

STORIA ECONOMICA

ANNO III - FASCICOLO I



Edizioni Scientifiche Italiane

SOMMARIO

ANNO III (2000) - N. 2

Articoli

- P. MATHIAS, *La crescita economica e Robinson Crusoe* pag. 195
L. DE ROSA, *Lo Stato e le Casse di Risparmio (1880-1888)* » 215
P. PECORARI, *La Banca dei Paesi Bassi: Un "modello" per gli istituti di emissione in Italia nel 1869?* » 249

Ricerche

- E. ALIFANO, *Napoli all'avvento della Repubblica partenopea: le finanze cittadine* » 267
G. BARGELLI, *L'amministrazione del patrimonio terriero del Monastero di S. Giovanni Evangelista di Parma tra il Medioevo e l'età moderna: una economia morale dell'autoconsumo?* » 303

Interventi

- G. SABATINI, *Dimensione italiana e contesti regionali nell'economia del Seicento* » 375

Recensioni

- A. CHERUBINI - I. PIVA, *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini* (F.C. Dandolo) » 389

1. *Le Banche popolari*

Le prime istituzioni a dedicarsi alla raccolta di risparmio popolare erano state le Casse di risparmio. Ma all'indomani dell'unificazione politica del Paese anche le banche popolari si erano affacciate sul mercato dei piccoli e medi risparmiatori. La prima di queste banche era sorta a Lodi nel 1864; altre erano poi seguite.

Basate sul principio esaltato dallo Schultze-Delische che il credito al lavoro è opera del risparmio del lavoro, queste banche erano presenti, agli inizi del 1883, nel panorama bancario italiano, con 225 istituti in 56 delle 69 province che costituivano l'allora l'articolazione amministrativa del Paese¹. Ma il loro numero era cominciato a dilatarsi agli inizi degli anni '80. Ad eccezione della Sardegna erano presenti in tutte le regioni, ma soprattutto nell'Italia settentrionale, in particolare in Lombardia, Veneto, Emilia e Piemonte. Erano numerose anche in Toscana e nelle Marche. Nel Mezzogiorno, invece, dove avevano cominciato ad affermarsi nei primi anni '80, in concomitanza con il grande sviluppo che vi aveva assunto la vitivinicoltura², la Puglia ne vantava il maggior numero, seguita da Campania, Sicilia, Abruzzi e Basilicata. Il complessivo loro capitale non raggiungeva, però, il patrimonio (capitale e riserve) accumulato dalle Casse di risparmio. Nel 1883, contro gli 83milioni circa di queste ultime, il capitale versato delle banche popolari superava appena i 52milioni di lire, di cui la maggior parte (quasi la metà, ossia 22milioni) era appannaggio di appena 9 banche popolari (quelle di Alessandria, Bergamo, Brescia, Cremona, Genova, Lodi, Milano, Torino, Vicenza). Il loro moltiplicarsi in numero e in risorse le aveva spinte fin dal 1877, su incitazione del

¹ I. SACHS, *L'Italie. Ses finances et son développement économique depuis l'unification du Royaume 1859-1884*, Guillaumin, Paris, 1885, pp. 711 e sgg.

² L. DE ROSA, *Storia del Banco di Napoli. Istituto di emissione*, Banco di Napoli, Napoli, 1989, Vol. I, pp. 501, 534 e sgg.

loro promotore, Luigi Luzzatti, a costituirsi in associazione per migliorare il loro sistema di elargizione del credito, difendere i loro interessi, e diffondere l'idea della cooperazione nel Paese, specie nelle province dove ancora non esisteva o era scarsamente presente. L'Associazione aveva fatto rapidi progressi: nel 1880, in appena tre anni di vita, aveva raccolto l'adesione di ben 126 banche popolari. La crescente loro importanza nel contesto bancario ed economico era testimoniata comunque dal continuo aumento, oltre che dai depositi (che, a risparmio e liberi, erano cresciuti dai 22 milioni del 1870 ai 200 circa del 1880), anche dagli impieghi. Il solo sconto cambiario era aumentato dai 25 milioni del 1870 ai 121 del 1880, mentre erano saliti da 6 (1870) a 13 milioni (1880) le anticipazioni a Comuni, Province e su depositi di merci e a 31 milioni gli impieghi in titoli di Stato. Inoltre, nelle province lombarde e venete, le banche popolari avevano preso a esercitare anche le anticipazioni su titoli a favore dell'agricoltura, con apprezzabili risultati.

La crescita delle banche popolari non era stata senza conseguenze per le Casse di risparmio, dal momento che esse praticavano sui depositi a risparmio un tasso d'interesse superiore di mezzo punto a quello praticato nella stessa zona dalle Casse di risparmio³.

2. *Le Casse di risparmio postali*

Nella seconda metà degli anni '70, con il varo della legge 27 maggio 1875 n. 2779, e a partire dal 1° gennaio 1876, a raccogliere i risparmi popolari erano state autorizzate anche le Casse postali di risparmio. Agli inizi il numero degli uffici postali abilitati a tale compito era limitato, ma in pochi anni si moltiplicò, passando dai 1989 del 1876 ai 3.313 del 1880, mentre il risparmio raccolto passava dalle 240 mila lire del 1876 ai 4,620 milioni del 1880.

La legge del 1875 aveva ampliato notevolmente l'attività dello Stato come raccoglitore e investitore di risparmi privati, e posto a disposizione della Cassa DD. e PP., istituita nel 1863, una vasta e crescente rete di sportelli o Casse postali in tutta Italia. Ai depositi volontari e fruttiferi, che già affluivano alla Cassa DD. e PP., e sui quali essa corrispondeva interessi, si aggiunsero, attraverso le Casse postali, quelli di più modesta dimensione recati dalle classi popolari. La Cassa DD. e

³ SACHS, *op. cit.*, pp. 711-717, 902.

PP. venne così a estendere e consolidare la sua funzione di banca di credito comunale e provinciale, tanto da essere giudicata «una poderosa banca che non [aveva] la maggiore nello Stato», come risultava dal confronto con la più grande banca privata del tempo: la Banca Nazionale nel Regno d'Italia⁴. E poiché corrispondeva interessi netti che variavano dal 2,60% al 4,30%, a seconda della natura dei depositi raccolti, la concorrenza che esercitava nel mercato del risparmio preoccupava tanto le Banche popolari quanto le Casse di risparmio. Del resto, già quando il progetto per l'istituzione delle Casse postali era stato presentato al Parlamento non erano mancate reazioni nel mondo bancario. Il progetto era stato giudicato, nel Parlamento e nella stampa, «liberticida», viziato di «socialismo amministrativo», «misfatto economico», studiato con l'intento di ridurre via via «l'industria bancaria nelle mani dello Stato»; «di distogliere le classi meno agiate dalle avite Casse di risparmio locali e vincolarle con allettamenti maggiori al governo»; «di accrescere gli impiegati e di creare qualche ufficio nuovo»⁵.

Quintino Sella si era battuto fin dal 1870 per la loro istituzione e, tenacemente, prima da Ministro poi da deputato, era riuscito a fare approvare, sia pure con qualche emendamento, il suo disegno di legge⁶. Aveva certo tratto profitto dalla esistente irregolarità e incompletezza della mappa del risparmio in Italia; dal fatto che le Casse di risparmio non erano equamente distribuite sul territorio; dal fatto, cioè, che vi erano località dove erano numerose, e altre, come in Liguria e nel Mezzogiorno, dove erano rare o assenti, tanto che, dato lo stato della viabilità riscontrabile in parecchie parti del Paese, era impossibile accumularvi risparmi. Per tranquillizzare gli Istituti di credito, e in particolare le Casse, aveva, però, accettato di inserire nel disegno di legge, poi approvato, che l'ammontare dei versamenti che ciascun rispar-

⁴ L. LUZZATTI, *Lo Stato banchiere in Italia e le nostre Casse di risparmio in Nuova Antologia*, vol. XXI (1880), pp. 112-113.

⁵ *Ivi*, pp. 118-119.

⁶ Il progetto fu presentato da Q. Sella, Ministro delle Finanze, una prima volta il 10 marzo 1870 (A.P., *Camera dei Deputati*, Legislatura X, 2a sessione, *Documenti*, n. 44). Decaduto, fu ripresentato dallo stesso Sella, ancora Ministro delle Finanze, il 9 dicembre 1870 (IDEM, Legislatura XI, 1a sessione, *Documenti*, n. 28). Questa volta il progetto, approvato dopo un lungo e vivace dibattito, che richiese ben sei sedute, dalla Camera, si fermò al Senato. Sempre da Ministro delle Finanze, Sella lo ripresentò il 16 gennaio 1872 (IDEM, *legislatura XI*, 2a sessione, *Documenti*, n. 58). Il disegno di legge arrivò al Senato, dove, a discussione iniziata, il suo *iter* fu interrotto per la caduta del governo e le conseguenti elezioni. Dallo stesso Sella fu ripresentato, da deputato, nel dicembre 1874 e, dopo un nuovo e lungo dibattito, poté, questa volta, completare il suo *iter* ed essere approvato.

miatore avrebbe potuto accumulare presso gli uffici postali non avrebbe dovuto superare, in un anno, le mille lire e il cumulo dei suoi depositi fruttiferi le 2mila lire. Le difficoltà attraversate, tra il 1870 e il 1875, da alcune Casse, tra cui quella di Firenze⁷, gli avevano consentito ancora di sostenere che riservare alle sole Casse di risparmio private il monopolio della ricchezza popolare non era scevro da pericoli, dal momento che anche le Casse di risparmio private correvano «l'alternativa vicenda del bene e del male, dei trionfi e delle cadute».

Circa tre mesi dopo l'inizio dell'entrata in funzione delle Casse postali, nel marzo 1876, com'è noto, la Destra fu sonoramente sconfitta alle elezioni, e la Sinistra andò al potere. E vi andò in un anno di crisi, il peggiore, anzi, della lunga crisi iniziata sul finire del 1873. Per neutralizzarne in parte gli effetti, il nuovo governo cercò di stimolare Comuni, Province, Consorzi, ecc. a intraprendere opere pubbliche, a costruire soprattutto scuole, e, per agevolarli, con legge 18 luglio 1876, estese da 25 a 30 anni il limite di ammortizzazione dei mutui che sarebbero stati loro concessi dalla Cassa DD. e PP. E questa, per fronteggiare la domanda dei mutui degli Enti locali, non trovò di meglio che spingere nel 1878 l'Amministrazione postale a rimuovere i limiti dei depositi per ciascun depositante, lasciando che i risparmi affluissero alle Casse postali liberamente. Una situazione che fece scrivere a Luzzatti che, in tal modo, «la Cassa di risparmio dello Stato si [sarebbe mutata] in banca di deposito dello Stato»⁸.

3. *Luzzatti e le Casse di risparmio*

Di fronte a questa prospettiva Luzzatti si affrettò a scendere in

⁷ La Cassa di risparmio di Firenze era stata pericolante negli anni seguiti al trasferimento della Capitale da Firenze a Roma. Creditrice di ingenti somme verso il locale Municipio, essa attraversò momenti drammatici quando il Municipio si dichiarò impossibilitato a fare fronte ai suoi impegni. La Commissione liquidatrice, nominata dal governo, e presieduta dal sen. Brioschi, che indagò sui rapporti intercorsi tra la Cassa e il Municipio, risolse il problema nel 1882, dopo una lunga serie di ispezioni e discussioni, trasferendo in proprietà della Cassa, a saldo dei suoi crediti, beni immobili (appartamenti, palazzi), di cui il Municipio era in possesso (A.P. *Senato*, Legislatura XVI, 2a sessione, 1887-1888, *Discussioni*, 9 giugno 1888, pp. 1542 e sgg.). Il che non evitò che, tra il 1870 e il 1880, la Cassa perdesse circa 6mila depositanti e il suo patrimonio più che si dimezzasse (SACHS, *op. cit.*, p. 623). Ma le difficoltà che alcune Casse attraversarono nel decennio 1870-1880, debbono attribuirsi anche alla crisi economica mondiale che colpì il Paese nel 1873, e che durò – si è detto – fino agli inizi del 1879.

⁸ LUZZATTI, *Lo Stato banchiere in Italia ecc.*, *op. cit.*, p. 124.

campo in difesa delle Banche popolari e soprattutto, anche se nell'interesse di queste ultime, delle Casse di risparmio. Nel lungo saggio pubblicato sulla *Nuova Antologia*⁹, sottolineò la crescente invadenza dello Stato nell'attività bancaria, considerando «opera barbarica lo spezzare la cara consuetudine di un popolo savio e previdente alle sue storiche e libere Casse di risparmio»¹⁰. Sostenne la necessità di stabilire un giusto limite tra l'attività bancaria statale e quella liberamente esercitata e pose in evidenza come all'origine dei pericoli che si intravvedevano non fossero tanto le Casse postali quanto la Cassa DD. e PP. Sostenne che contro di questa, e fin da quando era stata proposta, si sarebbe dovuta muovere la campagna poi condotta nei confronti della progettata istituzione delle Casse postali. Queste assolvevano, purché contenute in certi limiti, un'utile funzione di stimolo al risparmio presso le categorie sociali più povere¹¹. Il pericolo nasceva, invece, dalla Cassa DD. e PP. che puntava ad estendere il suo ruolo e la sua importanza nel Paese e nell'economia. Luzzatti si dichiarò apertamente contrario all'elevazione dei limiti fissati dalla legge del 1875, e si meravigliò che se nel 1875 «pareva un'enorme audacia il limite delle 2000 lire, oggidì si accetta senza esame quello delle 5000 lire». Si domandò se le Casse di risparmio, gli istituti di credito, gli stessi economisti avrebbero taciuto. Un altro colpo veniva poi dai tassi d'interesse praticati dall'Amministrazione postale; tassi mantenuti a un livello superiore a quelli corrisposti dalle Casse di risparmio private e dagli istituti di credito, che erano in sintonia con gli «impulsi irresistibili del mercato»¹².

Dato il pericolo che incombeva sulle Casse private, Luzzatti, dopo aver sollecitato interventi a difesa della libera industria del credito e sostenuto la necessità di un coordinamento tra la banca di Stato e le banche private, accusò il Ministro di Agr., Ind. e Comm., che ne aveva l'obbligo, in quanto le Casse dipendevano dal suo Ministero, di non aver posto in essere alcuna azione a loro difesa¹³.

Che il governo ostentasse la tendenza a ingrossare sempre più la Cassa DD. e PP. risultava anche dal fatto che alla Cassa DD. e PP. era stata affidata la gestione del *Monte delle pensioni per gli insegnanti pubblici elementari* e sembrava prossimo anche l'affidamento di quella

⁹ *Ivi*, pp. 110-154.

¹⁰ *Ivi*, p. 120.

¹¹ *Ivi*, p. 127.

¹² *Ivi*, pp. 127-129.

¹³ *Ivi*, pp. 129-132.

del *Servizio delle piccole pensioni a favore delle classi lavoratrici*. Stava formandosi, gradualmente, a giudizio di Luzzatti, uno Stato banchiere e assicuratore, che avrebbe sempre più operato per accrescere la sua penetrazione nella vita economica e sociale. Per combattere questa tendenza, Luzzatti invitò i direttori delle Casse di risparmio a riunirsi in Convegno, allo stesso modo che usava in Inghilterra, in Germania e in Austria-Ungheria, perché «ponderassero bene questi problemi»¹⁴. Poi richiamò l'attenzione sul fatto che mentre le Casse di risparmio private provvedevano a investire in loco i risparmi raccolti, i depositi presso le Casse postali venivano impiegati dallo Stato secondo sue valutazioni. Sicché poteva accadere, com'era emerso dai documenti dell'Amministrazione postale, che «il risparmio di Venezia serv[isse] a costruire il teatro del Municipio di Atri in quel di Teramo, come quello di Napoli a far fronte alle domande dei Comuni toscani».

Da questo concetto di più corretta distribuzione del risparmio raccolto, Luzzatti dedusse «la superiorità della Cassa [privata] su quella governativa, e la superiorità della banca popolare sulla Cassa di risparmio libera». Il suo convincimento era che la banca popolare, che era «una vera Cassa di risparmio perfezionata», si avvicinava «sempre più all'ideale di distribuire a vantaggio del popolo, in forma di credito, il capitale raccolto dal popolo. Il che non e[ra] agevole nelle Casse di risparmio, le quali, per l'indole loro e per l'ordinamento specifico, d[ovevano] cercare i più cauti impieghi, e, più che sulla persona, fondarsi sulle malleverie obiettive»¹⁵. Facevano eccezione solo alcune Casse di risparmio della Romagna, che avevano tentato varie forme di credito popolare e agrario, «anticipando e intuendo in parte l'azione delle banche mutue». Poiché, a suo parere, le Casse di risparmio private attraversavano «da qualche tempo... un certo languore», Luzzatti le esortava perché, nella lotta contro le Casse postali, non disertassero il campo o si rassegnassero a morire. Si dovevano convincere che avevano «torto a cullarsi in questo quietismo orientale per più ragioni». Preferendo «la controversia, e non la polemica», Luzzatti ribadiva l'opportunità «di un convegno dei rappresentanti delle principali Casse di risparmio e delle banche popolari», perché si mettessero d'accordo tra loro «sui criteri più idonei a fissare un'equa e comune ragione degli interessi». In primo luogo, evitando una concorrenza poco amichevole tra loro; in secondo luogo, esercitando «un'influenza assidua ed efficace sull'azione delle Casse di

¹⁴ *Ivi*, p. 141.

¹⁵ *Ivi*, p. 142.

risparmio postali». Le Casse di risparmio private dovevano, cioè, accettare la lotta; riconoscere che «il depositante nella Cassa dello Stato [aveva] il vantaggio di poter esigere da per tutto il suo libretto, il che in questi tempi di mobilità vertiginosa ed eccessiva (*sic!*) e[ra] un beneficio inapprezzabile». Quest'ultimo inconveniente si sarebbe potuto tuttavia agevolmente eliminare se fossero intervenuti accordi tra le varie Casse, ed anche disseminando da per tutto agenzie e succursali. Esemplare al riguardo era stata la condotta della Banca Popolare di Lodi. Con le sue agenzie era riuscita a penetrare dove la Cassa di risparmio di Lombardia non aveva saputo giungere. C'è di più. Poiché il numero degli uffici postali era destinato ad aumentare, compito delle Casse private doveva essere quello di assicurare ai depositanti benefici reali, allettandoli anche con la partecipazione agli utili netti¹⁶. E ai fini di questa sana concorrenza con le Casse postali, Luzzatti suggerì, tanto alle Casse di risparmio quanto alle Banche popolari, di destinare premi, aiuti e sussidi ai maestri elementari, gettando così le basi, «salde e durevoli di un grande servizio pubblico intitolato: il risparmio nelle scuole». Azione che si sarebbe dovuta svolgere anche nelle fabbriche. Del resto, in Inghilterra – ricordò lo stesso Luzzatti – «le Casse di risparmio libere si difend[eva]no emulando le postali in questa gara di curare tutto ciò che pare[va] piccolo ed e[ra] grande»¹⁷. Ma Luzzatti non perdeva di vista le sue creature: le banche popolari. Per questo sostenne che le Casse di risparmio avrebbero dovuto offrire loro ogni specie di aiuto, soprattutto in tema di credito agrario di miglioramento, la cui durata andava da uno a cinque anni: un tipo di credito che non si adattava alla natura delle banche popolari, ma che esse potevano agevolmente praticare se i *Boni del Tesoro dell'agricoltura*, che avrebbero potuto emettere fossero stati acquistati dalle Casse. Si sarebbe, in tal modo, risolto il problema del credito agrario. In conclusione, si diceva convinto che le Casse, «riunendosi, studiando, rinfervorandosi nel bene», avrebbero trovato molte altre soluzioni. Ed era appunto in considerazione di ciò che invitava a convegno a Roma i rappresentanti delle Casse di risparmio italiane, auspicando che quelle di Milano e di Bologna se ne assumessero l'iniziativa¹⁸.

¹⁶ *Ivi*, pp. 143-147.

¹⁷ *Ivi*, pp. 149-150.

¹⁸ *Ivi*, pp. 151-154.

4. *Sella a Luzzatti*

Si è ampiamente riassunta la posizione di Luzzatti nei confronti della politica del governo in materia di Casse postali non solo per l'autorità che egli aveva quale segretario generale del Ministero di Agr., Ind. e Comm., e quale *magna pars* dell'inchiesta industriale svolta tra il 1870 e il 1874, ma anche per la reazione che il suo saggio ebbe presso Quintino Sella, il vero autore – si è detto – delle Casse postali, ed anche, e soprattutto, per l'accoglienza che ebbero, sia pure con ritardo, come si vedrà, le sue proposte presso le Casse di risparmio private. Intanto non può non accennarsi all'immediata replica di Sella al suo intervento, che apparve nel numero della *Nuova Antologia*, successivo a quello che aveva ospitato il saggio di Luzzatti. Nel suo intervento Sella, dopo aver definito «stupendo» il saggio di Luzzatti, si sforzò di dimostrare che tanto l'aumento dei limiti dei depositi quanto il maggior tasso d'interesse corrisposto ai depositanti non danneggiavano in alcun modo né le banche popolari né le Casse di risparmio private, come emergeva, a suo dire, dai dati raccolti relativamente ai primi quattro anni di attività delle Casse postali.

Non è qui il caso di esporre il contenuto della lunga lettera, nella quale Sella, del resto, ribadì molte delle argomentazioni già espresse nella relazione al disegno di legge del 10 marzo 1870, n. 44, per l'istituzione delle Casse postali. Ammise, però, che il risparmio postale sarebbe cresciuto col tempo, e la concorrenza alle altre istituzioni avrebbe potuto «farsi di qualche serietà»¹⁹, ma tale «sacrificio sarebbe [stato] di ben poca entità», e gli pareva «che nei loro annui accrescimenti di capitale, o nei dividendi, vi sarebbe [stato] [per le Casse private] margine più che sufficiente per un simile sacrificio»²⁰. A giustificazione di tale «sacrificio» Sella aggiunse, oltre che il progresso delle classi più povere verso la previdenza e la necessità di «stimolare il risparmio in tutti i punti d'Italia»²¹, anche il vantaggio che sarebbe venuto a Comuni e Province dalla concessione di mutui «a condizioni eque» per «opere di incontestata utilità pubblica»²².

¹⁹ *Sulle casse postali di risparmio. Lettera di Quintino Sella all'on. deputato L. Luzzatti*, in *Nuova Antologia*, vol. XXII, (1880), p. 535.

²⁰ *Ivi*, p. 550.

²¹ *Ivi*, p. 553.

²² *Ivi*, p. 551.

5. *Il progetto Berti di riforma delle Casse di risparmio*

Nel 1880 la crisi economica esplosa nel 1873 era ormai lontana, e il governo, confortato dalla ripresa economica, si era disposto, nel 1881, a studiare provvedimenti per l'abolizione del corso forzoso, e per l'alleggerimento della pressione fiscale, sopprimendo la famigerata imposta sul macinato, e provvedendo al lancio di un vasto programma di opere pubbliche. Il risparmio nazionale era cresciuto, e, con esso, era cresciuto il numero degli appartenenti ai ceti medi e medio-bassi, che avevano capitalizzato parte dei loro guadagni²³. Vi era una maggiore accumulazione di capitali, una parte notevole dei quali affluiva alle istituzioni creditizie. Sotto questo profilo le Casse di risparmio ordinarie detenevano negli anni 1881-1883 il primato; emettevano il maggior numero di libretti (952mila); raccoglievano il maggior volume di risparmi (685milioni nel 1880); alimentavano il maggior flusso di impieghi. La stragrande maggioranza delle attività si accentrava nelle mani di un ristretto gruppo, cioè nelle Casse di Milano, Napoli, Firenze, Roma, Bologna, Torino, Verona²⁴. La loro presenza nel sistema creditizio, nonostante qualche cedenza, rimaneva, inoltre, cospicua. Le Casse raccoglievano oltre il 50% del risparmio nazionale e contribuivano al progresso economico del Paese con impieghi che superavano il 40% del totale²⁵.

Dalla tabella in nota può desumersi tuttavia la progressiva diminuzione percentuale dei loro impieghi in attività economiche, che si spiegava, da un lato, con le crisi economiche che, tra il 1873 e il 1879, e dopo il 1887, avevano colpito, nel primo periodo, tanto l'economia italiana quanto – si è visto – quella fiorentina e, nel secondo, l'intero Paese, ma soprattutto il Mezzogiorno; dall'altro, con la crescita delle attività di altri e nuovi istituti di credito, e soprattutto con la necessità di ricercare impieghi che presentassero carattere di sicurezza, tali da consentire alle Casse di esercitare la loro originaria funzione pre-

²³ SACHS, *op. cit.*, pp. 906-909.

²⁴ *Ivi*, pp. 899-905.

²⁵ Quote percentuali di mercato detenute dalle Casse di risparmio

	1875	1880	1885	1888
Impieghi economici	46,01	43,35	40,55	37,47
Impieghi finanziari	40,60	51,65	50,18	48,36
Raccolta	55,51	54,59	53,13	50,61

Fonte: *Associazione fra le Casse di risparmio, 1888-1988. Origine e attualità della prima legge sulle Casse di risparmio italiane*, Roma, 1988, p. 10.

videnziale. Una parte notevole e crescente degli impieghi era assorbita, infatti, dalle operazioni a lungo termine, protette da garanzie reali, mentre negli impieghi finanziari prevalevano gli acquisti di titoli di Stato. Da questo punto di vista, le Casse di risparmio si distinguevano nettamente dalle altre aziende di credito²⁶, senza che per questo il loro ruolo e contributo apparisse meno utile e indispensabile al progresso economico e sociale del Paese.

Che fossero divenute una forza economica cospicua era apparso sempre più dall'interesse che andavano suscitando nel governo, che proprio in questi anni aveva cominciato a ritenere indispensabile un intervento legislativo per definirne la natura e inquadrarle in un contesto di norme e limiti. Già nel 1875 le Casse erano state invitate, con apposita circolare, a inviare al Ministero di Agr., Ind. e Comm. i loro bilanci e la situazione dei conti; invito al quale non sempre, e non tutte, avevano puntualmente adempiuto. L'intento di non lasciarle senza controlli era sfociato poi nel progetto di legge che il 30 novembre 1881 il Ministro di Agr., Ind. e Comm., on. D. Berti, aveva presentato alla Camera²⁷.

Fatto è che le Casse erano ancora costituite e rette in base alla legge 31 dicembre 1851, n. 1312, che, in vigore nelle province dell'antico regno di Sardegna, era stata poi estesa all'indomani dell'Unità a tutto il Paese. Si trattava di una legge che lasciava alle Casse «la più grande libertà nelle loro operazioni», e inoltre le caratterizzava per l'ambiguità della loro fisionomia, che oscillava tra quella di istituti di previdenza e quella di istituti di credito. Per rimuovere quest'incer-

²⁶ Composizione percentuale delle attività

	Casse di risparmio				Totale Aziende di credito			
	1875	1880	1885	1888	1875	1880	1885	1888
Impieghi economici								
Imp. sett. priv.	80,2	80,7	81,8	82,3	90,7	91,6	92,6	93,4
Imp. sett. pubbl.	19,8	19,3	18,2	17,7	9,3	8,4	8,4	6,6
(Imp. lungo term.)	(30,7)	(34,9)	(36,9)	(41,3)	(14,1)	(19,8)	(24,6)	(26,4)
Impieghi finanziari								
Liquidità	13,4	6,2	4,8	4,6	12,1	13,2	9,6	9,2
Titoli	86,6	93,8	95,2	95,4	87,9	86,8	90,4	90,8
(Titoli di Stato)	52,2	(62,6)	(71,9)	(73,6)	(36,8)	(47,8)	(56,6)	(55,0)

Fonte: *Associazione fra le Casse di risparmio, 1888-1988 ecc., op. cit.*, p. 11.

²⁷ Atti parlamentari (A.P.), legislatura XIV, sessione unica, *Camera dei Deputati, Documenti*, n. 262 (30 nov. 1881).

tezza, il Ministro aveva voluto indicare specificamente gli obiettivi che si proponeva di conseguire con il suo progetto di legge. E cioè: 1) la loro trasformazione in istituzioni autonome, svincolate dagli enti fondatori, ai quali avrebbero dovuto restituire, anche per via di ammortizzazione, il capitale fornito per consentire loro l'inizio delle attività; 2) la loro classificazione come istituti di previdenza, e non di credito, perché la legge e il paese avevano inteso, nell'istituirle, realizzare «un'opera di utilità sociale», e non valeva sostenere che gli statuti di alcune di queste Casse non imponessero alcun obbligo di assegnare parte degli utili a vantaggio pubblico, tenuto conto che «tale obbligo e[ra] implicito ed inerente all'ufficio sociale che al pari delle altre esse esercita[va]no». E perché fosse evidente questo obbligo il Ministro aveva aggiunto che le Casse svolgevano anche funzioni – raccogliere e impiegare risparmi – che dovevano tornare entrambe utili al risparmiatore. Un principio cioè, come aveva ricordato Luzzatti, che era anche alla base delle banche popolari; che, anzi, sotto questo profilo, gli erano sembrate *Casse di risparmio perfezionate*, perché, sotto la forma dell'interesse sui depositi a risparmio, dei crediti concessi, e sotto l'altra dei dividendi, distribuivano una notevole somma di vantaggi ai loro associati e alla classe sociale cui questi appartenevano.

I due obiettivi espressi nel disegno di legge servivano al Ministro per riservare una parte degli utili delle Casse «ad una istituzione di efficace previdenza», una *Cassa nazionale dei lavoratori per la vecchiaia*, ossia «la istituzione principe che una nazione possa alzare ai lavoratori previdenti, resi deboli e stanchi da lunghi anni di fatiche». Tale Cassa si sarebbe dovuta finanziare con il contributo di due decimi degli utili delle Casse di risparmio. L'on. Berti puntava, in breve, a promuovere una legislazione sociale, caricandone una parte del costo, sulle spalle delle Casse, le quali, inoltre, dal momento in cui il progetto di legge avrebbe avuto la ratifica parlamentare, avrebbero dovuto sottostare a vari adempimenti: costituirsi per atto pubblico o scrittura privata autenticata nelle firme, se costituite da privati azionisti; conformare, anche quelle già operanti, i loro statuti «alla loro natura di istituti di previdenza, e al loro scopo essenziale, che e[ra] quello di raccogliere risparmi»; conformità che si sarebbe ottenuta, per decreto reale, dopo l'accertamento da parte del Ministero di Agr., Ind. e Comm. della rispondenza ai requisiti richiesti dai loro statuti. Il decreto reale avrebbe poi loro conferito la caratteristica di ente separato e distinto dall'ente che eventualmente l'avesse fondato. E perché questa assunzione di autonomia avvenisse senza ritardi, il disegno di legge stabiliva un termine perentorio di due anni non solo per le Casse fon-

date da enti morali, ma anche per quelle sorte come società per azioni, ritenendosi che «nessuna idea di lucro [aveva] moss[o] i soci fondatori... di guisa che le nostre Casse possono considerarsi [tutte] come enti morali». Il progetto fissava il minimo di dote patrimoniale per la costituzione delle Casse, da versare a fondo perduto o da ammortizzare in un limitato numero di anni, e la necessità di integrarlo, per garantire i depositanti, con una parte degli utili che si sarebbero conseguiti, a mano a mano che l'attività della Cassa avesse progredito. Gli statuti avrebbero dovuto contenere, infine, la norma dei due decimi degli utili annuali da destinare alla Cassa nazionale per la vecchiaia: un decimo a favore della Cassa stessa e un altro, con assegnazione speciale, ma sempre a vantaggio degli iscritti alla Cassa. Sull'azione delle Casse si sarebbe esercitata da parte del governo ogni utile funzione di controllo. Ogni diligenza sarebbe stata usata per accertare il rispetto delle norme statutarie²⁸.

6. *Il contenzioso della Cassa di risparmio di Imola*

Per quanto ispirato a nobili scopi, il disegno di legge in questione non fece molta strada. Fu profondamente modificato dalla Commissione parlamentare incaricata di esaminarlo, come emerse dalla relazione redatta e presentata alla Camera dall'on. Giuseppe Mantellini il 28 giugno 1882. La chiusura della sessione parlamentare fece il resto, determinandone la caduta.

Il progetto dell'on. Berti fu, in realtà, «universalmente combattuto per i suoi intendimenti socialistici e di confisca»²⁹. Ma non tutti i principi cui si ispirava vennero abbandonati. Non pochi organi dello Stato continuarono a ritenere che le Casse, anche quelle nate come società per azioni, fossero degli istituti di previdenza. E questo risultò dall'atteggiamento assunto dal Ministero di Agr., Ind. e Comm. quando la Cassa di risparmio di Imola, nel giugno 1883, apportò al suo statuto alcune modificazioni e ne chiese l'approvazione per decreto reale. Poiché il Ministero rinviò ogni decisione a quando sarebbero state definite le questioni previste nel progetto di legge presentato e non ancora né discusso né approvato, la Cassa di Imola si rivolse al Tribunale di Bologna, che il 30 agosto 1884 emise il richiesto decreto. Ma

²⁸ *Ivi*, pp. 1-11.

²⁹ *Atti del Congresso delle Casse di risparmio* tenuto in Bologna nei giorni 9 e 10 giugno 1886, Bologna, 1886, p. 24.

il Ministero, nel novembre 1885, interpose appello, e il Tribunale di Bologna gli dette ragione. Il Ministero aveva sostenuto che la Cassa d'Imola non poteva essere inclusa tra le società commerciali, «perché, mentre queste [avevano] per iscopo il lucro dei soci, ecc., il capitale della Cassa [era] invece composto di azioni infruttifere e gli utili [erano] destinati in aumento del fondo di riserva ed in opere di beneficenza». Contro queste argomentazioni la Cassa ricorse in Cassazione, che il 16 giugno 1886 annullò il decreto favorevole al Ministero, e rimise la causa alla Corte di Appello di Ancona, che confermò, il 13 ottobre 1886, il decreto del Tribunale di Bologna del 30 agosto 1884, concedendo l'autorizzazione all'inserimento degli atti della Cassa nel *Bollettino delle società per azioni*. Era, chiaro però, che, nonostante la sentenza favorevole, il Ministero avrebbe potuto promuovere ricorso in Cassazione, e forse ottenere l'annullamento della decisione della Corte di Appello di Ancona³⁰. Sennonché, mentre questo contenzioso si trascinava da una Procura all'altra, la Cassa, provata evidentemente dalla sua esperienza giudiziaria, aveva scritto il 3 aprile 1885 alle altre Casse della Romagna, ponendosi il problema se non convenisse sollecitare una legge speciale che sottoponesse a uno stesso regime tutte le Casse, indipendentemente da come erano state costituite, se cioè da società di mutuo soccorso, Pie fondazioni, Comuni, Province, governo, azionisti, ecc. Oppure se non fosse il caso di lasciare ciascuna Cassa soggetta alle norme meglio rispondenti alle proprie origini.

Va da sé, da quanto si è riferito, che la Cassa d'Imola era dell'avviso che le Casse istituite sotto forma di società anonime dovessero rimanere tali, e ricadere sotto le disposizioni transitorie per l'attuazione del nuovo codice di commercio annesse al R.D.L. 14 dicembre 1882.

7. *Le riforme proposte dalla Cassa di Imola*

La Cassa d'Imola non si era limitata a una semplice esortazione; aveva proposto un'associazione fra le Casse delle province romagnole, come mezzo per imprimere maggiore impulso alle operazioni che le Casse svolgevano, attraverso frequenti relazioni di affari tra loro. Aveva suggerito di procedere all'emissione di speciali libretti di credito, «nei

³⁰ CASSA DI RISPARMIO DI IMOLA, *Contributo al primo Congresso nazionale delle Casse di risparmio*, Imola, 1886, pp. XI-XVII.

quali tanto i successivi versamenti quanto i rimborsi potessero operarsi, oltre che presso la Cassa che li [aveva] rilasciati, anche presso tutte le altre, in una misura da determinarsi in proporzione così della entità patrimoniale di ognuna di esse come dell'ammontare delle somme di cui ciascuna e[ra] depositaria»³¹. Un'idea, si è visto, sostenuta da Luzzatti ben 5 anni prima.

Convinta che il suggerimento sarebbe riuscito «vantaggioso e gradito» specialmente al ceto commerciale, la Cassa di Imola aveva sottolineato che tale innovazione avrebbe implicato l'apertura fra le varie Casse di conti correnti. E i conti correnti avrebbero favorito e alimentato l'emissione di vaglia e assegni, campo nel quale vi erano eccellenti prospettive. Infatti, mentre la Banca Nazionale nel Regno d'Italia rilasciava gratuitamente assegni superiori alle mille lire, le Casse, collegate al piccolo commercio e ai bisogni dei privati, ne avrebbero potuto rilasciare per cifre inferiori, colmando la lacuna esistente. Altro vantaggio sarebbe derivato dagli spostamenti di fondi, tramite il risconto di portafoglio, da una Cassa all'altra, utilizzando, in tal modo, al meglio, le disponibilità di ciascuna. La collaborazione fra le varie Casse sul piano degli affari avrebbe contribuito a creare inoltre anche una Centrale dei rischi *avant-lettre*, nel senso che le varie Casse sarebbero potute essere «con esattezza e prontamente informate delle somme per cui [erano] esposti coloro che ad esse si rivolg[eva]no per ottenere sovvenzioni». A tale scopo si sarebbe dovuto «stabilire un cifrario, mediante il quale le Casse potessero all'occorrenza corrispondere tra loro anche telegraficamente, senza compromettere quella riservatezza che negli affari di banca e[ra] doverosa»³².

8. Il progetto Grimaldi per le pensioni agli operai

Le proposte di associazione avanzate dalla Cassa di Imola caddero in un momento particolarmente favorevole. Con il 1° giugno 1885, Ministro di Agr., Ind. e Comm., non più D. Berti³³, ma B. Grimaldi³⁴, un nuovo progetto di carattere sociale venne presentato alla Camera³⁵. Aveva

³¹ CASSA DI RISPARMIO D'IMOLA, *Proposta di stringere utili rapporti tra le Casse di Risparmio*, Imola, 1885, p. 49.

³² *Ivi*, pp. 49-50.

³³ D. Berti fu Ministro di Agr., Ind. e Comm. sia nel IV (29 maggio 1881 - 25 maggio 1883) che nel V Ministero Depretis (25 maggio 1883 - 30 marzo 1884).

³⁴ B. Grimaldi fu Ministro di Agr., Ind. e Comm. nel VI, VII e VIII Ministero Depretis (30 marzo 1884 - 29 luglio 1887).

anch'esso come scopo l'istituzione e il funzionamento di una *Cassa pensioni per gli operai*, e coinvolgeva, anch'esso, le Casse di risparmio ordinarie. Ma, a differenza del decaduto progetto Berti, che caricava obbligatoriamente sulle spalle delle Casse una parte del finanziamento occorrente, il progetto Grimaldi, piuttosto che un obbligo definito per legge e ineludibile, mirava a ottenere dalle Casse una partecipazione volontaria. Le si sollecitava ad aggiungere un nuovo titolo di benemeranza a quelli già accumulati, di assumere cioè direttamente l'esercizio di una nuova forma di previdenza, che, assicurando agli operai una pensione per la vecchiaia, avrebbe contribuito alla tranquillità dell'ordine pubblico, oltre che a quella delle famiglie delle classi operaie.

L'invito non aveva lasciato indifferente la Cassa di Bologna, che il 10 ottobre 1885, forte dei favorevoli risultati ottenuti in precedenza riguardo ai problemi fiscali che avevano colpito, all'indomani dell'Unità, le Casse, aveva sollecitato le Casse dell'Emilia e delle Marche a discutere la proposta ministeriale, nonostante le condizioni parlamentari non sembrassero, allora, propense a prenderla in esame. La Cassa di Bologna sosteneva che le Casse si sarebbero potute caricare del funzionamento della Cassa pensioni, anticipando l'attuazione di uno dei principi contenuti nel disegno di legge, attraverso l'istituzione di una nuova serie di libretti appositamente studiata. L'assunzione di questo servizio non avrebbe implicato, per le Casse, alcun obbligo finanziario o di gestione, e non si sarebbe tradotta né in una modifica statutaria né in un appesantimento amministrativo né in forme di solidarietà e responsabilità reciproche fra le Casse aderenti. La Cassa di Bologna proponeva, in breve, una riunione tra le Casse emiliane e marchigiane per discutere la questione. Per invogliarle, aggiungeva che in tale riunione si sarebbero potuti trattare «eziandio altri argomenti di comune interesse», e cioè «le conseguenze pratiche» della sentenza 11 maggio 1885 relativa alla tassa di manomorta; i modi di diffusione del credito agrario, per il cui esercizio il disegno di legge sul riordinamento di tale credito, presentato il 29 novembre 1884 dal Grimaldi³⁶, faceva largo assegnamento sul contributo delle Casse di risparmio³⁷; l'assicurazione degli operai contro gli infortuni sul lavoro tramite la

³⁵ A.P., *Camera dei Deputati*, Legislatura XVI, sessione 2a, Ordinamento delle Casse di risparmio, *Documenti*, n. 11, (19 novembre 1887).

³⁶ A. P., *Camera dei Deputati*, Legislatura XV, sessione unica, *Documenti*, n. 268. Sul decreto cfr. L. DE ROSA, *Una storia dolente: le faticose origini del credito agrario*, in IDEM, *Orientamenti e problemi in Storia economica*, Giappichelli, Torino, 1990, pp. 271 e sgg.

³⁷ DE ROSA, *Una storia dolente ecc*, op. cit., p. 274.

Cassa Nazionale di Assicurazioni; l'applicazione, con opportuni accordi, delle proposte della Cassa d'Imola e via dicendo»³⁸.

L'iniziativa della Cassa di Imola aveva ricevuto intanto la «lusinghiera accoglienza» del Ministro di Agr., Ind. e Comm.³⁹, nonché l'adesione delle Casse delle province di Bologna, Ferrara, Ravenna e Forlì, ma era stata alla fine assorbita da quella della Cassa di Bologna. Piuttosto che delusa, la Cassa di Imola ne approfittò, per inviare, il 6 novembre 1885, un memoriale a tutte le Casse che si erano espresse favorevolmente nei confronti della sua iniziativa. Il documento ribadì i punti della proposta di riforma delle Casse già resi pubblici, ma aprì anche una finestra sulle trasformazioni in corso nella realtà economica e nel sistema previdenziale e creditizio. Ricordò che le Casse di risparmio non erano più, come in origine, le sole istituzioni che operavano per «educare il popolo alla previdenza». Molte altre istituzioni si erano proposte, «con mezzi più diretti e più efficaci, il miglioramento delle condizioni economiche dell'operaio». Anche la clientela delle Casse risultava oramai mutata. Ai loro sportelli non affluivano più solo il piccolo risparmio dell'operaio, come alle origini, ma da tempo anche «i depositi delle classi sociali più fortunate»⁴⁰. E tuttavia le «Casse» non sembravano avessero colto questa trasformazione. Applicavano ai nuovi e più consistenti depositi norme «così ristrette e pedanti che ri[usciva]no di grave incomodo al pubblico», al punto da alienare loro «la simpatia delle popolazioni». Oltre a mancare «di speditezza nelle operazioni», offrivano un assai limitato ventaglio di servizi. Sicché risultavano manifestamente perdenti nei confronti con le banche popolari. In molte località queste ultime, sorte «accanto a una potente Cassa di risparmio», erano solite raccogliere «in breve quasi il doppio dei depositi di questa, sebbene dotate di un capitale sociale e di un fondo di riserva limitatissimi». Il memoriale sostenne che le Casse stavano perdendo posizioni anche nei confronti di quelle postali, i cui depositanti potevano effettuare operazioni di depositi e di prelievo presso tutti gli uffici postali a ciò abilitati⁴¹: tutte idee, cioè, che Luzzatti aveva – si è visto – lucidamente espresse. In conclusione il documento am-

³⁸ *Atti del Congresso delle Casse di risparmio tenuto a Bologna, op. cit.*, pp. 7-8.

³⁹ Ministro di Agr., Ind. e Comm., Segretariato Generale, Divisione I – Istituto di credito e previdenza, a Direttore Cassa di risparmio di Imola, Roma, 16 aprile 1885, in CASSA DI RISPARMIO DI IMOLA, *Proposta ecc.*, cit. p. 76.

⁴⁰ *Ivi*, pp. 61-62.

⁴¹ *Ivi*, pp. 72-73.

monì che se le Casse non prendevano coscienza dei mutamenti avvenuti nel settore della previdenza e del credito, avrebbero registrato «in epoca non molto lontana un non lieve pregiudizio alla loro prosperità»⁴². Oltre ad accrescere la raccolta del risparmio avrebbero dovuto: 1) fare ricorso all'emissione di vaglia e assegni per pagamenti in sede e fuori sede; 2) consentire il trasferimento di liquidità da una Cassa all'altra; 3) generalizzare lo sconto cambiario, operazione di particolare utilità, specie dopo la ministeriale del 24 febbraio 1885, che raccomandava alle Casse di riscontare il portafoglio delle società cooperative di credito e delle banche popolari per agevolare la pratica del credito agrario; 4) attuare la *Centrale dei rischi avant-lettre*⁴³ di cui si era discusso.

9. *Le Casse di risparmio dell'Emilia e delle Marche*

Mentre la Cassa di Imola spingeva verso un ammodernamento e ampliamento delle funzioni delle Casse sul terreno bancario, il Ministro di Agr., Ind. e Comm. negava loro la caratteristica di istituzioni creditizie e le riduceva, sulla base di un parere del Consiglio di Stato, a semplici opere pie, assoggettabili, per l'approvazione e modificazione di statuti, alla procedura della legge 3 agosto 1862. Fu questo nuovo orientamento ad affrettare la riunione proposta dalla Cassa di Bologna, e soprattutto ad accrescerne l'importanza. La riunione fu infatti convocata per occuparsi non solo del progetto di formazione di una nuova serie di libretti presso le Casse, destinati a costituire capitali per provvedere ai bisogni della vecchiaia degli operai, ma anche del modo di rendere più efficace e utile il contributo delle Casse: a) alla *Cassa Nazionale di Assicurazioni per gli infortuni degli operai sul lavoro*, che conduceva una vita stentata, difficile e lontana dai suoi scopi istituzionali; e b) all'esercizio del credito agrario. E inoltre a valutare le eventuali proposte delle Casse partecipanti al Congresso, e soprattutto i «criteri da presentare al Governo per il riordinamento legislativo delle Casse di risparmio»⁴⁴; ecc.

Al Congresso intervennero i rappresentanti di 52 Casse: non solo

⁴² *Ivi*, p. 68.

⁴³ *Ivi*, pp. 73-75.

⁴⁴ *Cassa di risparmio di Bologna ai Presidenti delle Casse di risparmio dell'Emilia e delle Marche*, Bologna, 1866, in *Atti del Congresso di Casse di risparmio*, op. cit., pp. 9-11.

quelle dell'Emilia e delle Marche⁴⁵, ma anche alcune della Toscana (Bagni, Firenze, Lucca), dell'Umbria (Città di Castello, Fabriano, Gubbio, Narni, Terni), del Lazio (Rieti), del Piemonte (Torino)⁴⁶.

Al di fuori della trattazione dei due problemi riguardanti le assicurazioni sociali, ossia la Cassa pensioni per la vecchiaia e la Cassa Nazionale per gli infortuni sul lavoro, il Congresso dedicò oltre la metà del suo tempo ai criteri su cui basare una legge sulle Casse di risparmio.

Per quanto atteneva alle assicurazioni sociali le Casse ritenevano fosse opportuno inserirvisi, in quanto si trattava di un servizio che era «in piena armonia» con il loro compito di raccogliere risparmio da uomini previdenti. Ciò che andava valutato era il modo con cui tale funzione dovesse svolgersi. La discussione intorno alla Cassa pensioni per la vecchiaia non fu, tuttavia, particolarmente vivace, dato che il Congresso partiva dallo schema preparato dalla Cassa di Bologna, che lo aveva convocato non per obbligare le altre Casse ad accettarlo, ma perché si pronunciasse individualmente sul progetto, e qualora il loro giudizio fosse risultato favorevole, sostenessero nei rispettivi loro Consigli la bontà del progetto. La Cassa di Bologna era convinta che «conveniva lasciare facoltà alle singole Casse o di istituire solamente la nuova serie di libretti, o di assumere a suo tempo anche il conferimento delle pensioni». Il problema era se le Casse dovessero prestarsi ad agevolare la formazione delle pensioni per la vecchiaia degli operai; oppure, attraverso l'istituzione di una serie speciale di libretti, come proposto, prepararsi a quando il progetto sarebbe divenuto legge⁴⁷.

Il Congresso si limitò ad approvare lo schema preparato dalla Cassa di Bologna. Intanto, rifiutò subito di approvare la proposta di considerare vincolante l'età dei 50 anni, ai fini della liquidazione delle somme maturate dagli operai per i versamenti effettuati sui libretti speciali, come richiesto dal progetto Grimaldi. Vi furono coloro che ritennero tale limite di età troppo basso, considerando che «l'uomo a 50 anni è ancora valido al lavoro»⁴⁸. La sola modificazione apportata riguardò l'entità e il limite dei versamenti⁴⁹. L'assemblea raccomandò alle Casse

⁴⁵ E cioè di: Argenta, Ascoli-Piceno, Bagnacavallo, Bologna, Bondeno, Brisighella, Cagli, Carpegna, Cento, Cesena, Faenza, Fano, Fermo, Ferrara, Forlì, Jesi, Imola, Loreto, Lugo, Macerata, Medicina, Mirandola, Oppida, Orciano di Pesaro, Osimo, Ostra, Parma, Piacenza, Pesaro, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini, S. Giorgio di Piceno, Sant'Elpidio a Mare, S. Giovanni a Persiceto, Sinigaglia, Tolentino, Treia, Urbania, Urbino, Zola Predosa.

⁴⁶ *Ivi*, pp. 12-13.

⁴⁷ *Ivi*, pp. 26-27.

di attuare la proposta nel più breve tempo e con la maggiore larghezza possibile⁵⁰.

10. *Proposte di riforme*

Il Congresso, dopo aver discusso lo schema della Cassa di Bologna relativo alle pensioni, liquidò in poche battute l'appoggio promesso alla Cassa Nazionale per gli Infortuni sul Lavoro⁵¹, e si soffermò sullo schema di legge sulle Casse di risparmio, preparato dalla Cassa di Bologna, facendolo proprio, con poche modifiche⁵². Lo schema, come quello sui libretti speciali, non era definitivo, ma doveva essere sottoposto all'esame di tutte le Casse, anche di quelle che non avevano preso parte al Congresso, auspicando che concordassero «su proposte di norme comuni» da presentarsi al Ministro di agricoltura, industria e commercio per un apposito disegno di legge⁵³. Fatto che appariva indilazionabile, poiché il governo sembrava risoluto «a presentare una legge», e di questa determinazione le Casse non potevano disinteressarsi; dovevano, invece, come si sottolineò, alcuni mesi dopo, all'apertura del Congresso di Firenze, «proporre e sostenere quei criteri che riten[eva]no più conformi alla buona amministrazione e al servizio che disimpegna[va]no»⁵⁴.

Delusa per il fatto che il Congresso si chiudeva senza che né le sue proposte di maggiore collaborazione fra le singole Casse né il suo ricorso ai Tribunali per l'approvazione del suo statuto fossero stati presi in considerazione, la Cassa di Imola espresse le sue contrarietà che vennero, però, rapidamente placate, rinviando ogni discussione in proposito al Congresso che si sarebbe tenuto a Firenze nell'autunno seguente. Nel frattempo, per venire incontro alla Cassa di Imola, venne

⁴⁸ *Ivi*, p. 32.

⁴⁹ *Ivi*, pp. 34-36.

⁵⁰ *Ivi*, pp. 39-40.

⁵¹ Si raccomandò, infatti, alla Cassa Nazionale di diffondere la conoscenza dei vantaggi fra gli operai; di facilitare a operai e industriali le pratiche per l'iscrizione, la denuncia del sinistro, e l'accertamento del danno, facilitandone la liquidazione, ecc. *Ivi*, pp. 47-48.

⁵² *Ivi*, pp. 47-71.

⁵³ *Ivi*, pp. 47-48.

⁵⁴ Cfr. *Atti del Congresso nazionale delle Casse di risparmio*, tenuto in Firenze nei giorni 22, 23 e 24 novembre 1886. Ristampa a cura dell'ACRI, Roma, 1960, pp. 31-32.

letta una commissione⁵⁵ con l'incarico di studiare e proporre i modi più acconci per: 1) stabilire accordi fra le Casse medesime a reciproco vantaggio e a tutela dei comuni interessi; 2) favorire lo sviluppo delle operazioni di utilità generale; 3) pubblicare studi, deliberazioni e situazioni delle Casse medesime⁵⁶.

11. *Il Congresso di Firenze*

Non tutte le Casse si dichiararono d'accordo sulla proposta di riforma delle Casse avanzata dalla Cassa di Bologna. La Cassa di Risparmio di Roma non solo dissentì apertamente, ma per sottolineare il suo dissenso si astenne dal partecipare al Congresso, e inviò una lunga lettera, nella quale, oltre a sostenere che la diversità delle origini delle varie Casse non consentiva un'unica regolamentazione; respingeva l'equiparazione delle Casse alle società commerciali, pur ammettendo che tale riconoscimento avrebbe consentito alle Casse di estendere la loro sfera d'azione, potendo venire in soccorso dell'industria e del commercio e conseguire maggiori profitti. Sostenne che lo scopo delle Casse non era tanto l'aumento del profitto quanto la sicurezza dell'impiego per garantire l'interesse ai depositanti. Si dichiarò infine contraria all'accoglimento del progetto sul Monte pensioni da parte delle Casse di Risparmio⁵⁷.

Quella della Cassa di Roma non fu l'unica voce apertamente dissenziente. Nel corso del dibattito più di un delegato, tra i 126 che vi parteciparono⁵⁸, mostrò di dividerne le riserve, in particolare l'impossibilità dell'adozione di un'unica normativa⁵⁹. Il Congresso non si dilungò su questo problema. Su proposta del delegato della Cassa di Milano, accettò di chiudere la discussione generale e di passare a quella dei singoli articoli, ai quali, d'altra parte, nessuno dei delegati mostrò di opporsi⁶⁰. Accolto il principio che una legge sulle Casse, qualora fosse stata emanata, doveva ingerirsi «il meno possibile» nella loro attività, essere, quindi, «una legge di libertà»⁶¹, si passò all'esame

⁵⁵ Furono chiamati a farne parte i rappresentanti delle Casse di Bologna, Torino, Terni, Ferrara e Foligno.

⁵⁶ *Cassa di risparmio di Bologna ecc., op. cit.*, pp. 72-75.

⁵⁷ *Ivi*, pp. 30-31.

⁵⁸ L'elenco è negli *Atti del 1° Congresso ecc., op. cit.*, pp. 15-24.

⁵⁹ *Ivi*, pp. 32 e sgg.

⁶⁰ *Ivi*, p. 35.

⁶¹ *Ivi*, p. 34.

del progetto concordato al Convegno di Bologna e alla sua approvazione.

Il Congresso di Firenze rappresentava la grande maggioranza delle Casse operanti nel Paese, come risultava, oltre tutto, dal fatto che le 126 Casse partecipanti, oltre ad essere situate in tutte le regioni, nel Centro-nord come nel Sud, erano detentrici di un patrimonio complessivo di circa 87milioni di lire e contavano depositi per circa 847milioni di lire⁶². Rispecchiavano insomma gli interessi e le aspirazioni dell'intero movimento delle Casse di risparmio; sicché sarebbe stato difficile, per il governo, non tenerne conto. Del resto, il Ministro Grimaldi, rispondendo alla lettera con cui lo si informava del loro imminente Congresso, aveva assicurato che «il governo non [avrebbe] presenta[to] alcuna proposta al Parlamento concernente l'ordinamento giuridico delle Casse di risparmio, se prima non gli [fossero] [state] comunicate le risoluzioni prese dal Congresso medesimo, dalle quali anzi sper[ava] di trarre largo profitto per la divisata riforma legislativa»⁶³. Ma quali le conclusioni del Congresso?

Presieduto dal delegato della Cassa di Bologna, il prof. ing. Cesare Zucchini, coadiuvato da 4 vice-presidenti, espressioni delle differenti aree geografiche del Paese, e cioè Palermo⁶⁴, Torino⁶⁵, Napoli⁶⁶, e Terni⁶⁷, il Congresso aveva coinvolto nel dibattito un gran numero di delegati, e si era concluso con l'approvazione di alcuni ordini del giorno. Uno di questi riguardò il rapporto tra le Casse e l'esercizio del credito agrario.

I tentativi fin allora compiuti per radicare nel Paese un efficiente sistema di credito agrario erano falliti⁶⁸, e la conseguenza era stata il persistere dello «stato di depressione e di malessere dell'agricoltura nazionale». Si riconosceva che il problema del funzionamento del credito agrario era «difficilissimo a risolversi, tanto che qualcuno lo [aveva] chiamato nel campo economico la quadratura del circolo»⁶⁹. Se non era difficile prestare denaro ai grandi e medi proprietari agricoli per le garanzie che potevano offrire, era impossibile fare altrettanto con

⁶² *Ivi*, p. 28.

⁶³ Il Ministro al Direttore della Cassa di risparmio di Bologna, Roma, 22 settembre 1886, *Ivi*, p. 10.

⁶⁴ Comm. Pier Lorenzo Caminnci.

⁶⁵ Marchese avv. Cesare Ferrero di Cambiano.

⁶⁶ Conte comm. Girolamo Giusso, Direttore generale del Banco di Napoli.

⁶⁷ Conte cav. Paolano Manassei.

⁶⁸ L. DE ROSA, *Una storia dolente ecc., op. cit.*, p. 262 sgg.

⁶⁹ *Atti del Congresso nazionale ecc., op. cit.*, p. 99.

fittavoli e mezzadri, che tali garanzie non erano in grado di presentare, neppure sui frutti pendenti, destinati per legge a garantire il locatore per la riscossione del fitto. Sicché, nonostante la legge Cordova del 1869 avesse stimolato la creazione di banche agricole e autorizzato l'emissione di buoni agrari, il problema non aveva registrato progressi. Fino al 1882 vi era stata inoltre una specie di gara tra le Casse di risparmio e le Banche popolari nel pretendere il primato nel settore. Ancora nel 1880 Luzzatti aveva sostenuto, si è visto, che le banche popolari avrebbero potuto esercitare il credito agrario a breve termine, mentre quello a medio e a lungo termine dovesse essere compito delle Casse, a meno che le Casse non si fossero impegnate ad acquistare i titoli che le Banche popolari avrebbero emessi per consentire il credito a medio-lungo termine. Il Conte Manassei, presidente della Cassa di Terni, aveva respinto la tesi di Luzzatti, sostenendo che non era vero che le Casse non fossero in grado di «scendere al livello dei piccoli possidenti, dei fittaiuoli, dei mezzaiuoli», in quanto la grande maggioranza delle Casse era formata da Casse piccole, a contatto con gli strati sociali agricoli più modesti, senza dire che si avevano «splendidi esempi di Casse grandi che con un largo congegno di agenzie e di rappresentanze espand[eva]no nei più piccoli centri i loro servizi»⁷⁰. Il Manassei affermò, in sintesi, che nessun Istituto poteva essere considerato meglio qualificato per l'esercizio del credito agrario delle Casse di risparmio, «sia per i capitali di cui dispon[eva]no, sia per le qualità dei loro amministratori, sia per il contatto giornaliero in cui [erano] colle classi agricole»⁷¹.

Ma la necessità di istituire e rendere efficiente un credito agricolo nasceva anche dal fatto – come sostenuto dal Conte Girolamo Giusso, allora direttore generale del Banco di Napoli e dell'annessa Cassa di risparmio – che, anche se più tardi che altrove, l'agricoltura tendeva a diventare in Italia un'industria, il che implicava l'impiego di «larghi capitali, senza i quali lotta[va] invano colla concorrenza straniera», e, per giunta, abbisognava di capitali a buone condizioni, specie considerando che si trattava, a differenza che nell'industria e nel commercio, di immobilizzarli «per decenni e ventenni», con una remunerazione altrettanto ritardata, e difficile a valutarsi in rapporto al tempo, elemento sempre di rischio. Per Giusso, il problema era anche che mentre l'industria e il commercio trovavano i capitali di cui avevano bisogno nei medesimi centri dove operavano, «quasi senza cercarli», l'agricoltura

⁷⁰ *Ivi*, pp. 99-100.

⁷¹ *Ivi*, p. 102.

che, per le sue funzioni si esercita in periferia, doveva cercarsi i capitali, e non li trovava. Inoltre, se in alcune parti del Paese, l'agricoltura era soffocata dall'usura, in altre, la mancanza o insufficienza di capitali rendeva impossibile trasformare le terre a coltura estensiva in terre a coltura intensiva. La fame di capitali che tormentava l'agricoltura lasciava spazio a tutte le istituzioni creditizie; non vi erano ragioni di emulazione e di primati. Occorreva che banche popolari e Casse di risparmio partecipassero tutte alla rinascita dell'agricoltura nazionale. Cosa che già facevano parecchie Casse di risparmio, come quelle di Bologna, Milano, Imola, ecc., ed anche il Banco di Napoli, il cui «sconto di favore accordato alle banche popolari», aveva prodotto, e stava producendo, effetti rilevanti nelle province meridionali⁷².

Ma nonostante il problema del credito agrario fosse oggetto, nel Congresso, di una serie di interventi tutti più o meno di notevole livello e partecipazione, e taluni non privi di preoccupazioni riguardo alle garanzie che si sarebbero potute ottenere, date le difficoltà connesse con la creazione del pegno⁷³, l'o.d.g. Giusso che alla fine venne approvato non andò oltre il significato generico di semplice raccomandazione alle Casse di partecipare «allo svolgimento del credito agrario, nella misura delle proprie forze e nelle forme e nei modi che meglio rispon[d]eva ai bisogni dell'agricoltura»⁷⁴.

Nessuna proposta fu avanzata riguardo ai diritti del locatore sul pegno e al loro eventuale trasferimento all'erogatore del prestito. Proposta che invece sarebbe stata più che indispensabile, tenuto conto che il disegno di legge sull'esercizio del credito agrario era in discussione al Parlamento. Ma i delegati al Congresso convennero che non era «buona ragione prendere una deliberazione sopra materia piena di pericoli, e non studiata abbastanza...»⁷⁵. Altro o.d.g., che pure fu approvato, concerneva la proposta del delegato della Cassa di Imola, il prof. Luigi Paolini, di cui si è discorso, sulla quale il Congresso, pur riconoscendo «la più larga libertà e autonomia delle singole Casse», fu concorde nel raccomandare di stabilire tra esse vicendevoli accordi, in modo da promuovere una forte corrente di frequenti e cordiali relazioni, tali da agevolare l'espansione di servizi a favore del Paese⁷⁶.

⁷² Su questo L. DE ROSA, *Storia del Banco di Napoli ecc., op. cit.*, vol. II, p. 50 e sgg.

⁷³ *Atti ecc., op. cit.*, pp. 104 e sgg.

⁷⁴ *Ivi*, pp. 108, 143-144.

⁷⁵ *Ivi*, p. 108.

⁷⁶ *Ivi*, pp. 117-118; 144-145.

Ma il risultato più rilevante fu l'approvazione dei criteri da presentare al governo per il riordinamento legislativo delle Casse di risparmio; criteri che ripercorrevano, per larghissimi tratti, la strada tracciata dal documento approvato a Bologna. Riaffermavano la necessità di un riconoscimento «con precise norme legislative del modo di esistere delle Casse di risparmio», che eliminasse ogni incertezza sulla loro indole e forma giuridica; convenivano sul fatto che le Casse che sarebbero state fondate acquistassero personalità giuridica per decreto reale, su proposta del Ministero di Agr., Ind. e Comm., salve le eventuali autorizzazioni da parte degli enti fondatori; rivendicavano che, nelle Casse costituite per azioni, le azioni fossero personali e intransmissibili; che le proposte di modificazione degli statuti fossero riservate esclusivamente alle Casse; che le Casse fossero autorizzate a rilasciare libretti di pensione per la vecchiaia; che si ammettesse mediante conto corrente (oltre che con le Casse consorelle) colle Casse postali il trasferimento gratuito da luogo a luogo dei crediti dei depositanti; che alle Casse non fosse applicata la tassa di manomorta; che fossero mantenute le esenzioni dalle leggi sul bollo, sui registri, sull'imposta di R.M. per le Casse che non distribuivano dividendi, premi o compensi ai fondatori, ai soci e agli amministratori; che il Ministero di Agr., Ind. e Comm. avesse la sorveglianza sulle Casse per ciò che riguardava l'osservanza delle leggi e dei regolamenti; ecc.⁷⁷.

Perché questi criteri potessero far parte del progettato provvedimento legislativo il Congresso approvò la nomina di una *Commissione permanente delle Casse di risparmio*⁷⁸, il cui compito era appunto di studiare e curare i comuni interessi delle Casse di risparmio; raccogliere e pubblicare gli atti, gli studi, i dati statistici relativi alle stesse Casse; promuovere la formazione di nuove Casse nelle varie parti d'Italia; concorrere al progressivo sviluppo e miglioramento di quelle esistenti; pubblicare analisi delle questioni economiche, amministrative e legislative riguardanti le Casse e l'ordinamento del risparmio e del credito; convocare entro un biennio dalla sua nomina un Congresso delle Casse di risparmio cui presentare un regolamento definitivo per la consociazione fra le Casse stesse, fermo restando l'autonomia di ciascuna⁷⁹. Primo compito assegnatole, come prima appli-

⁷⁷ *Ivi*, pp. 135-138.

⁷⁸ A componenti la Commissione furono chiamati i rappresentanti delle Casse di Milano (alla presidenza), Firenze, Verona, Torino, Bologna e Genova. *Ivi*, p. 126.

⁷⁹ *Ivi*, pp. 139-140.

cazione di una libera cooperazione fra le Casse, fu quello di dare pratica attuazione all'idea di un Monte pensioni⁸⁰.

12. *Il crollo della Cassa di risparmio di Cagliari*

A rafforzare l'orientamento del governo circa l'opportunità di sottoporre a disciplina le Casse di risparmio contribuì anche il crollo di quella di Cagliari, anche se le vicende che la travolsero nel corso del 1887, furono lo sbocco di una crisi che aveva coinvolto l'intero sistema bancario sardo⁸¹. Si trattava dell'unica Cassa sarda esistente al momento dell'Unità, dopo che le altre due – quelle di Alghero e Sassari – pur essendo state, al pari di essa, autorizzate fin dal 1844, non erano mai entrate in funzione. Quella di Cagliari era anche la Cassa che aveva ottenuto il monopolio per l'esercizio del credito fondiario per la Sardegna. Il governo si servì del suo fallimento per affermare che neanche le Casse di risparmio erano esenti da rovesci. Argomentazione che, più volte, durante le discussioni alla Camera sul progetto Grimaldi⁸², venne agitata⁸³. E tornò a essere agitata quando il disegno di legge passò al Senato, dove il Cambray-Digny riferì che l'Ufficio centrale aveva concluso «che uno dei motivi impellenti a fare questa legge e sottoporre le Casse di risparmio a disposizioni legislative era che una cassa di risparmio aveva fatto cattiva prova». Cattiva prova che il Cambray-Digny attribuiva all'eccesso di impieghi in titoli, che poi non erano stati trovati buoni. Ma si trattava – aveva aggiunto – dell'unico caso, «in sessanta anni, che una Cassa di risparmio fosse andata poco bene in Italia»⁸⁴.

⁸⁰ *Ivi*, p. 145.

⁸¹ Nel 1871 era stata istituita in Sardegna a Sassari la filiale della Banca del Popolo ed era sorto il Banco di Cagliari; dopo la promulgazione della legge del 1869 sul credito agrario erano, poi, sorte: nel 1871, il Banco di Sassari e la Banca Agricola Sarda; nel 1873, il Credito agricolo industriale sardo; nel 1874, la Banca Pop. Coop. di Cagliari; nel 1877, la Banca Agricola di Gallura; e nel 1879 la Banca agricola industriale arborense. Cfr. G. Prsu, *La crisi del sistema bancario sardo*, in *Credito e sviluppo economico in Italia dal Medioevo all'età contemporanea*, Società italiana degli storici economici, Verona, 1988, p. 627.

⁸² A.P., *Camera dei Deputati*, Legislatura XVI, 2a sessione 1887, *Documenti*, n. 11, Ordinamento delle Casse di risparmio (seduta del 19 novembre 1887).

⁸³ Cfr. l'intervento dell'on. Achille Plebano in A.P., *Camera dei Deputati*, Legislatura XVI, 2a sessione, *Discussioni*, tornata del 5 marzo 1888, p. 1177.

⁸⁴ A.P., Senato, legislatura XVI, 2a sessione 1887-88, *Discussioni*, 8 giugno 1888, pp. 1524-1525.

Data l'incidenza che il caso ebbe sull'evoluzione delle Casse di risparmio, non è forse inopportuno richiamare, sia pure per sommi capi, le principali vicende che coinvolsero la Cassa di Cagliari. Una Cassa che aveva faticato a lungo ad accreditarsi, e che, come è stato ricordato, ancora nel 1867, su una popolazione di circa 30mila abitanti, non aveva in circolazione più di 130 libretti con depositi che non superavano complessivamente le 350mila lire. Ma, in seguito, la Cassa, allargando la propria clientela fino a comprendere la classe proprietaria del Cagliaritano e dei Comuni in cui aveva aperto agenzie, aveva accresciuto enormemente la raccolta di depositi, nonché il volume degli impieghi, con prestiti a Comuni e Province e con un portafoglio scontato di quasi 700mila lire, riscontato in parte presso la locale filiale della Banca Nazionale. Cominciato nel 1873 l'esercizio del credito fondiario, la Cassa l'aveva poi esteso al di là della cinta urbana, fino alla provincia di Sassari, con l'istituzione colà, nel 1879, di una filiale. Per consentire inoltre a quest'ultima una maggiore capacità operativa aveva ottenuto che, con R.D. 28 gennaio 1883, essa fosse trasformata in ente autonomo.

L'espansione della Cassa fu impedita da due circostanze: 1) dalla crisi del 1873-74 che in Sardegna fu particolarmente aspra, e si manifestò attraverso i cattivi raccolti agrari, la paralisi nelle esportazioni di bestiame e nell'attività delle miniere; e 2) dal fatto che la Cassa concentrò i propri impieghi in un ristretto numero di clienti, formato soprattutto da grandi proprietari che, a causa della crisi, non riuscirono a mantenere fede alle scadenze di pagamento. Di qui gli artifici di bilancio, il rifiuto, da parte degli azionisti, dell'approvazione del bilancio del 1885, e, di conseguenza, con la perdita della fiducia, la vana richiesta di aiuti agli altri istituti di credito dell'Isola, che, del resto, non attraversavano condizioni più brillanti, e che, tra la fine del 1886 e gli inizi del 1887, precipitarono in una crisi e poi, a loro volta, nel fallimento. Alla loro rovina si aggiunse, ai primi del 1887, quella della Cassa, del Credito fondiario e del Credito Agricolo Industriale Sardo.

Nel disastro che investì il sistema creditizio sardo, svolsero – è stato scritto – un ruolo determinante, oltre che l'assenza di una meditata ed efficiente politica creditizia nazionale, errori di gestione, imprudenti investimenti in settori industriali, mancanza di una strategia aziendale, un'insufficiente cultura bancaria⁸⁵. Un complesso, cioè, di fattori che si potevano riassumere, come fece l'on. Carmine, relatore

⁸⁵ Pisu, *op. cit.*, pp. 623-639.

sul progetto di legge sulle Casse di risparmio, nell'espressione «cattiva amministrazione». Infatti, Cassa e Credito fondiario si sarebbero potuti salvare solo se si fossero messi «a lucrare dall'esercizio del credito fondiario»⁸⁶.

13. *Il progetto di legge Grimaldi*

Il progetto di riordinamento delle Casse di risparmio, la cui presentazione al Parlamento era stata affrettata dall'episodio di Cagliari, sembrava già pronto nel 1886, quando la Cassa di Cagliari era ancora in attività. Era stata, anzi, l'imminenza della sua presentazione a spingere le Casse ad accelerare il Congresso di Firenze e a nominare la proposta *Commissione permanente*⁸⁷. Il rinvio della presentazione del progetto al Parlamento era stato dettato, per ammissione dello stesso Grimaldi, dall'opportunità di disporre dei deliberati del Congresso di Firenze. Ma, una volta pervenuti, il Ministro aveva definito il progetto⁸⁸, e lo aveva sottoposto alla *Commissione permanente*, che risiedeva presso la Cassa di Milano. Di questi contatti e accordi egli stesso informò la Camera nel corso del dibattito sul progetto. Confermò «che i rappresentanti delle Casse di risparmio di Milano e di Bologna, in nome di tutte le altre [Casse], [erano] venuti [da lui], e con loro [aveva] concret[ato] il disegno di legge» che era in discussione⁸⁹. Non tutti i punti erano stati, però, accettati dalla *Commissione permanente*. Quando fu ascoltata dall'Ufficio centrale del Senato sul progetto, essa propose, per esempio, che: 1) il termine di cinque anni stabilito per la rivendita degli immobili non necessari al loro funzionamento fosse esteso a 10 anni; 2) non fossero indicati i modi di impiego dei fondi in quanto lesivi dell'autonomia delle Casse; 3) le norme relative alla vigilanza, poco favorevoli alla reputazione delle Casse, fossero modificate; 4) fosse soppressa la proposta di concedere ai depositanti la possibilità di sporgere reclamo contro le Casse, in

⁸⁶ A.P., *Camera dei Deputati*, Legislatura XVI, 2a sessione 1887-88, *Documenti*, n. 11-a, *Ordinamento delle Casse di risparmio* (Seduta del 23 febbraio 1888), p. 120.

⁸⁷ A.P., *Camera dei Deputati*, Legislatura XVI, 2a sessione 1887, *Documenti*, n. 11, seduta 19 novembre 1887, p. 3.

⁸⁸ Il Ministro dichiarò che non aveva potuto accogliere tutte le richieste del Congresso di Firenze. *Ibid.*, p. 10.

⁸⁹ A.P., *Camera dei Deputati*, legislatura XVI, sessione 2a, *Discussioni*, 13 marzo 1888, p. 1285.

quanto suscettibile di inconvenienti; ecc.⁹⁰. Poiché non tutte le Casse si erano identificate nel progetto, e talune avevano espresso anche il loro disappunto,⁹¹ il Ministro riconobbe di avere «concordato [solo] con le principali di esse le disposizioni che [aveva] sottoposte alla Commissione» della Camera⁹². Ma quali i contenuti del progetto?

Nella relazione che precedeva il progetto, così come nel corso delle discussioni, il Ministro Grimaldi ribadì più volte che intento del governo era quello di definire il carattere delle Casse di risparmio; determinarne le funzioni, e, nel rispettarne la libertà, conferire al potere esecutivo norme sicure e certe da osservare⁹³. A suo dire il disegno di legge avrebbe messo fine all'incertezza che dominava la natura delle Casse, e che derivava da un'assenza di precise normative. Infatti l'unica legge al riguardo era ancora quella – citata – del 31 dicembre 1851 in vigore nel Regno sardo, e recepita poi dalla legislazione del Regno d'Italia. Ma si trattava di una legge che non aveva né determinato il carattere giuridico delle Casse né indicato da quale organo del potere centrale e in quali modi dovesse esercitarsi la vigilanza governativa. Il fatto che le Casse perseguissero finalità previdenziali le aveva via via fatte equiparare – si è visto – ad opere pie, come risultò dal regolamento applicativo della legge 20 novembre 1859 sulle opere pie, approvato con il R.D. 18 agosto 1860, n. 4249, che le aveva, pertanto, sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'Interno. L'istituzione, tuttavia, nel 1862 (R.D. 26 gennaio, n. 449), del Ministero di Agr., Ind. e Comm. aveva stabilito che, per effetto dell'art. 1 del citato R.D. 18 agosto 1860), dovessero passare alle dipendenze del Ministero di Agr., Ind. e Comm. Ma appena tre mesi dopo un nuovo R.D. (quello del 21 aprile 1862, n. 592) aveva introdotto un'ulteriore distinzione, precisando che le Casse gestite da opere pie o per prevalenti fini di beneficenza, così come i Monti di pietà o di pegno, non collegati ai Monti frumentari, dovessero dipendere dal Ministero dell'Interno, e quindi staccati dal Ministero di Agr., Ind. e Comm.; disposizione reiterata poi nell'art. 2 del regolamento 27 novembre 1862 per l'applicazione della legge sulle opere pie del 3 agosto dello stesso anno.

Un nuovo intervento in materia si era infine avuto con il R.D. 26 giugno 1864, n. 1911, che aveva considerato opere pie solo i Monti

⁹⁰ A.P., *Senato*, legislatura XVI, sessione 2a, *Documenti*, n. 11-a, pp. 6-7.

⁹¹ A.P., *Camera dei Deputati*, legislatura XVI, sessione 2a, *Discussioni*, 7 marzo 1888, p. 1212.

⁹² *Ivi*.

⁹³ *Ivi*, 5 marzo 1888, p. 1170.

frumentari e quelli di pietà o di pegno, lasciandoli alle dipendenze del Ministero dell'Interno, ponendo, invece, le Casse di risparmio, indipendentemente dalle loro origini, sotto la dipendenza del Ministero di Agr., Ind. e Comm. Il Ministero dell'Interno non era parso, però, soddisfatto di questa decisione, e due volte fece pressione sul Consiglio di Stato per un riesame della situazione. Ma tanto nel 1869 (parere del 29 luglio) quanto nel 1876 (parere del 2 giugno) il Consiglio di Stato si esprime negativamente, considerando le Casse di risparmio piuttosto che opere pie come «propri e veri istituti di credito definiti dalla dottrina»⁹⁴.

I dubbi erano sorti dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice di Commercio, che aveva liberato da ogni ingerenza governativa le società e gli istituti di credito non retti da leggi speciali. Si era allora sollevato il problema di cosa fossero le Casse di risparmio, soprattutto quelle sorte e gestite da società anonime. Il Consiglio di Stato si era espresso (il 16 novembre 1883) nel senso che le Casse, le quali non avevano prevalente fine di lucro, dovevano essere escluse dal novero delle società o istituti commerciali, e pertanto essere sottoposte alla vigilanza governativa, in particolare a quella del Ministero dell'Interno, alla stessa stregua delle opere pie.

Contrariato dal rovesciamento di tutta una giurisprudenza accumulatasi nel corso di un ventennio circa, il Ministero di Agr., Ind. e Comm. tornò di nuovo a sottoporre il problema al Consiglio di Stato, che, questa volta, traendo occasione dalla richiesta di approvazione del nuovo statuto della Cassa di Venezia, esprime il parere, il 26 marzo 1886 – confermandolo il 10 luglio seguente – che la Cassa di Venezia non dovesse essere considerata né opera pia né istituto di credito, ma un ente morale della natura di quelli previsti all'art. 2 del Codice civile, di quelli, cioè, che avevano bisogno di un decreto reale per costituirsi, e per tutte le volte che avessero voluto modificare i loro statuti. Il parere, accolto dalla Corte di Cassazione di Roma, con sentenza del 30 luglio 1887⁹⁵, pose così termine al lungo contenzioso promosso dalla Cassa di Imola⁹⁶.

Verso questa impostazione si era orientato anche il Ministro Grimaldi nel suo progetto, ritenendo che, per eliminare ogni incertezza o dubbio, questo principio dovesse essere, come aveva raccomandato

⁹⁴ G. MANTELLINI, *Lo Stato e il Codice civile*, vol. 3°, Firenze, 1882, pp. 287-289.

⁹⁵ A.P., *Camera dei Deputati*, legislatura XVI, sessione 2a, *Documenti*, n. 11, pp. 1-5.

⁹⁶ Vedi retro p. 226 sgg.

il Consiglio di Stato,⁹⁷ sanzionato dal Parlamento, e il riconoscimento era tanto più indispensabile e urgente data la rilevanza assunta dalle Casse di risparmio nella vita economica e nel sistema creditizio del Paese, dal momento che racchiudevano nei loro forzieri, alla fine del 1886, la grandissima maggioranza del risparmio nazionale. Su un totale di circa 1,594 miliardi di lire di depositi, ne detenevano a risparmio oltre 1,033 miliardi, e in più 263 milioni circa in c/c e altri 22 milioni e più sotto forme diverse, senza dire che il loro patrimonio sfiorava oramai i 110 milioni di lire⁹⁸.

Il disegno di legge che il Ministro presentò al Parlamento pose, così, prima di tutto, il problema della definizione delle Casse di risparmio, offrendone una che non ammetteva equivoci. Considerava Casse di risparmio «quegli istituti i quali, qualunque [fosse] la natura dell'ente fondatore, si propon[eva]no principalmente il fine di raccogliere i depositi a titolo di risparmio, e di trovare ad essi conveniente collocamento»⁹⁹. Definizione che dava luogo a una vera e propria rivoluzione; imponeva una *reductio ad unum* a una serie di istituzioni dalle più varie origini, assegnando a ciascuna di esse un termine perentorio di un anno dalla pubblicazione della legge per trasformarsi nello stesso tipo di istituto, con un fondo di dotazione che non avrebbe dovuto fruttare alcun interesse alle persone o agli enti che lo avevano, a suo tempo, erogato, e soprattutto conservando un'incontestabile indipendenza dall'ente che per avventura le avesse fondate, e dal quale dovevano risultare separate tanto nel patrimonio quanto nell'amministrazione. Per tale separazione il disegno di legge, e poi la stessa legge, stabilì un periodo massimo di tre anni. Ma poiché la legge non poteva imporre atti di beneficenza, ma solo garantirne la possibilità, si aggiunse che il capitale di fondazione delle Casse poteva essere restituito per intero o in parte, secondo gli accordi, dopo che la Cassa avesse accumulato un adeguato fondo di riserva. Nel disegno di legge fu introdotto il concetto che nessuna Cassa potesse essere priva di un fondo di dotazione inferiore alle 5mila lire: una condizione reputata nel corso del dibattito troppo elevata specie per i piccoli centri, dove, per il fatto che il danaro non vi abbondava, molte Casse erano sorte con dotazioni irrisorie¹⁰⁰; condizione che era anche più incomprensi-

⁹⁷ A.P., *Camera dei Deputati*, legislatura XVI, sessione 2a, *Documenti*, n. 11, p. 7.

⁹⁸ *Ivi*, pp. 5-6.

⁹⁹ *Ivi*, p. 10.

¹⁰⁰ A.P., *Camera dei Deputati*, legislatura XVI, sessione 2a, *Discussioni*, 5 marzo 1888, pp. 1175-1176.

bile, considerato che il progetto auspicava proprio l'istituzione di Casse di risparmio nei piccoli centri¹⁰¹. Tanto il Ministro quanto la Commissione che l'aveva esaminato, accettarono poi di limitare la dotazione a 3mila lire¹⁰².

Nell'intento sempre di assicurare la massima autonomia alle Casse, il progetto di legge prevede che nelle Casse istituite da associazioni la qualità di socio fosse personale e intrasmissibile; norma che rimase nella legge poi approvata nonostante il marchigiano on. G. Zucconi si fosse posto l'interrogativo di cosa sarebbe avvenuto dopo la morte di tutti i fondatori¹⁰³.

Intese come strumenti per favorire la previdenza, ma anche per accrescere l'attività e la ricchezza del Paese, le Casse dovevano astenersi dagli acquisti di immobili non necessari al loro funzionamento. Dovevano provvedere alla vendita di quelli posseduti, o pervenuti o acquistati in seguito a esecuzione forzata per mutui non soddisfatti; vendita che sarebbe dovuta avvenire entro un arco di tempo di cinque anni. Su questo termine si accese, però, una lunga e vivace discussione, che ebbe nel Cambray-Digny e nel milanese on. G. Mussi i maggiori oratori, e alla quale non fu estraneo il convincimento che «la condizione della proprietà fondiaria, specialmente rurale, [fosse] [allora] abbastanza disastrosa», e non la si potesse rendere «peggiore con delle leggi che si sarebbero riflesse anche sulla prosperità economica e finanziaria del paese»¹⁰⁴. Del resto, già dal giugno 1887 era in atto una crisi edilizia, dalle proporzioni sempre più drammatiche, specie nelle grandi città (Roma, Napoli, ecc.)¹⁰⁵. Non meraviglia che, in quelle condizioni, gli oppositori riuscissero a ottenere una modifica dell'articolo di legge proposto, e a far estendere il termine a 10 anni¹⁰⁶.

Nel caso dei termini per l'alienazione degli immobili l'opposizione era riuscita a conseguire un successo. Ma anche quando questo successo non si ottenne, come nel caso dei modi di impiego dei capitali, che dovevano essere contemplati negli statuti delle Casse – statuti che il Ministero doveva approvare – non per questo il dibattito non fu

¹⁰¹ *Ivi*, *Documenti*, n. 11, p. 11.

¹⁰² A.P., *Camera dei Deputati*, legislatura XVI, sessione 2a, *Discussioni*, 5 marzo 1888, p. 1176.

¹⁰³ *Ivi*, p. 1182.

¹⁰⁴ A.P., *Camera dei Deputati*, legislatura XVI, sessione 2a, *Discussioni*, 8 marzo 1888, p. 1339.

¹⁰⁵ L. DE ROSA, *Storia del Banco di Napoli ecc.*, op. cit., vol. II, p. 93 e sgg.

¹⁰⁶ A.P., *Camera dei Deputati*, legislatura XVI, sessione 2a, *Discussioni*, 8 marzo 1888, p. 1345.

meno vivace, e non consentì di far emergere utili conclusioni. Per esempio, il piemontese on. B. Gianolio ricordò che le Casse avevano impiegato in mutui a Comuni e Province il 9% dei loro capitali, ma che nel progetto preparato dal Ministro tali mutui erano proibiti; proibizione che la Camera aveva poi eliminato. Il timore dell'on. Gianolio era che il Ministro, nell'approvazione degli statuti, potesse indurre le Casse a ripristinare quel divieto, e questo con grave danno per le Casse; raccomandava pertanto al Ministro «di lasciare in questa materia largo campo alla libertà», sottolineando che, «sotto il regime di libertà», le Casse avevano «fatto buona prova»¹⁰⁷.

La preparazione del disegno di legge era stata particolarmente laboriosa. Il Ministro ne aveva dovuto discutere con la Commissione permanente delle Casse, e la Commissione della Camera fare altrettanto con il Ministro nella stesura della relazione. Altrettanto laboriosa fu anche la discussione svoltasi sia alla Camera che al Senato. Basti dire che i 33 articoli del testo della legge richiesero alla Camera sei sedute per essere approvati, tre al Senato, mentre due furono utilizzate dalla Camera per esaminare e approvare le modifiche apportate dal Senato. È che il disegno di legge subì non poche modifiche lungo il suo *iter*. I primi emendamenti furono opera dello stesso Ministro, che li presentò alla Presidenza della Camera nel gennaio 1888, pochi mesi dopo aver presentato il progetto. Non è il caso di farne qui un'analisi e di cercarne le ragioni, che, del resto, lo stesso Ministro fece derivare dai contatti avuti con varie Casse. È importante rilevare che, tra aggiunte, precisazioni e sostituzioni, il Ministro modificò ben 19 dei 33 articoli del testo. Ed anche la Commissione parlamentare intervenne pesantemente. Oltre a sopprimere qualche articolo, ne modificò, a volte radicalmente, 28 su 33¹⁰⁸. Né l'Ufficio centrale del Senato fu da meno: dopo aver soppresso un intero articolo ne modificò 20 su 33¹⁰⁹.

I numerosi interventi migliorarono nettamente il primitivo disegno di legge, rendendolo più conforme alla situazione esistente e consentendo quindi alle Casse di continuare nel loro cammino che, per riconoscimento della grandissima maggioranza degli intervenuti, era stato costellato di successi. In dieci anni, come sottolineò l'on. Achille Ple-

¹⁰⁷ A.P., *Camera dei Deputati*, legislatura XVI, sessione 2a, *Discussioni*, 12 marzo 1888, p. 1254.

¹⁰⁸ A.P., *Camera dei Deputati*, legislatura XVI, sessione 2a, *Documenti*, n. 11-a, pp. 16-39.

¹⁰⁹ A.P., *Senato*, legislatura XVI, sessione 2a, *Documenti*, n. 69-a, pp. 11-22.

bano, le Casse di risparmio avevano visto duplicato i loro depositi, sì da divenire «un fatto economico della massima importanza che altri Paesi ci invidia[va]no»¹¹⁰. E la raccolta dei depositi era stata considerata «il principale obiettivo» delle Casse; obiettivo che bisognava favorire autorizzando la raccolta anche di «depositi di natura diversa dal risparmio», come depositi in c/c, depositi pupillari, giudiziari, ecc.¹¹¹.

Sia dalla Camera che dal Senato l'approccio al progetto fu che esso doveva rispecchiare al massimo «intendimenti larghi e liberali». Del resto, l'Ufficio centrale del Senato, relatore il Cambray-Digny, che, nel passaggio del progetto dalla Camera al Senato, era stato nominato senatore – nell'osservare che si trattava di un progetto che poteva, secondo i casi, «consolidare o turbare un complesso di istituti, i quali per proprio vigore [erano] nati, cresciuti, [e avevano] preso grandissima importanza e si [erano] collegati con una vastissima rete d'interessi», – aveva concluso «che il potere legislativo», nell'esaminarlo, assumeva «gravissima responsabilità», e pertanto, «una volta che ne [fosse] appar[sa] la utilità, non [era] il caso di esitare ad emendarlo»¹¹². Premesso che le Casse dovevano conservare quella libertà di gestione fin allora goduta, ottenere personalità giuridica senza essere soggette alle Deputazioni provinciali come opere pie e senza equipararsi a società commerciali, il Senato si era sforzato di rimuovere tutte quelle espressioni, capoversi o articoli che potessero rendere meno evidente tale necessità. Aveva invertito in qualche punto l'ordine degli articoli; in altri, aveva reso più chiaro il concetto ispiratore della legge. Così, per esempio, aveva modificato l'articolo che prevedeva la non remunerazione dei componenti i Consigli di amministrazione delle Casse, osservando che una simile regola non era applicabile a quelle Casse che avevano patrimoni di molti milioni, e nelle quali la direzione esigeva tutto il tempo di un uomo, e dove direttore e amministratori si caricavano di gravi responsabilità. In queste Casse, dove risultava con chiarezza il carattere di istituto di credito, «la gratuità assoluta non sarebbe [stata] il modo di avere al maneggio degli affari gli uomini più esperti e competenti». Il Senato auspicò «che il direttore fosse remunerato come il capo degli impiegati, e che per gli amministratori

¹¹⁰ A.P., *Camera dei Deputati*, legislatura XVI, sessione 2a, *Discussioni*, 5 marzo 1888, p. 1177.

¹¹¹ A.P., *Camera dei Deputati*, legislatura XVI, sessione 2a, *Documenti*, n. 11, p. 11.

¹¹² *Ivi*, p. 3.

non fosse intera perdita il tempo passato nelle adunanze»¹¹³. Aveva inoltre modificato l'articolo nel quale la specificazione degli impieghi delle «Casse» era stata dalla Camera rinviata ai singoli statuti. Il Senato aveva ritenuto che la percentuale da fissarsi negli statuti non dovesse riguardare soltanto gli impieghi ipotecari, ma anche i prestiti fatti ai corpi morali, in genere a lunga scadenza, e gli investimenti in titoli o in anticipazioni su titoli, che, per quanto di facile realizzazione, davano talvolta luogo a perdite¹¹⁴; ecc.

Non si trattò di gravi stravolgimenti, ma non per questo il progetto approvato non dovette ritornare alla Camera, che provvide a recepire le modifiche e ad approvarlo definitivamente. Si ebbe così la legge 15 ottobre 1888, n. 5546, considerata, giustamente, la prima legge organica sulle Casse di risparmio, sottoposta, nel corso degli anni ad aggiustamenti e integrazioni e fusa, in ultimo, nel testo unico del 1925.

¹¹³ *Ivi*, p. 4.

¹¹⁴ *Ivi*, p. 5.