito parlamentare, aveva manifestato dubbi sulla capacità della pubblica amministrazione di conservare i depositi. Anzi, il provvedimento aveva stimolato la «cooperazione di tutti i cittadini con lo Stato», fortificando l'iniziativa individuale. Ben presto molti, tra cui i direttori delle società operaie, si erano adoperati per la diffusione del risparmio e, a questo scopo, erano sorte le *Penny Banks*. In quel Paese l'azione pubblica, se ritenuta «legittima», era creatrice di «operosità libera», essendo diffusa la convinzione che lo Stato non fosse solo «or-

¹⁹ Per una sintesi degli interventi del Ferrara e del Luzzatti, cfr. A. BERSELLI, *Il governo della Destra. Italia legale e Italia reale dopo l'Unità*, Bologna 1997, pp. 701-702.

²⁰ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XII, 1ª sessione 1874-75, *Discussioni*, tornata del 19 aprile 1875, p. 2493.

²¹ Egli sottolineò che l'azione dello Stato, in questo caso, «non crea[va] alcun monopolio come, per esempio, la posta; non proclama[va] un divieto, come nelle emissioni bancarie; non esercita[va] alcuna coartazione, come nell'istruzione obbligatoria; [era] un semplice mezzo di agevolare una virtuosa tendenza» (*ibid.*, p. 2494)

²² *Ibid.*

gano di giustizia», ma anche «organo di progresso». In Italia, invece, dove la situazione del risparmio popolare rimaneva insoddisfacente, era necessario interessarsi non tanto dell'«iniziativa individuale di quelle dieci o dodici persone le quali si da[vano] la cura di fondare una Cassa di risparmio», quanto piuttosto dell'«emancipazione morale ed economica di migliaia [...] di lavoratori». Di fronte alle mancate «armonie economiche»²³, il legislatore non poteva desistere da «ingerenze provvide e sante». Le Casse postali erano uno strumento per risvegliare «lo spirito di previdenza» e, pur rimanendo preferibile l'iniziativa privata, cioè l'azione di istituzioni quali le Banche popolari e le società di mutuo soccorso, la cosa importante era il fine, non il mezzo con cui lo si perseguiva²⁴. Di certo non si poteva acriticamente convenire su qualsiasi intervento governativo, ma nel complesso le argomentazioni del Sella erano condivisibili, in particolare quelle concernenti i prestiti agli enti locali, l'adozione della cosiddetta «clausola di salvezza» escogitata dal De Malarce²⁵ e l'attenzione riservata al credito fondiario²⁶.

2. Il funzionamento delle Casse postali fu disciplinato dal regolamento del 9 dicembre 1875, della cui redazione si occupò, in accordo

²³ *Ibid.*, pp. 2496-97. La locuzione è un chiaro riferimento all'opera di Frédéric Bastiat. Luzzatti già in passato aveva respinto «l'ottimismo» dell'economista francese, accogliendo le critiche, mosse dallo stesso Ferrara nella prefazione all'edizione italiana delle *Harmonies économiques*, alla sua teoria del valore e della rendita (P. PECORARI, *Luigi Luzzatti e le origini dello «statalismo» economico nell'età della Destra storica*, Padova 1983, pp. 78-79, 82-89; *Id.*, *Introduzione a L. LUZZATTI, La diffusione del credito e le banche popolari*, a cura di P. PECORARI, Venezia 1997, pp. XXXV-XXXVI).

²⁴ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XII, 1ª sessione 1874-75, *Discussioni*, tornata del 19 aprile 1875, p. 2500. In un suo intervento a una riunione dell'Associazione pel progresso degli studi economici, dichiarandosi favorevole all'iniziativa, ritenne opportune alcune limitazioni: «Lo Stato deve aiutare il risparmio popolare, ma non spegnere colla sua concorrenza le provvide Casse di risparmio esistenti, che sono una gloria nazionale. A tal fine esso deve dare un interesse minore; non concedere privilegi di bollo od altre imposte ai libretti; parere ed essere interamente disinteressato, tenendo distinta la gestione del risparmio dalle altre amministrazioni finanziarie e ripartendo gli utili netti quasi per intero fra i depositanti. Infine, se gli è possibile, deve cercare di affidare l'impiego a istituzioni nazionali di credito di grande solidità» (A. MORELLI, *Verbale dell'adunanza del Comitato di Padova del 13 febbraio 1875*, «Giornale degli economisti», I, 1875, p. 36).

²⁵ Con questa espressione il Luzzatti si riferiva alla facoltà delle Casse di risparmio postali di restituire i depositi «al più tardi entro dieci giorni dalla domanda per somme superiori a lire 100, entro venti giorni sino a lire 200, entro un mese sino a lire 1.000, entro due mesi per somme maggiori» (art. 8, legge 27 maggio 1875, n. 2779).

²⁶ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XII, 1ª sessione 1874-75, *Discussioni*, tornata del 19 aprile 1875, p. 2501.

con l'amministrazione della Cassa depositi e prestiti, la direzione generale delle Poste²⁷. Le scelte da essa compiute furono efficaci in materia di rapporti con il pubblico, al quale si offrì un servizio comodo e veloce; meno adeguate risultarono invece le disposizioni inerenti al sistema contabile, specie per il cattivo raccordo tra le due parti in cui esso venne suddiviso: la *contabilità a danaro*, destinata a riepilogare mensilmente le operazioni degli uffici locali, e la *contabilità di diritto*, chiamata a riassumere, a fine d'anno, provincia per provincia, il credito di tutti i depositanti²⁸. Nella fase d'impianto i difetti congeniti non emersero in piena evidenza, grazie al ridotto volume d'affari e all'opera svolta dalla direzione generale. Quest'ultima, nonostante dipendesse dal ministero dei Lavori Pubblici, fu dotata di larga autonomia²⁹ e, in forza di essa, riuscì a far prevalere un approccio volto a comporre «le esigenze dello svolgimento di un servizio pubblico con criteri di gestione aziendale, cioè fondati sull'elasticità della struttura, sul profitto e l'efficienza»³⁰. Non a caso, per procedere alla stesura del regolamento del 1875, l'amministrazione postale inviò un proprio funzionario presso la Cassa di risparmio di Lombardia, perché considerava *specimina* interessanti le soluzioni organizzative da essa adottate³¹. La direzione delle Poste, forte di questi insegnamenti e della libertà che la legge le attribuiva per gli aspetti esecutivi, tentò di «accordare al pubblico quanto più fosse pos-

²⁷ La parte della legge 27 maggio 1875, n. 2779, concernente la riforma della Cassa depositi e prestiti, fu attuata con altro regolamento redatto da apposita commissione. Esso venne approvato con il regio decreto 9 dicembre 1875, n. 2802 (*Relazione intorno al servizio delle Casse postali di risparmio durante l'anno 1876*, a cura della DIREZIONE GENERALE DELLE POSTE, Roma 1877, pp. 10, 88).

²⁸ MINISTERO DELLE POSTE E DEI TELEGRAFI, *La riforma della contabilità delle Casse di risparmio postali. Relazione all'onorevole Giunta generale del Bilancio*, Roma 1912, p. 3.

²⁹ Regio decreto legge 24 ottobre 1866, n. 3306. Cfr. *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, a cura di G. MELIS, IV, *Il ministero della Cultura Popolare. Il ministero delle Poste e Telegrafi*, a cura di P. FERRARA e M. GIANNETTO, Bologna 1992, p. 160.

³⁰ *Ibid.*, p. 166.

³¹ La Cassa di risparmio delle provincie lombarde disponeva nel 1867 di 41 filiali e 244 dipendenti. Mentre nella sede centrale operavano 68 impiegati e 12 inservienti, le filiali funzionavano con un personale minimo composto da tre impiegati e un inserviente. Ciò andava a scapito della celerità del servizio, ma i risultati di produttività ottenuti dalla particolare combinazione di «risorse umane [e] strutture organizzativa e produttiva (entrambe ridotte all'indispensabile)» erano buoni (COVA-GALLI, *La Cassa di risparmio cit.*, p. 209). Venne visitata anche la Banca mutua popolare di Milano, che però disponeva di un'unica sede (*Relazione intorno al servizio delle Casse postali cit.*, p. 11; A. CONFALONIERI, *Banca e industria in Italia, 1894-1906*, I, *Le premesse: dall'abolizione del corso forzoso alla caduta del Credito mobiliare*, Bologna 1979, p. 250).

sibile di agevolezze» e di «rendere facile e spedito il compito degli ufizi [sic] incaricati»³².

Anzitutto estese la facoltà di deposito presso ogni sportello e quindi, sin dal 1° gennaio 1876, ogni ufficio postale poté fare operazioni sui libretti già esistenti, ma solo alcuni erano autorizzati a rilasciarli³³. A differenza del Regno Unito, dove si era preferita un'organizzazione accentrata³⁴, la direzione delle Poste conferì maggiore autonomia agli ufici periferici, autorizzandoli alla restituzione a vista di somme non superiori a 100 lire³⁵. Particolarmente innovativo fu il sistema escogitato per i rimborsi: ogni libretto fu corredato di «cedolette», che venivano rilasciate dal depositante all'ufficiale postale nell'atto della restituzione del denaro. Tali ricevute di pagamento avevano la duplice funzione di consentire una verifica dell'attività degli agenti e di facilitare le riscossioni a rappresentanti del depositante o ad acquirenti cui si fosse ceduto il credito. Essendo sufficiente presentarsi all'incasso con libretto e cedoletta compilata, l'impiegato postale non faceva altro che verificare la corrispondenza tra la firma apposta sul frontespizio del libretto e quella della quietanza; appurato ciò ed eseguite altre formalità, dava luogo al pagamento³⁶.

³² *Relazione intorno al servizio delle Casse postali* cit., p. 11.

³³ Le restituzioni presso gli ufici che avevano emesso il libretto interessato dall'operazione però non necessitavano, come negli altri casi, di un'autorizzazione della direzione centrale (art. 21 reg.).

³⁴ In Gran Bretagna l'istituzione delle Casse postali rese necessaria la creazione nella capitale di un nuovo dipartimento, l'omologo britannico della direzione generale italiana, dove si concentrarono i conti dei depositanti, privando gli ufici locali, che dovevano essere espressamente abilitati per svolgere le operazioni di quel particolare servizio, di ogni autonomia decisionale. Il dipartimento in questione dipendeva dal *Postmaster General* e aveva l'obbligo di trasmettere ogni sera alla Cassa centrale del *General Post Office* i fondi raccolti e il conto giornaliero. I fondi conferiti alla Cassa centrale erano infine inviati all'ufficio per la Riduzione del debito pubblico (*Rapporto a Sua Eccellenza il signor Ministro delle Finanze sulla parte regolamentare e applicata delle Casse di risparmio postali in Inghilterra dell'onorevole Giuseppe Guerzoni*, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XI, sessione 1870-71, Discussioni e Documenti*, tornata del 31 marzo 1871: *Relazione della Giunta composta dei deputati Bosselli, Fenzi, Guerrieri-Gonzaga, Macchi, Minghetti, Morpurgo e Siccardi, presentata nella tornata dell'8 marzo 1871, sul progetto di legge del ministro delle Finanze di concerto con i ministri dei Lavori Pubblici e d'Agricoltura, Industria e Commercio, per l'istituzione delle Casse di risparmio postali*, pp. 987-1001; *Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura X, 2ª sessione 1869-70, Discussioni e Documenti*, tornata del 30 maggio 1870: *Progetto di legge presentato dal ministro delle Finanze, Sella* cit., p. 1675).

³⁵ Per importi maggiori era necessario il nulla osta della direzione generale (cfr. *infra*, nota 25).

³⁶ *Relazione intorno al servizio delle Casse postali* cit., pp. 12-13.

Un altro problema che l'amministrazione dovette risolvere fu di trovare un efficace sistema per garantirsi dalle frodi tentate dai propri dipendenti, considerando che i controlli su 3.000 uffici, di cui 2.800 retti da un unico agente, erano alquanto difficili. Per risolvere il problema, essa decise di imitare l'amministrazione inglese, la quale «chiama[va] il pubblico a concorrere alla vigilanza da esercitarsi» sugli uffici locali. Si prevedeva che ogni deposito dovesse essere confermato dalla direzione generale, che, informata dall'ufficio periferico con un vaglia speciale, comunicava al depositante che l'iscrizione sul libretto, sino a quel momento «titolo di credito provvisorio», era convalidata. Se entro quindici giorni non si aveva alcuna notizia, il depositante poteva sporgere reclamo all'amministrazione centrale (anche ricorrendo all'assistenza del sindaco, del pretore o del comandante della locale stazione dei Carabinieri)³⁷.

L'esordio delle Casse postali incontrò il favore del pubblico, che nel primo anno di attività depositò quasi due milioni e mezzo di lire³⁸ e consentì, negli anni successivi, elevati ritmi di crescita. I progressi della nuova istituzione furono rafforzati dall'innalzamento del tasso passivo dal 3 al 3,50 per cento³⁹, avvenuto nel 1879. Questa misura non mancò di suscitare le rimostranze di coloro che temevano una concorrenza eccessiva alle istituzioni creditizie, in particolare alle Casse di risparmio ordinarie⁴⁰. La variazione poteva apparire ingiustificata, visto che tra il 1875 e il 1881 si ebbe l'abbassamento dei tassi d'interesse di mercato⁴¹ e la distribuzione tra i depositanti di parte degli utili conseguiti nel primo quinquennio di attività delle Casse postali, come previsto dalla legge del 1875.

³⁷ *Ibid.*, pp. 18-20.

³⁸ *Ibid.*, p. 61.

³⁹ Il saggio dell'interesse era determinato dal ministro delle Finanze di concerto con quello di Agricoltura, Industria e Commercio (art. 5 della legge 27 maggio 1875, n. 2779).

⁴⁰ Cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, 1ª sessione 1880-81, *Documenti*, n. 191-A: *Relazione della Commissione composta dei deputati Genala, presidente, Fortunato, segretario, Mameli, Berti F., Peruzzi, Gagliardo, Melchiorre, Vacchelli e Pellegrini Clemente, relatore, sul disegno di legge presentato dal ministro dei Lavori Pubblici di concerto col ministro delle Finanze interim del Tesoro col ministro d'Agricoltura, Industria e Commercio e col ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti nella tornata del 31 marzo 1881. Aggiunte e modificazioni alla legge 27 maggio 1875, n. 2779, che istituì le Casse postali di risparmio. Seduta del 22 giugno*, pp. 1-62; L. LUZZATTI, *Lo Stato banchiere in Italia e le nostre Casse di risparmio*, «Nuova antologia», 51 (1880), pp. 110-154.

⁴¹ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, 1ª sessione 1880-81, *Documenti*, n. 191-A, pp. 23-24.

Il miglioramento dell'economia italiana registratosi a partire dal 1879 favorì l'incremento del risparmio⁴², ma il fatto che la crescita delle Casse postali dal 1878 al 1881 fosse molto superiore a quella di altri organismi del settore suscitò il sospetto che «l'aumento [fosse] ottenuto con un mezzo artificiale di spostamento, anziché eccitando nuovi risparmi prima non raccolti»: pur considerando la ridotta base di partenza, in quattro anni le Casse postali aumentarono i propri depositi del 500 per cento, mentre gli istituti di credito solo del 19 per cento. La crescita delle Casse postali continuò durante tutti gli anni Ottanta, con ragioni d'incremento 10 volte più elevate rispetto a quelle delle altre istituzioni creditizie⁴³.

In realtà, non sembra che l'azione delle Casse postali abbia in questo periodo seriamente impensierito altri soggetti bancari, considerando i limiti fissati ai depositi⁴⁴ e tenendo conto del fatto che esse, agendo prevalentemente in «altri luoghi»⁴⁵, avevano una «clientela [...] in complesso novella»⁴⁶. Sebbene i risparmi della nazione si concentrassero nelle località in cui era presente almeno un istituto di credito⁴⁷, e quindi presso il 30 per cento della popolazione, nel 1879 le Poste raccolsero solo l'1,6 per cento dei depositi e 1/9 dei libretti⁴⁸; è probabile che il pubblico dei risparmiatori fosse sensibile, oltreché alla remunerazione, alla sicurezza dell'impiego e alla possibilità di ottenere finanziamenti. In Lombardia, ad esempio, gli istituti di credito offrivano un tasso d'interesse medio del 3,55 per cento, il più basso del Regno, ma raccoglievano il 44 per cento dei depositi a risparmio del Paese, pari a 357 milioni di lire⁴⁹, contro il

⁴² Per un quadro complessivo della ripresa, cfr. P. PECORARI, *La fabbrica dei soldi. Istituti di emissione e questione bancaria in Italia (1861-1913)*, Bologna 1994, pp. 57-60.

⁴³ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, 1^a sessione 1880-81, *Documenti*, n. 191-A: *Relazione della Commissione composta dei deputati Genala* cit., p. 26.

⁴⁴ La legge 27 maggio 1875, n. 2779, prevedeva che il loro incremento annuo non potesse essere maggiore di 1.000 lire e che le somme fossero fruttifere sino a 2.000 lire.

⁴⁵ SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., p. 533.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 543.

⁴⁷ Qui vi era un libretto ogni 7 abitanti e il deposito medio *pro capite* era di 104 lire; nei luoghi in cui vi erano solo Casse postali si registrava un libretto ogni 151 persone e un deposito medio *pro capite* di 0,69 lire (*ibid.*, p. 533).

⁴⁸ Q. SELLA, *Sulle Casse postali di risparmio. Lettera all'onorevole deputato Luigi Luzzatti*, «Nuova antologia», 52 (1880), pp. 531-534. In termini complessivi, le Casse postali detenevano, nel 1879, 1/5 dei libretti e il 17 per cento dei depositi esistenti (*ibid.*, p. 535).

⁴⁹ I depositi della sola Cassa di risparmio delle provincie lombarde superavano, complessivamente, i 284 milioni (COVA-GALLI, *La Cassa di risparmio* cit., p. 211).

milione raccolto dalle Poste nelle località lombarde con almeno un'istituzione bancaria⁵⁰. In ogni caso, anche se a livello nazionale le Casse ordinarie e gli altri istituti di credito offrivano una remunerazione media del 3,96 per cento⁵¹ e il tasso corrisposto sul debito pubblico consolidato era pari, nel 1880, al 4,60 per cento⁵², le Casse postali potevano comunque svilupparsi offrendo un tasso d'interesse inferiore alla ragione media di mercato, poiché si rivolgevano in condizioni di «monopolio economico» ad alcune categorie di persone, che abitavano nei centri rurali, viaggiavano, o che, pur risiedendo in città, per età, condizione, abitudini o «incompatibilità d'orario», non potevano servirsi di altri istituti. Del resto, lo Stato otteneva così un risparmio derivante dalla differenza fra il tasso d'interesse che avrebbe dovuto pagare sul mercato per ottenere i capitali di cui abbisognava e il minor tasso corrisposto ai depositanti⁵³, che poteva essere considerato come «un compenso per un servizio effettivo reso ai risparmiatori»⁵⁴, ma anche come «un'entrata fiscale, riscossa per ritenuta», poiché i depositanti, pur portando volontariamente le loro economie alle Casse postali in virtù dei vantaggi che esse offrivano (garanzia d'impiego, comodità di versamento e di rimborso tutto il giorno e in ogni comune del Regno), erano «allo stesso tempo cittadini e contribuenti» e la remunerazione dei depositi, così come le decisioni in merito agli impieghi degli stessi, erano atti decisi dal potere politico, e non solo in base a criteri economici⁵⁵.

3. Con riferimento all'esercizio 1890-91, il risparmio raccolto dalle Casse postali, che ammontava a quasi 346 milioni di lire, era la principale fonte di mezzi per l'attività della Cassa depositi e prestiti e risultava ben superiore ai depositi in numerario raccolti direttamente dalla Cassa stessa, pari a poco più di 191 milioni e mezzo. Questo primato venne raggiunto dalle Poste nel 1880 e, grazie ai depositi giudiziali (legge 29 giugno 1882, n. 835), fu in seguito rafforzato⁵⁶. Le Casse diedero un

⁵⁰ SELLA, *Sulle Casse postali* cit., p. 537.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 536-537.

⁵² *Ibid.*, p. 550.

⁵³ BMC (Biblioteca del ministero delle Comunicazioni, Roma), ms. di B. GRIZIOTTI, *Le Casse di risparmio postali. (Appendice al Corso di Scienza delle Finanze. Istituto superiore postale telegrafico telefonico. Anno scolastico 1913-1914)*, pp. 63-64.

⁵⁴ L. EINAUDI, *L'assorbimento e l'impiego dei risparmi da parte dello Stato*, «Rivista delle società commerciali», 11 (1913), pp. 345-352.

⁵⁵ BMC, ms. di GRIZIOTTI, *Le Casse di risparmio postali* cit., pp. 64-65.

⁵⁶ ALV (Archivio Luigi Luzzatti, Venezia), busta 186, fasc. IV/1: *Ammontare delle somme che in ciascuno degli esercizi finanziari sottoindicati risultarono eccedenti i biso-*

contributo non indifferente all'attività di quell'istituto anche con depositi in titoli pubblici, data la possibilità dei risparmiatori di acquistare rendita dello Stato tramite gli uffici postali. Il valore della rendita così collocata superò nel solo 1891 i 15 milioni a fronte di circa 14.800 operazioni. Complessivamente, dal 1876 al 1891, il debito pubblico acquistato ascese a 76.058.957 lire⁵⁷. Questo canale distributivo era considerato con grande favore, poiché si riteneva che la rendita finita in provincia, acquistata nei centri minori e dai meno agiati, avesse stabile collocamento, finendo di «pesare sulle Borse»⁵⁸. Non a caso, un provvedimento del 1891⁵⁹ ampliò la facoltà già concessa ai risparmiatori di riscuotere gli interessi maturati sul consolidato, estendendola ai certificati nominativi da 10.000 lire⁶⁰.

Per quanto concerne l'attivo, tra i titoli posseduti dalla Cassa depositi e prestiti, oltre alla rendita 5 e 3 per cento, alle obbligazioni dell'Asse ecclesiastico e a quelle per il risanamento della città di Napoli⁶¹, v'erano cartelle del credito fondiario, emesse dalla Banca nazionale nel Regno d'Italia e dal Banco di Napoli, per un valore di poco superiore ai 14 milioni di lire⁶²: non molto rispetto al totale di cartelle esistenti

gni ordinari del servizio della Cassa dei depositi e prestiti e che rimasero perciò disponibili per l'impiego in prestiti e per gli altri rinvestimenti designati dall'art. 16 della legge 27 maggio 1875, n. 2779.

⁵⁷ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XVIII, 1ª sessione 1892-93, *Documenti*, n. 249-A: *Relazione della Commissione composta dei deputati: Levi, presidente, Lucifero, segretario, Guj, Mel, Clementini, Borgatta, Arnalboldi, Schiratti e Cerruti, relatore sul disegno di legge presentato dal ministro delle Poste e dei Telegrafi (Finocchiaro-Aprile) di concerto col ministro del Tesoro (Grimaldi) con le aggiunte e modificazioni presentate dal ministro delle Poste e dei Telegrafi (Ferraris) di concerto col ministro del Tesoro (Sidney Sonnino) il 3 maggio 1894. Aggiunte e modificazioni alla legge del 27 maggio 1875, che istituì le Casse postali di risparmio. Seduta del 15 giugno 1894, p. 7.*

⁵⁸ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XVIII, 1ª sessione 1892-93, *Documenti*, n. 249: *Disegno di legge presentato dal ministro delle Poste e dei Telegrafi (Finocchiaro-Aprile) di concerto col ministro del Tesoro (Grimaldi). Aggiunte e modificazioni alla legge del 27 maggio 1875, che istituì le Casse postali di risparmio. Seduta del 23 novembre, pp. 1-2.*

⁵⁹ Regio decreto 16 agosto 1891, n. 512.

⁶⁰ Le somme riscosse in questo modo erano pari a 427.501 lire nel 1879, a 10.769.351 lire nel 1891, a 13.702.618 nel 1893 (Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XVIII, 1ª sessione 1892-93, *Documenti*, n. 249-A: *Relazione della Commissione composta dei deputati: Levi cit.*, p. 2).

⁶¹ ALV, busta 186, fasc. IV/1: *Stato attivo e passivo all'apertura e chiusura dell'esercizio 1890-1891.*

⁶² ALV, busta 186, fasc. IV/1: *Conto delle cartelle del credito fondiario.* Cfr. L. DE ROSA, *Storia del Banco di Napoli istituto di emissione nell'Italia unita (1863-1926)*, II, *La crisi: 1883-1896*, Napoli 1989, pp. 230-233.

lo stesso anno (pari a 749.545.000 lire)⁶³ e in relazione alla espressa, seppur non vincolante, previsione della legge istitutrice delle Casse postali. In ogni caso, le intenzioni del legislatore di favorire con parte dei risparmi postali l'agricoltura, e in particolare i piccoli proprietari, sarebbero state disattese dalla stessa evoluzione del credito fondiario: gli istituti operanti in questo settore rivolsero la loro attenzione, in particolar modo dopo l'abolizione delle sfere d'influenza regionale con la riforma del 1885, alla «trasformazione edilizia della città», privilegiando i mutui garantiti da immobili urbani e alimentando il processo speculativo conclusosi con una grave crisi del settore⁶⁴.

Il vincolo in base al quale si sarebbe dovuta destinare metà dei depositi postali, esclusi quelli giudiziali, e dei depositi volontari a investimenti di facile realizzazione⁶⁵ non impedì che il totale degli impieghi effettuati dalla Cassa depositi e prestiti dal 1876 al 1891 fosse per quasi 2/3 destinato agli enti locali. In questi anni i finanziamenti somministrati dalla Cassa depositi e prestiti aumentarono notevolmente, tanto da raggiungere, al 30 giugno 1891, la cifra di 341.515.376 lire⁶⁶. Tale vistosa crescita fu fonte di grande apprensione⁶⁷, poiché legata al progressivo deterioramento delle condizioni finanziarie dei comuni e delle province italiane, i cui debiti ascesero alla fine del 1891 rispettivamente a circa 1.176 e 175 milioni lire⁶⁸. La grave situazione derivò soprattutto dalla progressiva appropriazione da parte dello Stato di tributi prima riscossi dagli enti locali e dal conferimento a comuni e province di «spese obbligatorie» relative alla pubblica istruzione, a servizi di polizia, all'igiene e alla costruzione di opere pubbliche⁶⁹.

⁶³ ALV, busta 186, fasc. IV/2: *Istituti di credito fondiario. Consistenza dei mutui e delle cartelle in circolazione al 31 dicembre 1882 e 1890*.

⁶⁴ Cfr. G. DELL'AMORE, *Il credito fondiario in Italia*, Milano 1938, p. 96.

⁶⁵ Il precetto non sancito dal legislatore, ma espresso durante il dibattito parlamentare per l'approvazione della legge 27 maggio 1875, n. 2779, venne comunque osservato dalla direzione della Cassa depositi e prestiti. Solo con la legge 8 agosto 1895, n. 486, si stabilì che non meno della metà dei fondi dovesse essere destinata a titoli di Stato (cfr. A. DE' STEFANI, *L'azione dello Stato italiano per le opere pubbliche dal 1862 al 1924*, Roma 1925, p. 381).

⁶⁶ ALV, busta 186, fasc. IV/2: *Nota illustrativa dell'unito prospetto sui fondi rinvestiti in prestiti a province, comuni e consorzi*, ff. 1-3^r.

⁶⁷ Cfr. E. CORBINO, *Annali dell'economia italiana*, III, 1881-1890, Milano 1982, pp. 318-322. Il ministro del Tesoro Luzzatti, il 2 maggio e 5 settembre 1890, indirizzò ai prefetti due circolari affinché operassero per limitare le domande di mutuo alla Cassa depositi e prestiti (ALV, busta 186, fasc. IV/2: *Nota illustrativa dell'unito prospetto cit.*, ff. 2^v-3^r).

⁶⁸ Cfr. P. LACAVA, *La finanza locale in Italia*, Torino 1896, p. 25.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 132-134, 136-137, 149-172.

Secondo Luigi Einaudi, le cause di questa situazione andavano ricercate nell'esistenza di un «mercato chiuso» per i finanziamenti a enti pubblici. In esso le ragioni d'interesse, che venivano fissate da provvedimenti legislativi, causavano un effetto distorsivo sul mercato dei capitali, poiché si offrivano dati errati sui costi reali di una determinata infrastruttura. Il saggio richiesto dalla Cassa depositi e prestiti era inferiore a quello di mercato e la differenza poteva essere vista come una rinuncia dello Stato a essere compensato nella sua attività di banchiere, ovvero come un «costo» addossato alla collettività. La domanda di prestiti da parte degli enti pubblici si manteneva più elevata di quanto sarebbe stata in condizioni normali e la stessa Cassa depositi e prestiti vi suppliva distogliendo ulteriori capitali dal settore privato in ragione di un afflusso crescente di risorse, derivanti non solo dall'aumento dei depositi postali e dalle restituzioni dei mutui concessi, ma anche dall'accrescimento delle sue competenze. Di certo le scelte d'investimento pubblico non dovevano considerarsi solo alla luce del criterio economico del massimo profitto, ma pure in base a quello politico del maggior beneficio per la società, anche al di là dei servizi fondamentali. Il superamento della ragione economica non poteva però confondersi con il riconoscimento del costo da affrontare, bensì doveva comportare l'accettazione di una determinata spesa che era propria di un dato intervento. Quindi, sarebbe stato opportuno che di fronte alla necessità di opere pubbliche, il cui costo non si voleva ricadesse interamente sulla singola comunità beneficiaria, il Tesoro intervenisse accollandosi parte dell'interesse dei prestiti effettuati, a tassi correnti di mercato, dallo Stato a comuni e province. Gli effetti finanziari immediati non sarebbero stati diversi, ma solo così si sarebbe evitato di creare un ambito nel quale la confusione dei ruoli avrebbe reso più difficile ai contribuenti la valutazione dell'attività dell'amministrazione pubblica⁷⁰.

4. Con il regio decreto 10 marzo 1889, n. 5973, venne istituito il ministero delle Poste e dei Telegrafi. L'operazione vide il prevalere di una «politica fusionista», in virtù della quale non solo si accorparono

⁷⁰ L. EINAUDI, *L'assorbimento del risparmio nazionale a pro degli enti pubblici*, in *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, III (1910-1914), Torino 1963, pp. 562-570; ID., *La finanza della guerra e delle opere pubbliche*, Torino 1914, pp. 92-120. La polemica einaudiana si ricollegava alla critica per la crescente burocratizzazione della vita economica e sociale italiana d'inizio Novecento, un biasimo che venne fatto proprio dalla letteratura radicale e socialista (cfr. E. RAGIONIERI, *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, a cura di R. ROMANO e C. VIVANTI, IV/3, *Dall'unità a oggi*, Torino 1976, pp. 1878-1879).

funzioni comuni alle due preesistenti direzioni generali, ma fu anche uniformato «l'ordinamento di carriere e uffici, da conseguire attraverso una cultura unica "onde la promiscuità del servizio fosse rapidamente e su vasta scala ottenuta"»⁷¹. Gli intenti perseguiti con l'istituzione del nuovo dicastero, nel quadro di un rafforzamento dell'esecutivo voluto da Francesco Crispi, erano di sottoporre l'amministrazione statale a un più stretto controllo politico, ritenuto essenziale per vincere le resistenze degli apparati burocratici a riforme del settore, e l'ottenimento di economie⁷². Il primo responsabile del ministero, Pietro Lacava, si dimostrò sensibile alle difficoltà registrate dal servizio risparmi in seguito alla sua grande espansione e nominò, con decreto del 28 ottobre 1889, una Commissione d'indagine⁷³. L'iniziativa non fu del tutto originale, poiché già nel 1881 la presentazione di un disegno di legge, volto ad aumentare il *maximum* e il *minimum* dei depositi, era stata occasione per un bilancio della norma del 1875⁷⁴. Lo studio in questione ebbe tuttavia una speciale rilevanza, perché prospettò accurate osservazioni tecniche su difetti che gradualmente emergevano nel funzionamento delle Casse postali. I membri della Commissione avvertirono anzitutto la necessità di miglioramenti che limitassero le frodi⁷⁵. Esse erano pericolose soprat-

⁷¹ *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica* cit., p. 167.

⁷² A. F., *Il ministero delle Poste e dei Telegrafi e le riforme nei servizi postale e telegrafico*, «Nuova antologia», 110 (1890), p. 656; *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica* cit., pp. 164-168. In merito al rapporto tra politica e amministrazione nel periodo in cui Francesco Crispi fu presidente del Consiglio, cfr. A. CAPONE, *Destra e Sinistra da Cavour a Crispi*, in *Storia d'Italia*, diretta da G. GALASSO, Torino 1981, pp. 500-503.

⁷³ Essa era costituita da Luigi Saporiti, ispettore generale delle Poste (presidente), Giovanni Rossi-Doria, capo divisione delle Poste, Gaetano Osnaghi, capo divisione delle Poste, Antonio Migliorazzi, capo divisione delle Poste, e Raffaele Lagomaggiore, capo sezione nell'amministrazione della Cassa depositi e prestiti. Giovanni Dall'Oro, capo sezione nel ministero delle Poste e dei Telegrafi, svolgeva le funzioni di segretario. Le risultanze dei lavori furono presentate nel marzo 1890 (ALV, busta 209, fasc. I, sottofasc. *Casse postali, Relazione della Commissione nominata con decreto del ministro delle Poste e dei Telegrafi in data 28 ottobre 1889 con incarico di studiare il miglioramento del servizio delle Casse postali di risparmio con un più efficace riscontro delle operazioni di deposito e col decentramento delle scritture*, p. 43).

⁷⁴ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, 1ª sessione 1880-81, *Documenti*, n. 191: *Disegno di legge presentato dal ministro dei Lavori Pubblici, Baccarini*, pp. 1-8; Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, 1ª sessione 1880-81, *Documenti*, n. 191-A: *Relazione della Commissione composta dei deputati Genala* cit., pp. 1-62.

⁷⁵ Esse provocarono, dal 1876 al 1889, una perdita di 100.000 lire circa, a fronte di 24 milioni di operazione per un valore complessivo di quasi 2,5 miliardi di lire (ALV, busta 209, fasc. I, sottofasc. *Casse postali, Relazione della Commissione* cit., p. 2).

tutto perché rimanevano latenti molti anni prima di essere scoperte: mancando un controllo periodico generale su tutti i libretti da parte dell'amministrazione centrale, oltre che un elenco alfabetico di tutti i depositanti, eventuali ammanchi erano rilevabili solo con la presentazione del libretto per l'estinzione del deposito o per il ritiro di una somma cospicua⁷⁶. Un altro problema evidenziato dalla Commissione riguardò la contabilità. Lo sviluppo del servizio aveva fatto sì che dal 1887 i contee di un esercizio si chiudessero pochi giorni prima della chiusura dell'esercizio seguente. La Commissione propose un nuovo metodo di contabilità annuale, che non registrasse più le somme relative ai documenti pervenuti dagli uffici periferici sui conti correnti individuali, intestati ai singoli depositanti e raggruppati per province, ma procedesse a una iscrizione delle movimentazioni per migliaia di libretti su «apposite note». Il provvedimento, attuato nel 1895, avrebbe dovuto rendere gli errori di più facile accertamento, anche perché venne modificata la contabilizzazione delle «operazioni incrociate, cioè delle operazioni fatte in un Ufficio su libretti di altri Uffici»⁷⁷ (nel 1894 si stimava che esse fossero 400.000). La riforma non ebbe però successo, lasciando irrisolti, e forse aggravati, i problemi del servizio⁷⁸.

5. Gli «anni più neri dell'economia del nuovo Regno»⁷⁹ ebbero rilevanti conseguenze anche per le Casse postali, in quanto le ristrettezze del bilancio statale causarono un forte contenimento degli investimenti e della retribuzione del personale. Ad appesantire la congiuntura concorsero l'introduzione delle prestazioni a cottimo e l'utilizzo sempre più diffuso di lavoratori avventizi. Ciò suscitò un grave malcontento e nel 1893 si assistette al primo sciopero del personale telegrafico, che paralizzò l'attività degli uffici per tre giorni⁸⁰. Le ragioni dell'insoddisfazione non vennero meno negli anni successivi, e anzi le perduranti difficoltà diedero luogo a un processo di sindacalizzazione, che culminò nel 1902 con l'elezione di Filippo Turati alla presidenza della Federazione nazionale del personale postale e telegrafico⁸¹. Che il fenomeno non fosse effimero o circoscritto è dimostrato dalle misure liberticide prese nel giu-

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 1-3, 7, 18.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 25. Esse erano dette anche «operazioni dislocate» (MINISTERO DELLE POSTE E DEI TELEGRAFI, *La riforma della contabilità* cit., pp. 3-4)

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁷⁹ G. LUZZATTO, *L'economia italiana dal 1861 al 1894*, Torino 1975, pp. 177-211.

⁸⁰ *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica* cit., p. 171.

⁸¹ *Ibid.*, p. 154.

gno 1899 dal governo Pelloux, quali il divieto di sciopero e la militarizzazione del personale ferroviario e postelegrafonico⁸².

La depressione dell'economia italiana nella prima metà degli anni '90 influenzò il ritmo di crescita dei depositi postali. Nel periodo 1887-96 esso fu in media superiore all'8 per cento, ma in alcuni anni si ebbe un rallentamento in concomitanza con vari episodi di *run*. Il primo si registrò nel 1891 in seguito a una vasta crisi internazionale⁸³: nonostante la momentanea «sistemazione» delle «questioni bancarie» e una soddisfacente annata agraria, si verificò un forte ribasso dei corsi della rendita italiana e, anche se per pochi giorni, si assistette a uno straordinario ritiro di depositi presso le Casse postali⁸⁴. Un più intenso «panico dei librettisti» si manifestò nel 1894, in seguito all'aggravamento delle condizioni economiche del Paese, al crollo delle grandi banche di credito mobiliare, ai fasci siciliani e ai moti di Lunigiana: i ritiri furono però limitati alla Sicilia, dove in un mese si rimborsò l'intero credito dei depositanti per un ammontare di circa 20 milioni. Un'altra situazione straordinaria si verificò nel 1896, quando, in conseguenza dei fatti d'Africa, in pochi giorni vennero restituiti circa 30 milioni di lire dalle Casse postali di tutto il Regno. La situazione migliorò, e i depositi ricominciarono a crescere, grazie ai provvedimenti che il ministro del Tesoro Luzzatti prese nel 1896-98 per assicurare la pubblica fiducia⁸⁵. Tra questi vi fu il tentativo di istituire un fondo di riserva speciale per l'attività delle Casse di risparmio postali, per il quale venne presentato un apposito progetto di legge⁸⁶, al fine di attuare una norma già proposta

⁸² E. CORBINO, *Annali dell'economia italiana*, IV, 1891-1900, Milano 1982, p. 381; G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, VII, *La crisi di fine secolo e l'età giolittiana*, Milano 1986³, p. 76.

⁸³ Sulla genesi della crisi, cfr. L. LUZZATTI, *Memorie tratte dal carteggio e da altri documenti*, II, 1876-1900, Bologna 1935, pp. 315-316.

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 313-314; cfr. PECORARI, *La fabbrica dei soldi* cit., pp. 96-99.

⁸⁵ ALV, busta 209, fasc. I, sottofasc. *Casse postali, Promemoria per il ministro Luzzatti* cit., f. 5; cfr. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, pp. 488-489; P. PECORARI, *La politica finanziaria di Luigi Luzzatti, ministro del Tesoro nei governi Rudinì (1896-98)*, in *Finanza e debito pubblico in Italia tra '800 '900*, a cura di Id., Venezia 1995, pp. 13-97. Cfr. L. DE ROSA, *Luigi Luzzatti e il Banco di Napoli*, in *Luigi Luzzatti e il suo tempo. Atti del convegno internazionale di studio (Venezia, 7-9 novembre 1991)*, raccolti da P. L. BALLINI e P. PECORARI, Venezia 1994, pp. 259-276; F. BONELLI, *Luigi Luzzatti e la Banca d'Italia (1893-1914)*, ivi, pp. 277-296.

⁸⁶ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XX, 1ª sessione 1897, *Documenti*, n. 92: *Disegno di legge presentato dal ministro del Tesoro (Luzzatti), di concerto col ministro delle Poste e dei Telegrafi (Sineo). Modificazioni alla legge 27 maggio 1875, n. 2679, sulle Casse postali di risparmio e aggiunta alla legge 17 maggio 1863, n. 1270,*

al Parlamento in altre due occasioni⁸⁷ e auspicata molte volte dalla Commissione di vigilanza della Cassa depositi e prestiti⁸⁸. La soluzione prospettata dal Luzzatti prevedeva l'uso degli utili delle Casse postali non distribuiti⁸⁹ e di quelli che sarebbero stati realizzati in futuro. Inoltre, si proponeva di non procedere più alla ripartizione quinquennale dei profitti, dato che, esistendo ormai circa 3 milioni di libretti, le spese e la complessità dell'operazione erano notevoli⁹⁰; di destinare parte degli utili a favore della costituenda Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia; di conferire una quota dei profitti al Tesoro a titolo di indennizzo per le perdite che lo Stato sopportava al fine di garantire la «solidità della gestione dei risparmi popolari»⁹¹. Il fondo così formato sarebbe dovuto essere investito in consolidato del debito pubblico italiano⁹². Anche se il disegno di legge venne approvato dal Parlamento (legge 8 luglio 1897, n. 252), di fatto né questa misura né le iniziative adottate negli anni precedenti diedero un assetto compiuto alle Casse postali. L'inadeguatezza della prospettiva «burocratico-politica»⁹³, con la quale le Poste erano allora dirette, emerse nei lavori della Commissione

sulla Cassa dei depositi e prestiti. *Seduta del 12 maggio 1897*, pp. 1-9; cfr. PECORARI, *La politica finanziaria di Luigi Luzzatti* cit., pp. 43, 54.

⁸⁷ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, 1ª sessione 1880-81, *Documenti*, n. 191: *Disegno di legge presentato dal ministro dei Lavori Pubblici, Baccharini*, pp. 1-8; Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XVIII, 1ª sessione 1892-93, *Documenti*, n. 249-A: *Relazione della Commissione composta dei deputati: Levi* cit., pp. 1-17.

⁸⁸ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XX, 1ª sessione 1897, *Documenti*, n. 92-A: *Relazione della Giunta Generale del Bilancio sul disegno di legge presentato dal ministro del Tesoro, Luzzatti*, p. 4.

⁸⁹ Dei 7/10 degli utili che ogni cinque anni si potevano distribuire tra i depositanti, nel 1881 venne conferito circa il 50 per cento, pari a 140.664 lire, nel 1886 poco più del 51 per cento, cioè 1.233.225 lire, e nel 1891 poco meno del 47 per cento, per un ammontare di 2.751.140 lire. Alla fine del 1896 il fondo così accumulato era di 21.105.016 lire (*ibid.*; MINISTERO DELLE POSTE E DEI TELEGRAFI, *Casse postali di risparmio, istituzione, legge, modificazioni, prospetti statistici*, Roma 1900, pp. 7-8).

⁹⁰ La quarta distribuzione dei profitti tra i depositanti non ebbe luogo, poiché l'amministrazione delle Poste, dato che il riparto sarebbe costato circa 150.000 lire, preferì attendere il pronunciamento del Parlamento sulle innovazioni proposte in materia (Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XX, 1ª sessione 1897, *Documenti*, n. 92-A: *Relazione della Giunta Generale del Bilancio sul disegno di legge presentato dal ministro del Tesoro, Luzzatti* cit., p. 4).

⁹¹ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XX, 1ª sessione 1897, *Discussioni*, tornata del 14 giugno 1897, p. 1835.

⁹² Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XX, 1ª sessione 1897, *Documenti*, n. 92: *Disegno di legge presentato dal ministro del Tesoro (Luzzatti)* cit., p. 9.

⁹³ *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica* cit., p. 170.

d'indagine, nominata il 30 settembre 1898 dal responsabile di quel ministero, Nunzio Nasi, per analizzare le cause dei problemi contabili del dicastero. Infatti, Giuseppe Cerboni⁹⁴, nell'esaminare il funzionamento dei tre «ordini di riscontro contabile» (costituzionale, giudiziale e amministrativo-computistico) che la legge prescriveva⁹⁵, rilevò una generalizzata inosservanza delle norme vigenti.

Il primo riscontro relativo alla vigilanza che la Corte dei conti esercitava sul bilancio dello Stato⁹⁶ sembrò alquanto difettoso. Non solo i mandati di anticipazione che il ministero poteva emettere su 17 capitoli di spesa si confondevano in una singola partita assieme ai depositi degli agenti postali⁹⁷ e a quelli eseguiti da altre persone⁹⁸, ma gli uffici contabili, che avrebbero dovuto semplicemente controllare, registrare e riassumere le operazioni, potevano anche decidere autonomamente l'esecuzione di pagamenti per qualsiasi somma. Grazie a questo «comodo strumento», si poteva provvedere a un capitolo di bilancio insufficiente, «salvo ad attenderne la reintegrazione quando il Parlamento ne avesse dati i mezzi»: durante la guerra d'Africa, le Poste fornirono ingenti

⁹⁴ Egli fu l'ideatore della logismografia, metodo di rilevazione con scritture triple, che, essendo divenuto ragioniere generale dello Stato nel 1876, tentò di introdurre nel sistema contabile pubblico. Però, come per la partita doppia, la cui adozione era stata auspicata dal Cavour sin dal 1852, anche questo metodo non venne assunto a causa della «natura stessa dei conti pubblici» e della «consuetudine amministrativa». L'opposizione crescente verso i tentativi del Cerboni di estendere l'utilizzo del metodo logismografico indusse nel 1891 il Luzzatti, allora ministro del Tesoro, ad allontanarlo dalla direzione della ragioneria generale (cfr. G. PARRAVICINI, *La politica fiscale e le entrate effettive del Regno d'Italia, 1860-1890*, Torino 1958, p. 409).

⁹⁵ G. CERBONI, *Studio delle riforme da introdurre nell'ordinamento dei servizi amministrativo-contabile dipendenti dal ministero delle Poste e dei Telegrafi*, Roma 1899, pp. 15-16.

⁹⁶ In forza delle norme sulla contabilità generale contenute nella legge 22 aprile 1869, n. 5026, nella legge 8 luglio 1883, n. 1455, nel testo unico approvato con regio decreto 17 febbraio 1884, n. 2016, e nel regolamento adottato con regio decreto 4 maggio 1885, n. 3074 (cfr. *ibid.*, p. 17; PARRAVICINI, *La politica fiscale* cit., p. 415). Il Cerboni fece parte in qualità di segretario della Commissione di studio, nominata nel 1867 dal ministro delle Finanze Francesco Ferrara, la cui relazione finale, probabilmente scritta dal Cerboni stesso, ispirò la legge di riforma della contabilità di Stato. Inoltre, egli fu membro delle Commissioni Duchoqué (1878) e Cambray Digny (1883) che portarono al testo unico del 1884 e al regolamento dell'anno successivo (R. FAUCCI, *Cerboni Giuseppe*, in *Dizionario biografico degli italiani*, XXIII, Roma 1979, pp. 681-682).

⁹⁷ Gli agenti postali erano obbligati a prestare all'amministrazione una cauzione di 120 lire (cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XVIII, 1ª sessione 1892-93, *Documenti*, n. 249: *Disegno di legge presentato dal ministro delle Poste e dei Telegrafi*, *Finocchiaro-Aprile* cit., p. 3).

⁹⁸ CERBONI, *Studio delle riforme* cit., pp. 20-21.

somme ai ministeri che ne fecero richiesta e «la cassa vaglia e risparmi» giunse ad avere uno scoperto di 20 milioni, di cui, nel 1899, 5 non erano stati ancora restituiti⁹⁹.

Così il riscontro giudiziale, svolto dall'amministrazione dello Stato al fine di verificare la correttezza di chi disponeva delle «materie e [degli] altri valori ad ess[a] spettanti»¹⁰⁰, non consentiva un efficace controllo degli agenti postali, dato che i rapporti sulla loro attività erano consegnati alla Corte dei conti con un ritardo di tre anni¹⁰¹ e i resoconti erano semplici elenchi delle operazioni effettuate e non nuove scritture che permettessero una verifica dell'operato tramite un confronto con risultanze diverse¹⁰².

Duramente criticato fu pure il riscontro amministrativo e computistico: mentre il legislatore imponeva che esso si svolgesse «in contraddittorio tra l'azione esecutrice e la controllante»¹⁰³, le registrazioni relative ai risparmi postali non avevano altro riscontro se non quello dei funzionari delle divisioni che gestivano il servizio, e non vi era un ulteriore controllo neppure per le operazioni più delicate¹⁰⁴. Si aggiunga il fatto che il ministero delle Poste, al pari di altre amministrazioni dello Stato, non disponeva di alcun «libro maestro» nel quale riassumere «le risultanze giuridiche, economiche e specifiche dei fatti succedutisi in ciascun esercizio amministrativo»¹⁰⁵, né aveva adottato il metodo contabile della partita doppia¹⁰⁶. Del resto ben difficilmente si sarebbero potute gestire tali scritturazioni, vista l'inadeguatezza del personale. Secondo quanto affermato nel 1901 dal ministro delle Poste Tancredi Galimberti, la stessa «ragioneria [centrale] non [era] composta di ragionieri [ma] da

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 22-23.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 16.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 25.

¹⁰² *Ibid.*, pp. 26-32.

¹⁰³ Tra le più importanti realizzazioni di questo principio vi fu l'istituzione, a norma della legge 22 aprile 1869, n. 5026, della ragioneria generale e delle ragionerie centrali presso i diversi ministeri (*ibid.*, p. 38).

¹⁰⁴ Quali la custodia di libretti sottoposti a vincoli speciali, le conversione in rendita dei depositi e il rimborso dei libretti agli eredi dei risparmiatori defunti (*ibid.*, pp. 40-41).

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 52. Limitatamente alle operazioni di capitale, un libro mastro venne compilato a partire dal 1902 (E. NICELLI, *La contabilità delle Casse postali di risparmio e le sue possibili riforme*, Caserta 1903, p. 44).

¹⁰⁶ Ciò avrebbe imposto la legge 22 aprile 1869, n. 5026, quanto meno per la ragioneria generale e la direzione generale del Tesoro, ma il Senato diede al potere esecutivo la facoltà di adottare tale metodo con proprio provvedimento (P. D'ALVISE, *Intorno alla proposta Cerboni per le scritture centrali del ministero delle Poste e dei Telegrafi*, Padova 1902, pp. 7-8).

personale di carriera, che [veniva] su a poco a poco, formandosi nei diversi uffici postali¹⁰⁷. L'unica eccezione era costituita dal capo ragioniere, il solo ad avere compiuto studi specifici¹⁰⁸.

Particolarmente preoccupante sembrava la situazione creatasi con la ripartizione dei libretti per serie, essendo venuti meno nei conti dell'amministrazione centrale i fondamentali riferimenti prima esistenti per risalire da una data operazione a un certo titolo. Si rendevano così necessari diversi livelli di controlli, che si dimostrarono comunque inefficaci¹⁰⁹ e ai quali non giovava lo zelo di funzionari e impiegati, i cui elevati ritmi lavorativi erano probabilmente controproducenti¹¹⁰. Raramente le 7 ore della normale giornata feriale bastavano per sbrigare tutte le operazioni riferibili al materiale pervenuto al ministero il giorno precedente. Quanto agli straordinari¹¹¹, essendo pagati a cottimo, inducevano a minore accuratezza per la maggiore velocità con cui le registrazioni venivano effettuate. Il ripristino di un impianto basato su una contabilità centrale che avesse riprodotto quella adottata negli uffici periferici era sostenuta dal Cerboni¹¹², il quale richiamò, a sostegno della propria tesi, le analoghe conclusioni di una Commissione di revisori del Tesoro, che nel 1898 si era occupata degli stessi problemi¹¹³.

¹⁰⁷ D'ALVISE, *Intorno alla proposta Cerboni* cit., pp. 8-9.

¹⁰⁸ NICELLI, *La contabilità delle Casse postali* cit., p. 4.

¹⁰⁹ CERBONI, *Studio delle riforme* cit., pp. 71-72; NICELLI, *La contabilità delle Casse postali* cit., pp. 35-40.

¹¹⁰ Nel solo mese di aprile del 1899 gli errori riscontrati furono circa 27.000 (CERBONI, *Studio delle riforme* cit., p. 78). I 380 impiegati, i cui compensi assommarono in quell'anno a 825.000 lire (*ibid.*, p. 104), erano premiati con 10 centesimi per ogni errore scoperto, somma che veniva addebitata all'autore dello sbaglio. I verificatori, coloro che erano preposti esclusivamente al controllo delle registrazioni, in caso di errore erano multati di 25 centesimi (*ibid.*, p. 76; NICELLI, *La contabilità delle Casse postali* cit., p. 40).

¹¹¹ Presso l'ufficio della contabilità mensile, nel luglio 1899, le ore di lavoro straordinario furono 6 $\frac{1}{2}$, il giorno 4, 6 il giorno 6 e 6 $\frac{1}{4}$, il giorno 11 (*ibid.*, p. 60).

¹¹² CERBONI, *Studio delle riforme* cit., pp. 100, 186-189.

¹¹³ *Ibid.*, pp. 100-101, 106-111. A conclusioni analoghe giunsero anche la Commissione presieduta dal senatore Giovanni Cadolini, nominata con regio decreto del 28 maggio 1905 dal ministro delle Poste Gismondo Morelli-Gualtierotti (Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXII, sessione unica 1904-09, *Documenti*, n. 1104-A: *Relazione della Commissione composta dei deputati: Pais-Serra, presidente, Agnesi, segretario, Cirmeni, Cornalba, Landucci, Rossi Luigi, Artom, Morelli-Gualtierotti e Bergamasco, relatore sul disegno di legge presentato dal ministro delle Poste e dei Telegrafi, Schanzer, di concerto col ministro del Tesoro, Carcano, nella seduta del 26 novembre 1908. Riordinamento della contabilità delle Casse di risparmio postali. Seduta del 12 dicembre 1908*, p. 2) e la Commissione, istituita con il regio decreto 28 ottobre 1906 dal ministro del Tesoro Angelo Majorana in accordo con il ministro delle Poste Carlo

Per giungere alla parziale sistemazione dei limiti riscontrati fu necessario attendere il 1908, quando il governo introdusse una riforma della contabilità delle Casse postali ideata dalla Cassa depositi e prestiti¹¹⁴. La decisione venne adottata nel quadro del programma d'ammodernamento degli apparati amministrativi che prese corpo nel periodo giolittiano¹¹⁵. Il mutato scenario economico di fine '800 e la diffusione di una «cultura industrialistica», non solo tra i vari esponenti politici e tra i funzionari, ma anche nelle compagini sindacali postelegrafoniche¹¹⁶, si sostanziava di riformismo e questa operazione ne era una chiara espressione. Il progetto, per il quale il Parlamento stanziò 1.412.000 lire¹¹⁷, prevedeva una corrispondenza tra le partite tenute dalla direzione generale e quelle degli uffici locali, un maggiore controllo degli interessi da addebitarsi e da accreditarsi sui libretti, nonché una «modifica» del «giornale maestro» per meglio evidenziare i singoli conti¹¹⁸. Il sistema comportava la sostituzione di tutto il materiale in uso (libretti, registri ecc.), ma così si permetteva, imponendo a tutti gli uffici di spedire i titoli ritirati all'amministrazione centrale, di confrontare le iscrizioni dei libretti con quelle dei registri del ministero e, quindi, di evidenziare le irregolarità¹¹⁹. La riforma consentì, già dal 1910, il raggiungimento del pareggio di bilancio, testimoniato dal perfetto «parallelismo fra il conto in danaro [e] il conto di diritto»¹²⁰. Finalmente si ebbe una esatta contabilità delle operazioni dislocate¹²¹, grazie alla quale si sarebbe potuta

Schanzer, composta da tre ragionieri appartenenti ai dicasteri diretti dai proponenti e alla Cassa depositi e prestiti (Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXII, sessione unica 1904-909, *Discussioni*, tornata del 16 dicembre 1908, p. 24776). Altro progetto fu quello, risalente sempre al 1906, del direttore generale dei risparmi e dei vaglia Ernesto Scotti, che suggerì l'adozione di un giornale su cui registrare tutte le operazioni, onde effettuare «un nuovo riscontro generale». L'idea venne però scartata in quanto non diede alla prova pratica un buon esito: il sistema fu sperimentato limitatamente a due serie di libretti, ma i progressi pur conseguiti non vennero ritenuti sufficienti (*ibid.*, p. 24775).

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 24776.

¹¹⁵ E. CORBINO, *Annali dell'economia italiana*, V, 1901-14, Milano 1982, p. 473.

¹¹⁶ *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica* cit., p. 172-180.

¹¹⁷ MINISTERO DELLE POSTE E DEI TELEGRAFI, *La riforma della contabilità* cit., p. 9.

¹¹⁸ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXII, sessione unica 1904-09, *Documenti*, n. 1104-A: *Relazione della Commissione composta dei deputati: Pais-Serra* cit., p. 3.

¹¹⁹ MINISTERO DELLE POSTE E DEI TELEGRAFI, *La riforma della contabilità* cit., pp. 8-9.

¹²⁰ *Ibid.*, pp. 12-13.

¹²¹ Nel 1910 esse furono 304.453 a fronte di un controvalore di 94.418.441 lire (*ibid.*, pp. 58-59).

tracciare una sorta di geografia delle operazioni medesime, sapendo dove i libretti postali erano utilizzati dal titolare in zona diversa da quella in cui il documento era stato emesso¹²².

6. Un ruolo di crescente importanza fu svolto dalle Casse postali in relazione al fenomeno migratorio, divenuto assai preoccupante in seguito alla lunga guerra doganale con la Francia e alla recessione internazionale del 1892-93¹²³. In proposito ebbe speciale rilevanza la legge 1° febbraio 1901, n. 29, che affidò al Banco di Napoli il servizio di «raccolta, tutela, impiego e trasmissione nel Regno delle rimesse degli emigrati italiani». Con questa legge gli uffici postali furono autorizzati a pagare nel Regno i vaglia del Banco emessi all'estero nei limiti previsti per i vaglia interni, e venne elevato a 10.000 lire il *maximum* sui depositi fruttiferi che gli emigrati potevano versare, direttamente o tramite il Banco, presso le Casse di risparmio postali¹²⁴. Per effetto dell'attività svolta dal Banco e dal momento che l'emigrazione era alimentata soprattutto da piccoli centri rurali, per lo più non serviti da alcuna istituzione creditizia¹²⁵, le Casse postali ricevettero un notevole beneficio. Diffondendosi la conoscenza della loro attività presso il pubblico, le rimesse degli emigrati vi affluirono non solo direttamente, con i vaglia internazionali e consolari, ma anche indirettamente, mediante il versamento presso l'ufficio postale locale del denaro inviato, con altro mezzo, alle famiglie rimaste in Italia. In ogni caso, la maggiore facilità di spedizione del denaro in patria e l'innalzamento del *maximum* fecero segnare un consistente aumento dei depositi effettuati da italiani residenti all'estero: dal 1901 essi seguirono «una linea ascensionale marcatissima» fino a raggiungere, nel 1907, la somma di 81 milioni. In se-

¹²² Cfr. *ibid.*, p. 61.

¹²³ L. DE ROSA, *Emigranti, capitali e banche (1896-1906)*, Napoli 1980, p. 5; cfr. V. CASTRONOVO, *La storia economica*, in *Storia d'Italia*, a cura di R. ROMANO-C. VIVANTI, IV/1, *Dall'unità a oggi*, Torino 1975, pp. 148-150.

¹²⁴ Questa facoltà era data in virtù del regio decreto 7 novembre 1889, n. 6540. Il provvedimento non aveva dato gli esiti sperati, poiché a fronte di un credito complessivo dei depositanti, che, nel 1897, ascendeva a quasi 537 milioni di lire, il credito degli emigrati era di 4.447.028 lire (MINISTERO DELLE POSTE E DEI TELEGRAFI, *Casse postali di risparmio* cit., pp. 12-13, 18).

¹²⁵ DE ROSA, *Emigranti, capitali e banche* cit., pp. 349-373. Cfr. pure G. ZALIN, *Economisti, politici, filantropi nell'Italia liberale (1861-1922). L'apporto culturale, ideologico e operativo delle personalità venete*, Padova 1997, p. 149; F. AGOSTINI, *Leone Wollemborg, 1859-1932, pioniere del credito agrario*, in *Un secolo di cooperazione di credito nel Veneto. Le Casse rurali ed artigiane*, a cura di G. ZALIN, Padova 1985, pp. 18-21.

guito alla crisi industriale che colpì gli Stati Uniti, la cifra calò a 37 milioni nel 1909, per risalire nel 1910 e nel 1911 rispettivamente a 62 e a 65 milioni¹²⁶. Tra le probabili cause di questa diminuzione, non solo congiunturale, bensì strutturale, del risparmio postale, vi furono alcune iniziative prese dalle autorità degli Stati Uniti¹²⁷, Paese verso il quale si diresse il 67 per cento degli emigranti italiani che attraversò l'oceano tra il 1901 e il 1913¹²⁸. L'amministrazione statunitense si dimostrò preoccupata per le condizioni del proprio mercato monetario di fronte alle ingenti quantità di danaro inviato all'estero da stranieri e, per ridurre l'entità del fenomeno, cercò di favorire l'impiego dei fondi risparmiati dagli immigrati in «istituti nazionali». Nella medesima logica si adoperò per far approvare nel giugno 1910 la legge istitutiva delle Casse postali americane¹²⁹, in favore delle quali fu svolta una rilevante propaganda, anche tramite «la diffusione di istruzioni» in italiano¹³⁰.

Il rallentamento della crescita del risparmio postale¹³¹, dovuto pure

¹²⁶ Queste cifre sono considerevoli anche in considerazione del fatto che le rimesse degli emigrati italiani attraverso il Banco di Napoli non superavano in media il 10 per cento delle somme inviate in patria nel periodo 1901-13 (L. SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla II guerra mondiale*, Bologna 1979, p. 124).

¹²⁷ COMMISSIONE REALE PER IL RIORDINAMENTO DEI SERVIZI POSTALI E TELEGRAFICI, *Relazione a Sua Eccellenza il ministro delle Poste*, III, Roma 1912, p. 101.

¹²⁸ Gli emigrati diretti a mete transoceaniche erano circa 4.700.000. Nello stesso periodo, oltre tre milioni di italiani si trasferirono in altre nazioni europee (CORBINO, *Annali dell'economia italiana*, cit., V, pp. 393-394).

¹²⁹ Ai depositanti era corrisposto il 2 per cento e l'impiego dei fondi raccolti, tolto il 5 per cento di essi da destinarsi a fondo di riserva, avveniva tramite istituzioni organizzate come banche nazionali o banche di Stato le quali dovevano corrispondere un tasso, uguale per l'intera Unione, non inferiore al 2½ per cento. Le banche che accettavano depositi dalle Casse postali dovevano fornire adeguate garanzie in titoli di Stato e, comunque, non potevano gestire somme superiori al capitale versato e alla metà dell'eccedenza del proprio fondo di riserva, pari al 25 per cento dei depositi ordinari ricevuti dalla banca medesima. L'«originalità» della legge americana stava nel «principio di localizzazione dei fondi» in base al quale avvenivano gli investimenti: l'ufficio postale di ogni città sceglieva una banca di quel centro; se non ve ne erano di disponibili, si poteva ricorrere a un'istituzione di altra località dello stesso Stato o Territorio; solo in mancanza di alternative, i depositi erano conferiti al Tesoriere degli Stati Uniti affinché fossero impiegati in titoli pubblici (B. GRIZIOTTI, *Lo sviluppo internazionale delle Casse postali di risparmio e gli interessi dell'agricoltura. I servizi finanziari accessori delle Casse postali di risparmio*, Roma 1913, pp. 35-36).

¹³⁰ COMMISSIONE REALE PER IL RIORDINAMENTO DEI SERVIZI POSTALI E TELEGRAFICI, *Relazione* cit., p. 101.

¹³¹ La «quota di mercato» delle Casse postali comunque salì dal 27,5 per cento nel 1901, al 31,4 nel 1907 e al 34,7 nel 1913; la crescita fu però più spiccata nel Mezzogiorno, che forniva un maggior numero di emigrati ed era meno ricco di istituzioni bancarie private e di occasioni d'investimento industriale: tra 1906 e 1913, la percen-

alla maggiore concorrenza esercitata in Italia dagli enti creditizi e alla frequente emissione di titoli di Stato¹³², fu considerato con preoccupazione, tanto che in questo periodo maturò il proposito di modificare i limiti imposti alla raccolta di depositi, per ampliare la clientela. Infatti, con legge 8 luglio 1909, n. 445, non solo venne abrogato il limite di incremento annuale per i depositi, ma fu elevato a 4.000 lire il *maximum* per le somme fruttifere e fu esteso a comuni, province ed enti morali un provvedimento già in essere per le opere pie (art. 23 della legge 17 luglio 1890, n. 6972), che consentiva loro di effettuare presso le Casse postali depositi interamente fruttiferi e senza limitazioni¹³³. Alla norma seguirono un aumento annuo medio del credito dei risparmiatori (da 120 a 200 milioni di lire) e un incremento dei depositi complessivi (da un miliardo e mezzo del 1908 a quasi due miliardi e cento milioni del 1913). Tale subitanea crescita fu più che altro frutto di un aumento della consistenza media dei depositi: risultava ormai chiaro che le Casse postali raccoglievano da tempo anche risparmi più cospicui di quelli cui esse originariamente si rivolgevano, e il fenomeno venne ulteriormente secondato dalla legge 22 giugno 1913, n. 771, che portò il *maximum* a 6.000 lire¹³⁴.

In favore di queste misure pesò la consapevolezza della migliorata condizione economica generale, della quale era prova il netto miglioramento del corso medio del consolidato 5 per cento: se nel 1875 per acquistare una rendita netta di circa 120 lire erano necessarie 2.000 lire, nel 1909, per effetto dell'avvenuta "grande conversione" del 1906, bisognava investire 3.600 lire¹³⁵. È peraltro da aggiungere che nella volontà

tuale di depositi postali italiani provenienti dalle regioni meridionali passò dal 45,8 al 51,1 (CORBINO, *Annali dell'economia italiana* cit., V, pp. 343-344).

¹³² L. EINAUDI, *Come crebbe la più grande banca italiana. I due miliardi delle Casse postali*, in *Cronache economiche e politiche* cit., pp. 495-500; CORBINO, *Annali dell'economia italiana* cit., V, p. 343; MORI, *L'economia italiana dagli anni Ottanta* cit., pp. 59-61.

¹³³ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica 1909-913, *Documenti*, n. 94: *Disegno di legge presentato dal ministro delle Poste e dei Telegrafi (Schanzer) di concerto col ministro del Tesoro (Carcano). Modificazioni alla legge 27 maggio 1875, n. 2779 sulle Casse di risparmio postali. Seduta del 4 maggio 1909*, pp. 1-4.

¹³⁴ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica 1909-913, *Documenti*, n. 1364: *Disegno di legge presentato dal ministro delle Poste e dei Telegrafi (Calissano) di concerto col ministro del Tesoro (Tedesco). Elevazione a lire 6000 dei depositi fruttiferi a risparmio. Seduta del 22 aprile 1913*, pp. 1-3.

¹³⁵ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica 1909-913, *Documenti*, n. 94-A: *Relazione della Commissione composta dei deputati: Del Balzo, presidente e relatore, Rienzi, segretario, Solidati-Tiburzi, Loero, Borsarelli, Calisse, Stop-*

di incrementare la raccolta postale si rendeva manifesta un'evoluzione delle finalità dell'istituzione, non più solo considerata come complementare e sussidiaria al sistema bancario privato, ma anche concorrenziale rispetto a esso, pur se limitatamente ai depositi di risparmi medio-piccoli e facendo leva più sulle comodità offerte dal servizio che sulla remunerazione, mantenutasi sempre inferiore a quella delle banche. È altresì da notare che nel 1913 il rapporto tra entità dei rimborsi e dei versamenti, pari rispettivamente a 891 e 983 milioni, fu dello 0,906, indice del fatto che solo una piccola parte dei fondi risparmiati permaneva in deposito per un periodo di tempo superiore all'anno¹³⁶. Infine va sottolineato che gli importi medi dei prelievi, 247 lire, e dei depositi, 242 lire, erano abbastanza elevati e, soprattutto, di ammontare simile, cosa che confermerebbe una "trasformazione" delle Casse postali, ove si riconoscesse che i rimborsi avevano «carattere tanto più spiccato di risparmio» quanto maggiore era la differenza tra il loro importo medio e quello dei depositi¹³⁷. In effetti, l'evoluzione della «Cassa di Risparmio postale [...] in Cassa di Deposito» fu alquanto precoce: il «consolidamento» dei depositi, cioè la parte di essi non ritirati nel corso di un anno¹³⁸, che era del 39 per cento nel quinquennio 1876-80, si attestò sul 21 per cento nel 1881-85, sull'11 per cento nel 1886-90 e sul 7 per cento per cento nel 1891-95¹³⁹. Inoltre, il valore medio dei libretti crebbe tra il 1876 e il 1895 a un tasso medio di quasi il 6 per cento, superando le cento lire nel 1879 (nel 1876 l'importo medio era di 43 lire) e stabilizzandosi attorno alle 150 lire tra il 1884 e il 1895.

MASSIMILIANO PAVAN
Università di Udine

*pato, Salvia e Agnesi sul disegno di legge presentato dal ministro delle Poste e dei Telegrafi (Schanzer) di concerto col ministro del Tesoro (Carcano) nella seduta del 4 maggio 1909. Modificazioni alla legge 27 maggio 1875, n. 2779 sulle Casse di risparmio postali. Seduta del 30 maggio 1909, p. 2. Proprio nelle trattative intavolate per giungere all'operazione del 1906 svolse un ruolo importante la Cassa depositi e prestiti che, amministrando «il risparmio postale e gli introiti di importanti Istituzioni», era considerata da Bonaldo Stringher in grado di riassorbire, qualora necessario, parte se non tutti gli speciali certificati del debito redimibile emessi a copertura del fabbisogno delle ferrovie, statizzate nel 1905 (*L'Italia e il sistema finanziario internazionale 1861-1914*, a cura di M. DE CECCO, Roma-Bari 1990, p. 526).*

¹³⁶ A. GIOVANNETTI, *Le Casse di risparmio postali*, Senigallia 1917, p. 30.

¹³⁷ P. MAESTRI, *L'Italia economica nel 1869*, Firenze 1870, p. 196.

¹³⁸ GIOVANNETTI, *Le Casse di risparmio postali* cit., pp. 11, 30.

¹³⁹ MINISTERO DELLE POSTE E DEI TELEGRAFI, *Casse postali di risparmio* cit., p. 12.