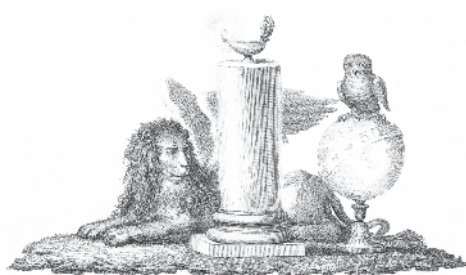


RIVISTA DI SCIENZE, LETTERE ED ARTI

ATENEIO VENETO

ESTRATTO

anno CCIII, terza serie, 15/I (2016)



ATTI E MEMORIE DELL'ATENEIO VENETO

Michele D'Alessandro

VIGILANTE PER DELEGA RICEVUTA.
LA FEDERAZIONE DELLE CASSE DI RISPARMIO DELLE VENEZIE
E LA TUTELA DEL RISPARMIO, 1928-1933*

Introduzione

Quando nel cuore degli anni venti governo e Banca d'Italia intrapresero la riforma del settore bancario, dando corso al secondo ciclo di regolazione dai tempi dell'unità¹, l'intervento fu improntato a un insieme di finalità relativamente chiare e coerenti fra loro. Si trattava, da un lato, di prendere «provvedimenti per la tutela del risparmio», ossia di rafforzare la stabilità del settore del credito e preservare la fiducia del pubblico nei confronti degli intermediari che raccoglievano depositi, accogliendo per tal via la sfida di ridefinire il «mandato della stabilità finanziaria» alla luce del rilievo assunto dai depositi bancari come strumento di pagamento². Dall'altro, di creare le condizioni per affrancare la politica monetaria dal rischio di cattura da parte delle banche, originante, oltre che da operazioni di credito di ultima istanza e salvataggi pubblici particolarmente onerosi, dall'effetto espansivo che l'attività delle banche miste in collegamento con la borsa aveva sui corsi azionari e, più in generale, sull'offerta di moneta: un effetto non necessariamente compatibile con la stabilità del valore interno ed esterno della moneta³. In entrambi i casi

* Sono particolarmente grato a Giorgio Brunetti e a Giandomenico Piluso per avere letto e commentato una precedente versione di questo articolo. Resta beninteso mia la responsabilità delle opinioni esposte così come di ogni eventuale errore.

¹ Per una analisi e periodizzazione dei cicli legislativi di regolazione del settore bancario e il loro collegamento con episodi di crisi finanziarie particolarmente acute si veda ALFREDO GIGLIOBIANCO, CLAIRE GIORDANO, GIANNI TONIOLO, *Innovation and Regulation in the Wake of Financial Crises in Italy (1880s-1930s)*, in *Financial Market Regulation in the Wake of Financial Crises: The Historical Experience*, a cura di Alfredo Gigliobianco e Gianni Toniolo, Roma, Banca d'Italia, 2009, pp. 45-73.

² Per una lettura dell'evoluzione storica del mandato della stabilità finanziaria in Gran Bretagna, Francia, Italia, Stati Uniti, Canada e Colombia tra Otto e Novecento si veda GIANNI TONIOLO, EUGENE N. WHITE, *The Evolution of the Financial Stability Mandate: From Its Origins to the Present Day*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, n. 20844, 2015.

³ Si veda su questo, oltre a GIANNI TONIOLO, *Il profilo economico*, in *La Banca d'Italia e il sistema bancario, 1919-1936*, a cura di Giuseppe Guarino e Gianni Toniolo, Roma-Bari, Laterza,

si trattava di questioni che riguardavano la struttura, l'operatività e l'articolazione istituzionale del sistema finanziario italiano, questioni che già in occasione della crisi del 1907 avevano manifestato tutto il loro potenziale destabilizzante, ma che, nonostante il dibattito pubblico e le proposte legislative cui avevano dato origine, erano rimaste in attesa di una soluzione tecnicamente soddisfacente e politicamente sostenibile⁴.

Alla metà degli anni venti l'argomento a favore di nuovi assetti istituzionali e di nuova regolamentazione aveva assunto carattere prioritario e cogente. Sul fronte bancario il fallimento nel 1921 della Banca italiana di sconto, una delle maggiori banche miste del paese, e la crisi del Banco di Roma nel 1923 avevano imposto ai depositanti e alla collettività dei contribuenti un costo molto elevato, stimato in 3,1 miliardi di lire dell'epoca nel triennio 1922-1924, equivalenti al 2,7% del prodotto interno lordo italiano del 1921⁵. Su una scala minore, ma con effetti potenzialmente destabilizzanti e comunque onerosi per l'erario, erano emerse tra 1925 e 1926 le difficoltà di un folto gruppo di banche cattoliche, per risanare le quali il governo fu sottoposto a ripetuti, pressanti inviti onde mettere mano a un ulteriore salvataggio pubblico⁶. Si era riaffac-

1993, pp. 5-101, anche GIANGIACOMO NARDOZZI, GIANDOMENICO PILUSO, *Il sistema finanziario e la borsa*, Roma-Bari, Assonime-Laterza, 2010, ove si evidenziano le difficoltà sollevate nel contesto italiano da una modalità di finanziamento degli investimenti industriali centrato in parte non piccola sul ruolo della banca mista.

⁴ Sulla crisi del 1907 si veda FRANCO BONELLI, *La crisi del 1907: una tappa dello sviluppo industriale in Italia*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1971; per i progetti di riforma bancaria precedenti la legge del 1926 si rimanda, tra gli altri, a GIUSEPPE GUARINO, *Il profilo giuridico*, in *La Banca d'Italia e il sistema bancario, 1919-1936*, pp. 103-170, e GIUSEPPE CONTI, *Fallimenti di mercato e fallimenti di regolazione prima della legge bancaria del 1936*, «Mercato concorrenza regole», 13 (2011), 3, pp. 521-548.

⁵ Si veda in proposito GIUSEPPE CARRIERO, PIERLUIGI CIOCCA, MONICA MARCUCCI, *Diritto e risultanze dell'economia nell'Italia unita*, in *Storia economica d'Italia*, a cura di Pierluigi Ciocca e Gianni Toniolo, Roma, Laterza, 2004, 3, t. 2, p. 505. Al momento del crollo il capitale della Banca Italiana di Sconto era di lire 70 milioni, equivalenti allo 0,6% del PIL italiano. Le perdite per creditori e depositanti furono comprese in media tra il 33% e il 38%.

⁶ Le difficoltà delle banche cattoliche, che riguardavano circa cinquanta istituti e che vennero alla luce a partire dal 1925, non fecero che inasprirsi negli anni successivi fino a toccare un apice di intensità tra 1928 e 1930. Nel 1928 gli istituti risultavano altamente immobilizzati e, a fronte di oltre 2 miliardi di depositi, si stimava avessero perdite superiori a lire 500 milioni. Si vedano al riguardo ANNA CAROLEO, *Le banche cattoliche dalla prima guerra mondiale al fascismo*, Milano, Feltrinelli, 1976 e più in particolare la ricostruzione che ne fanno GABRIELE DE ROSA, *Una banca cattolica fra cooperazione e capitalismo: la Banca Cattolica del Veneto*, Roma-Bari, Laterza-Banco ambrosiano veneto, 1991, pp. 141 ss e TONIOLO, *Il profilo economico*, pp. 58 ss. Secondo quest'ul-

ciato con prepotenza, insomma, il problema di contenere comportamenti di azzardo morale sia da parte di istituti che oggi si direbbero *too big to fail*, sia da parte di istituti di dimensioni minori, e di spingere gli intermediari verso l'adozione di politiche creditizie e prassi operative per quanto possibile rispettose della disciplina di mercato. Sull'altro fronte, quello macroeconomico, a metà decennio erano maturate le condizioni internazionali per la stabilizzazione delle principali valute europee e il ritorno della lira all'oro, indipendentemente dalla scelta della parità, non poteva prescindere da un saldo controllo sull'andamento degli aggregati monetari da parte delle autorità centrali. Era perciò minacciato – e i responsabili delle politiche economiche presso i ministeri e in Banca d'Italia ne erano ben consapevoli – da quanto, fosse un salvataggio bancario o industriale o un nuovo ciclo speculativo di borsa, fosse suscettibile di aumentare la circolazione o il credito interno, di gonfiare il debito pubblico o di riaccendere l'inflazione⁷.

In queste circostanze, divenuta improrogabile, la legislazione del 1926 per un verso riformò l'emissione affidandone il monopolio alla Banca d'Italia. Per altro verso definì gli strumenti e gli assetti istituzionali di una prima forma di regolamentazione e controllo del settore bancario: istituì un albo degli istituti di credito; instaurò un regime autorizzativo per la costituzione di nuove banche e filiali e le operazioni

timo, l'episodio valse a governo e Banca d'Italia da palestra per affinare gli strumenti di gestione della crisi e i criteri di ricorso a operazioni di credito di ultima istanza.

⁷ Si vedano TONIOLO, *Il profilo economico*, pp. 42 ss, GIUSEPPE CONTI, *Banca centrale e politica monetaria tra le due guerre*, in *Storia d'Italia, Annali 23, La banca*, a cura di Alberto Cova, Salvatore La Francesca, Angelo Moioli e Claudio Bermond, Torino, Einaudi, 2008, pp. 423-453 e, per uno scorcio di dettaglio, il confronto sui rapporti tra politica monetaria, andamento dei prezzi e valore esterno della lira che a partire dal 1924 impegnò il direttore generale della Banca d'Italia Bonaldo Stringher e vari esponenti del governo, ricostruito in FRANCO COTULA, LUIGI SPAVENTA, *Introduzione*, in *La politica monetaria tra le due guerre, 1919-1935*, a cura di Franco Cotula e Luigi Spaventa, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 90 ss. Giandomenico Piluso argomenta in modo convincente come le preoccupazioni di carattere macroeconomico fossero in realtà non solo prioritarie rispetto alla stabilità finanziaria, ma anche all'origine dei provvedimenti intesi a frenare la speculazione di borsa emanati dal ministro De Stefani nel 1925. In questa prospettiva il finanziamento dello sviluppo industriale italiano restava in Stringher e Beneduce preoccupazione preminente, ed esso era meglio assicurato in un contesto di 1) adesione al gold standard, 2) conseguente riduzione del costo dell'indebitamento pubblico e privato, e 3) creazione di un circuito per la mobilitazione del risparmio nazionale in investimenti a lungo termine – il “sistema Beneduce”, appunto –, assai più che dall'operato destabilizzante e fuori controllo delle banche miste. Cfr. GIANDOMENICO PILUSO, *L'Italia e il gold standard: genesi e razionalità del modello Beneduce 1905-1935*, «Imprese e storia», 41-42 (2011), pp. 13-33.

di fusione; fissò requisiti intesi al rafforzamento patrimoniale⁸ e tetti alla concentrazione dei rischi; introdusse obblighi informativi (trasmissione di bilanci e situazioni periodiche) e attribuì alla Banca d'Italia la funzione di vigilanza e il potere di compiere ispezioni presso gli istituti vigilati⁹.

Nel complesso la riforma del 1926 rappresentò un punto di svolta nella storia del sistema finanziario italiano. Diede, per cominciare, un profilo istituzionale all'attività bancaria, fornendo un criterio per distinguere tra organismi spuri, che pure sino allora si erano dedicati alla raccolta di depositi, e aziende di credito vere e proprie¹⁰. In secondo luogo, segnò la fine dell'esperienza di sostanziale *free banking* prevalsa sino allora, per cui gli intermediari finanziari erano trattati alla stessa stregua delle comuni società commerciali e, come tali, non erano sottoposti ad alcun obbligo di informazione o ad alcuna specifica forma di monitoraggio o vigilanza¹¹. In terzo luogo, segnò un passo in avanti nella direzione di una definizione formale e più compiuta delle funzioni di *central banking*¹², in capo nella fattispecie alla Banca d'Italia, che si impose come struttura tecnica autorevolmente qualificata, capace di

⁸ Agivano in questo senso le soglie minime di capitale, l'obbligo di accantonamento a riserva di una quota degli utili e la fissazione di un rapporto minimo, pari a un ventesimo, tra patrimonio e depositi.

⁹ Si vedano i Rdl 7 settembre 1926, n. 1511 recante *Provvedimenti per la tutela del risparmio* e Rdl 6 novembre 1926, n. 1830 recante *Norme regolamentari per la tutela del risparmio*.

¹⁰ Nel novero dei soggetti spuri che raccoglievano risparmio rientravano le casse mutue di soccorso e i consorzi agrari, come osserva ALESSANDRO POLSI, *L'articolazione territoriale del sistema bancario italiano fra scelte di mercato e intervento delle autorità monetarie (1900-1936)*, in *Banche e reti di banche nell'Italia postunitaria*, a cura di Giuseppe Conti e Salvatore La Francesca, Bologna, il Mulino, 2000, I, pp. 234 ss, che sottolinea l'importanza che ebbero in questo senso l'istituzione dell'albo e l'obbligo di presentazione dei bilanci.

¹¹ Cfr. TONIOLO, *Il profilo economico*. Fino alla metà degli anni venti i soli istituti sottoposti a regolazione erano quelli di emissione e le casse di risparmio. In altri termini, il legislatore non riconosceva i problemi generati nel mercato del credito dalle asimmetrie informative esistenti tra banche e depositanti da un lato, e tra banche e debitori dall'altro. O, se ne riconosceva l'esistenza, non riteneva che la risposta a tale externalità dovesse essere un intervento regolativo dello stato. Di fatto, a norma del codice di commercio del 1882, le banche in forma di società per azioni erano soggette al solo obbligo di depositare i bilanci presso il tribunale locale, al pari di ogni altra società anonima. Tale situazione, in realtà, non era molto dissimile da quella di altri paesi europei quali Gran Bretagna e Francia, come documentato in TONIOLO, WHITE, *The Evolution of the Financial Stability Mandate*.

¹² Sugli elementi e le tappe che hanno scandito la definizione del ruolo di banca centrale in Italia nel periodo tra le due guerre si veda CONTI, *Banca centrale e politica monetaria tra le due guerre*.

reclamare per sé, con il consenso del mondo bancario, i nuovi compiti di vigilanza in competizione con le amministrazioni dei ministeri economici¹³. Infine, nel solco tracciato da questa legislazione, e dunque riconoscendo la validità dei principi che l'avevano ispirata, avrebbe insistito con impeto ben più sistematico, comprensivo e radicale la legge bancaria varata dieci anni più tardi, nel 1936.

Nonostante la rilevanza e la marcata discontinuità con il passato, la riforma era lungi dall'essere adeguata, ossia dall'affrontare con la risolutezza necessaria lo spettro di problemi che si trovava a fronteggiare. Giunse, infatti, tardi, quando il sistema aveva ormai rivelato, appieno e clamorosamente, la sua fragilità¹⁴. Nacque, inoltre, "obsoleta", nel senso che non teneva conto del fatto che la fisionomia delle banche miste, i maggiori istituti di credito del paese, era evoluta negli anni a cavallo della prima guerra mondiale in quella di "banca *holding*", ossia di istituti con larghe partecipazioni nelle imprese industriali clienti¹⁵. Determinava poi, in materia di vigilanza bancaria, una situazione relativamente confusa, caratterizzata da pluralismo dei soggetti istituzionali coinvolti nella supervisione, eterogeneità dei modelli di supervisione stessi e diversità dei regimi regolamentari¹⁶. Così, per esempio, mentre attribuiva i compiti di vigilanza sulla maggior parte degli intermediari alla Banca d'Italia e al Ministero delle finanze, la legge escludeva dal perimetro di applicazione della norma le casse di risparmio, i monti di pietà e gli istituti di credito agrario, che restavano invece soggetti alla vigilanza del Ministero dell'economia nazionale¹⁷. A ciò si aggiunga che il regime

¹³ La netta preferenza del mondo bancario, in particolare delle società ordinarie di credito, per la Banca d'Italia in luogo di altro apparato della pubblica amministrazione come responsabile della vigilanza è attestata in GUARINO, *Il profilo giuridico*, pp. 117-118.

¹⁴ Si veda, in particolare, MARCO ONADO, *La lunga rincorsa: la costruzione del sistema finanziario*, in *Storia economica d'Italia*, a cura di Pierluigi Ciocca e Gianni Toniolo, Roma-Bari, Laterza, 2004, 3, t. 2, p. 410.

¹⁵ Cfr. su questo aspetto, specialmente GIGLIOBIANCO, GIORDANO, TONIOLO, *Innovation and Regulation*.

¹⁶ Di "concorrenza amministrativa" parla ALESSANDRO POLSI, *Stato e banca centrale in Italia. Il governo della moneta e del sistema bancario dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 48-49. Si veda in particolare CONTI, *Fallimenti di mercato e fallimenti di regolazione* per una lettura che pone l'accento sulle distorsioni provocate prima della legge bancaria del 1936 dall'esistenza di comparti del credito governati da modelli di regolazione e supervisione differenti.

¹⁷ Sotto quale giurisdizione di supervisione dovessero ricadere le casse di risparmio che, in quanto istituti che raccoglievano depositi, rientravano a rigore nell'ambito di applicazione del Rdl

regolativo e i poteri assegnati all'organo di vigilanza nel 1926 rappresentavano una versione significativamente ammorbidita rispetto a un precedente progetto di riforma, poi abbandonato, del 1923¹⁸ e che, nei primi cruciali anni che precedettero la stagione di crisi apertasi nel 1931, l'istituto di emissione – che dovette organizzare da zero un servizio di vigilanza – fece un uso dei nuovi poteri di ispezione volto assai più ad ammonire amministratori e dirigenti bancari, richiamandoli alle proprie responsabilità, che a imporre un fermo controllo sui criteri di erogazione del credito a “sicura garanzia” dei depositanti¹⁹.

Nel complesso, è plausibile scorgere nel regime regolamentare e di vigilanza varato nel 1926 gli effetti combinati delle resistenze messe in atto dagli interessi costituiti formatisi nell'arco di decenni intorno alle diverse componenti del mondo bancario; delle perplessità e cautele di un soggetto a sua volta plurale qual era il legislatore; della com-

7 settembre 1926, n. 1511, fu oggetto di una contesa che oppose il ministro dell'Economia Giuseppe Belluzzo alla Banca d'Italia e che si risolse alla fine nei modi auspicati dal primo GUARINO, *Il profilo giuridico*, pp. 138-139. Anche alle casse, ai monti di pietà e agli istituti di credito agrario, tuttavia, incombevano obblighi nei confronti della Banca d'Italia e del Ministero delle finanze per quanto riguarda l'iscrizione all'albo degli istituti di credito, le autorizzazioni, la trasmissione dei bilanci. Si veda Rdl 6 novembre 1926, n. 1830, art. 2.

¹⁸ Il progetto di legge del 1923, mai andato oltre lo stadio della bozza, è presentato e discusso in GUARINO, *Il profilo giuridico*, pp. 105 ss. Degno di nota è che contemplasse sanzioni penali per i trasgressori. Gianni Toniolo ipotizza che il provvedimento venisse ritirato perché considerato, a torto o a ragione, come radicale e che il governo ritenesse di non avere forza sufficiente per imporlo. Cfr. TONIOLO, *Il profilo economico*, p. 50.

¹⁹ Su entrambi questi aspetti il direttore generale della Banca d'Italia Bonaldo Stringher era stato adamantino. Pur essendo finalizzati a tutelare il pubblico risparmio come bene pubblico, i provvedimenti legislativi del 1926 non intendevano sollevare il depositante dalla responsabilità – «che [gli] spetta esclusivamente» – di «riporre la propria fiducia in organismi che ne sieno meritevoli, e diano affidamento di un'amministrazione sagace, oculata, prudente», ossia di esercitare un vigilante monitoraggio sulla banca cui affidava i propri depositi. Né intendevano rappresentare un insieme di misure che «toglie[ssero] alunché alle iniziative e alle responsabilità piene degli amministratori delle aziende di credito». La legislazione, del resto, intendeva rispettare lo “stato di fatto”, nel senso che non imponeva alle banche un adeguamento immediato alle norme introdotte, ma ne indicava i tempi e tracciava la strada. Cfr. BANCA D'ITALIA, *Adunanza generale ordinaria degli azionisti, 31 marzo 1928*, Roma, Banca d'Italia, 1928, pp. 55-56. Per quanto intensa fosse – 668 ispezioni nel biennio 1927-1928, pari al 15% degli istituti esistenti, e sospensione delle operazioni da parte di 435 banche entro la fine del 1929 – l'attività ispettiva dei primi anni si rivolse principalmente verso gli istituti di piccole dimensioni e non toccò le principali banche miste (cfr. POLSI, *L'articolazione territoriale del sistema bancario italiano*, pp. 240 ss).

petizione tra diversi apparati tecnici in seno alla pubblica amministrazione²⁰. Ostacoli ed esitazioni che le vicende della ben più grave crisi del 1931-1934 avrebbero spazzato via.

In questa cornice si iscrive nel 1927 la riforma dell'ordinamento delle casse di risparmio, la quale, pur muovendo da intenti di fondo molto simili a quelli della legge bancaria – ossia il rafforzamento della stabilità finanziaria –, poggiò su un impianto ben più risoluto ed ebbe esiti sulla struttura e sui comportamenti del comparto molto incisivi. È cosa nota che la legge produsse un consistente e rapido consolidamento delle casse di risparmio, il cui numero scese da 203 prima dell'introduzione della legge a sole 112 alla fine del 1928²¹. Tuttavia, gli aspetti più innovativi della riforma vanno ricercati nell'architettura di vigilanza sul comparto. Questa veniva infatti interamente ridisegnata e dotata di un nuovo fulcro nelle federazioni tra casse di risparmio. A tali organi obbligatori, costituiti su base regionale, il ministero delegava i principali compiti e responsabilità in materia di supervisione, trattenendo per sé la funzione di supervisore ultimo e poteri di indirizzo. Oltre alla delega, e suo complemento essenziale, veniva istituito un fondo di garanzia dei depositi interamente finanziato e amministrato dalle federazioni. A esso era assegnata una funzione duplice: assicurare i risparmiatori circa il riscatto dei depositi anche nell'evenienza di un fallimento; fornire alle casse federate un incentivo

²⁰ Vale la pena di ricordare che all'elaborazione della legge bancaria prese parte una pluralità di soggetti pubblici e privati, portatori di un insieme variegato di interessi economici, visioni ed *expertise*: dai tecnici della direzione generale della Banca d'Italia, a partire da Bonaldo Stringher, all'alta dirigenza dei ministeri del Tesoro e dell'Economia; da esponenti della Corte dei Conti a professori universitari; dai politici ai rappresentanti del mondo bancario e delle sue associazioni. Per un elenco dei membri della commissione incaricata di studiare la riforma si veda *La Banca d'Italia e il sistema bancario, 1919-1936*, p. 426, n. 1.

²¹ Si veda GIUSEPPE LANZARONE, *Il sistema bancario italiano*, Torino, Einaudi, 1948, pp. 32, 394. Cifre leggermente diverse quelle riportate in LUIGI DE ROSA, *Storia delle casse di risparmio e della loro associazione: 1822-1950*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 236, 242, ove si contano 180 casse di risparmio alla fine del 1926 e 105 all'inizio del 1929. Nicola Tridente conta 204 casse di risparmio prima del 1927 e 89 fusioni nell'arco di un anno (NICOLA TRIDENTE, *La concentrazione bancaria dalla prima guerra mondiale ai giorni nostri*, Bari, Laterza, 1955, citato in GIUSEPPE CONTI, *Creare il credito e arginare i rischi: il sistema finanziario tra nobiltà e miserie del capitalismo italiano*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 169), mentre Cotula e Garofalo attestano 202 casse nel 1926, 103 nel 1929 e 92 nel 1936 (cfr. FRANCO COTULA, PAOLO GAROFALO, *Le aziende di credito nel sistema finanziario italiano. Aggregati monetari e creditizi. Concentrazione e conti economici delle banche*, in *I bilanci delle aziende di credito, 1890-1936*, a cura di Franco Cotula, Tullio Raganelli, Valeria Sanucci [et alii] Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 169 ss).

adeguato a svolgere con scrupolo coscienzioso il mandato della supervisione, evitando il determinarsi di situazioni di dissesto. In sostanza, la legge del 1927 sostituiva a un modello di supervisione dall'alto, gerarchico, incentrato sull'azione di monitoraggio condotta dal ministero, un modello di supervisione decentrata incentrato sul *peer monitoring*, nel quale i vigilati stessi si monitoravano vicendevolmente garantendo il perseguimento degli obiettivi di vigilanza nel rispetto della normativa regolamentare vigente.

La nuova architettura aveva il pregio di minimizzare il problema delle asimmetrie informative esistenti tra vigilanti e vigilati e di massimizzare, attraverso la delega, i vantaggi informativi di cui questi ultimi godevano, nel segno di una maggiore efficacia della supervisione. Aveva pertanto, sulla carta, buone probabilità di rappresentare un miglioramento rispetto al precedente assetto, tanto più nella cornice sopra descritta, in cui il mandato della stabilità finanziaria nel suo complesso aveva ricevuto una definizione istituzionale non priva di incertezze.

Nel caso della Federazione delle casse di risparmio delle Venezia (d'ora in poi Federcasse) la promessa contenuta sulla carta fu mantenuta nei fatti. Negli anni dalla costituzione nel 1928 al 1936 la Federazione adempì con successo il mandato ricevuto dal governo agendo come supervisore dotato di propria discrezionalità, e dunque, a seconda delle circostanze, emanando regole, diffondendo *best practices*, adottando misure precauzionali, imponendo, in definitiva, la disciplina di mercato alle proprie associate. Anche per tal via, oltre che intervenendo nel salvataggio di banche locali su richiesta del governo e della Banca d'Italia tra la fine del decennio e i primi anni trenta, la Federazione contribuì a preservare la stabilità del sistema regionale del credito nell'ardua stagione della grande crisi, rendendo al sistema produttivo locale un prezioso, ancorché indiretto, servizio. In tale successo risiede senz'altro una delle ragioni per cui le federazioni non furono soppresse con il passaggio della legge bancaria del 1936, che di fatto ne riduceva la valenza, anzi conservarono immutato il proprio mandato all'interno della nuova architettura di vigilanza fino alla privatizzazione delle casse di risparmio nei primi anni novanta²². È probabile, inoltre, che il ruolo di agente ag-

²² La Federazione delle casse di risparmio delle Venezia fu formalmente sciolta nel 1999, ma la sua attività si interruppe di fatto nel 1992, per effetto della graduale entrata in vigore della legge Amato.

gregante svolto all'interno del sistema bancario italiano da alcune casse di risparmio dopo la privatizzazione non sia estraneo al fatto che il comparto abbia goduto per un settantennio di un regime regolamentare e di vigilanza distinto e speciale, inteso a favorirne la stabilità e il consolidamento patrimoniale.

Le pagine che seguono propongono un'analisi del modello di vigilanza contenuto nella riforma delle casse di risparmio; procedono quindi illustrando il funzionamento della Federazione dagli esordi alla metà degli anni trenta; concludono per finire con alcune brevi considerazioni.

1927: la riforma delle casse di risparmio e gli assetti di vigilanza sul comparto

La riforma delle casse di risparmio cominciò a impegnare seriamente l'agenda di governo tra 1925 e 1926. Non che il tema fosse nuovo: sin dalla fine della guerra, infatti, se ne erano a più riprese occupati governi e commissioni governative e si erano succedute raccomandazioni e proposte di legge per il riordino del comparto, animate da finalità di volta in volta differenti²³. Alla metà del decennio premevano in questa direzione le già ricordate motivazioni generali che negli stessi mesi dettavano la riforma bancaria, ma altre se ne aggiungevano, peculiari alla categoria delle casse. Lo chiariva pubblicamente il ministro dell'Economia stesso, Giuseppe Belluzzo, in un discorso alla Camera dei deputati: alcune casse di risparmio, «fortunatamente poche», «non [avevano] seguito la linea segnata dalle tavole della loro istituzione e, non bene dirette e peggio amministrate, [avevano] richiesto l'intervento energico del Governo per la tutela dei depositanti». Erano poi, aggiungeva il ministro, «forse [...] in numero troppo elevato» ed era opportuno che si fondessero onde trovare «la forza per compiere la loro funzione, per limitare le spese generali e per disciplinare la distribuzione delle succursali, al fine di evitare interferenze, che aumentano le spese e ben poco,

²³ Il riferimento è ai lavori della Commissione per il dopoguerra, istituita nella primavera 1918; al progetto di legge del governo Giolitti, inteso ad aumentare il controllo della politica sulle casse costituite da associazioni di persone; alle controproposte formulate dall'associazione di categoria, l'Associazione fra le casse di risparmio italiane (ACRI). Per una ricostruzione si veda DE ROSA, *Storia delle casse di risparmio*, pp. 198 ss.

invece, giovano alle economie locali»²⁴. Il governo puntava dunque a rafforzare la stabilità delle casse di risparmio e ravvisava a tal fine la necessità di intervenire prioritariamente su due versanti: quello dei criteri di gestione, dimostratisi non sempre degni di sicuro affidamento, e quello della solidità patrimoniale, da raggiungersi attraverso un processo di concentrazione e limitazione della concorrenza. Le parole del ministro erano corroborate da fatti che, sebbene non entrassero nel suo discorso, l'opinione pubblica aveva certamente ben presenti. Nel 1915 il dissesto della Cassa di risparmio di Arezzo aveva contrassegnato la fine del «periodo aureo delle casse di risparmio», un quindicennio di sostanziale stabilità caratterizzato dalla pressoché totale assenza di liquidazioni²⁵. Nei primi anni venti il numero di casse in difficoltà e costrette a chiudere o assorbite da casse maggiori era cresciuto. Nel 1921 era successo alle casse di Castel d'Argile, in provincia di Bologna, e di Piazzola sul Brenta. Nel 1922 era toccato alla neo-costituita Cassa di risparmio di Correggio e nel 1923 a quelle di Bagni della Porretta, fusa nella Cassa di risparmio di Bologna; Monselice, assorbita dalla Cassa di risparmio di Padova; Verrucchio; Zola Predosa²⁶. Tuttavia era stato il ritorno di condizioni di instabilità monetaria – inflazione e svalutazione – a partire dalla seconda metà del 1924 a generare ritiri di depositi e problemi diffusi, specialmente alle casse meno solide e men che oculatamente gestite²⁷.

A impensierire il governo v'erano d'altra parte ragioni di più lungo andare relative alla solidità patrimoniale delle casse di risparmio nel complesso, solidità che l'aumento della massa monetaria durante il conflitto e nei primi anni venti aveva gradualmente ma significativamente

²⁴ Così il ministro il 26 maggio 1926. Si veda GIUSEPPE BELLUZZO, *Economia fascista*, Roma, Libreria del Littorio, 1927, p. 88.

²⁵ È questa l'espressione utilizzata da Vittorio Rossi, dirigente del ministero, in VITTORIO ROSSI, *Provvedimenti per la tutela del risparmio e casse di risparmio*, «Rivista delle casse di risparmio», 15 (1927), 2, pp. 47-50. All'epoca delle difficoltà la Cassa di risparmio di Arezzo, poi assorbita dalla Cassa di risparmio di Firenze, raccoglieva oltre lire 7,5 milioni di depositi.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Luigi De Rosa menziona i problemi delle casse di risparmio di Voghera (per cui intervenne in un primo tempo l'Istituto centrale delle casse di risparmio italiane (ICCRI), ma che alla fine fu assorbita dalla Cassa di risparmio delle Provincie Lombarde); Perugia; Chiavari; Bari; Velletri. Si veda DE ROSA, *Storia delle casse di risparmio*, pp. 219-220. A queste si aggiungevano le casse di risparmio di Postumia, Senigallia, Bagnoregio e Legnago, messe in liquidazione o commissariate tra 1924 e 1926.

eroso. La questione si cifrava icasticamente nello scarto crescente del rapporto tra riserve e depositi da quel valore del 10% che la legge del 1888 prescriveva come soglia prudenziale minima²⁸. Tra 1890 e 1913 il rapporto era cresciuto da poco meno dell'11% fino al 15,2% nel 1903 ed era poi declinato fino al 13%, segnando per l'intero periodo una media del 13,3%. Sceso al di sotto del 10% per la prima volta nel 1917, oscillò nel corso degli anni venti tra un minimo del 6,1% nel 1922 e un massimo del 7,5% nel 1926²⁹. Il ministero aveva preso atto della tendenza e sin dal 1917 l'aveva assecondata per evitare di comprimere la quota di utili che le casse destinavano a finalità sociali e di beneficenza. A tal fine aveva autorizzato la deduzione dal computo dei depositi di un ammontare equivalente a talune classi di titoli a elevata liquidità detenuti in portafoglio³⁰. Nel settembre 1924 una circolare ministeriale, mossa eminentemente da preoccupazioni circa la "sicurezza del risparmio", indicava giunto il momento di invertire rotta e sollecitava le casse a fare il massimo sforzo per aumentare le riserve, rivedendo e tagliando le erogazioni di beneficenza. Impensieriva il ministero, peraltro, il fatto che le casse avessero raccolto la sfida della competizione nel mercato dei depositi e rincorso altre componenti del settore bancario nell'offerta di tassi passivi sempre più allettanti: una dinamica riguardata come un pericolo per la stabilità del comparto, dal momento che avrebbe spinto le casse verso impieghi più remunerativi ma perciò stesso più rischiosi³¹.

²⁸ Si veda la legge 15 luglio 1888, n. 5546, art. 17. Le casse di risparmio dovevano destinare a riserva nove decimi degli utili netti sino a che la "massa di rispetto" non avesse eguagliato il 10% dei depositi. Sopra quella soglia la quota di utili destinabili in beneficenza avrebbe potuto superare il decimo.

²⁹ Elaborazioni su dati tratti da *I bilanci delle aziende di credito*. I dati si riferiscono al patrimonio netto anziché alle sole riserve e riguardano tutte le casse di risparmio ordinarie.

³⁰ In un primo tempo i soli buoni del tesoro, successivamente anche i titoli del sesto prestito nazionale e le obbligazioni redimibili 4,75%. Si veda LIBERTUS, *I patrimoni delle casse di risparmio prima e dopo la guerra*, «Rivista delle casse di risparmio», 14 (1926), 4, pp. 85-89, che ricorda anche gli artifici contabili autorizzati dal ministero per la valutazione dei titoli in portafoglio, onde non dare luogo a eccessive svalutazioni dell'attivo.

³¹ Si veda la circolare del 25 settembre 1924, n. 6 del Ministero dell'economia nazionale pubblicata in «Annali del credito e della previdenza», 9 (1925), 28, pp. 113-114. Nel verso del contenimento della concorrenza tra casse di risparmio agiva del resto un precedente provvedimento, il Rdl 21 ottobre 1923, n. 2413, inteso a delimitare geograficamente l'operatività delle casse, riservando a ciascuna il territorio comunale come zona di pertinenza esclusiva e vincolando la compresenza all'interno di una stessa provincia all'esplicito consenso della cassa che già vi fosse insediata.

A queste considerazioni occorre aggiungere che le casse di risparmio rivestivano per il governo uno speciale significato di carattere finanziario e politico-sociale. Sotto il primo profilo, avevano svolto e svolgevano all'interno del sistema bancario un ruolo di primo piano nella raccolta del risparmio. A seconda della definizione che si considera e senza tenere conto della raccolta postale, spettava alle casse un primato incontrastato nella raccolta di depositi fiduciari³² e un ruolo di tutto rilievo nella raccolta *tout court*, comprensiva dei conti correnti di corrispondenza che erano terreno di elezione delle società ordinarie di credito³³. La clientela depositante, poi, era composta soprattutto da piccoli risparmiatori appartenenti agli strati sociali più umili e dalla borghesia delle aree rurali e delle città di provincia³⁴, due gruppi sociali al sostegno politico dei quali il governo era particolarmente sensibile. Ma se contava il ruolo delle casse sul versante delle passività, non meno importante per il governo era la destinazione degli impieghi e le casse investivano in titoli pubblici una quota dell'attivo consistente, comparativamente maggiore rispetto alle altre componenti del settore bancario. Nel 1913 detenevano il 78% del debito pubblico presente nel portafoglio delle banche italiane, per un totale superiore al 7% del debito complessivo del Tesoro³⁵. Successivamente la situazione non sarebbe cambiata in modo sostanziale, dato l'orientamento delle casse verso una politica degli impieghi tendenzialmente cauta e conservativa³⁶. Al contrario la

³² Tra 1890 e 1916 la quota delle casse di risparmio fu stabilmente superiore al 50%, quindi compresa tra 40% e 50% tra 1917 e 1929, di nuovo superiore al 50% fino al 1935 (elaborazioni su dati tratti da *I bilanci delle aziende di credito*).

³³ In tal caso la quota delle casse di risparmio si mantiene al di sopra del 40% fino al 1915, quando si apre uno iato considerevole a favore delle società ordinarie di credito. A metà degli anni trenta le rispettive quote erano di nuovo vicine, entrambe prossime al 40% della raccolta complessiva, ma le casse di risparmio restavano seconde alle società ordinarie. Elaborazioni su dati tratti da *ibid.*

³⁴ GIUSEPPE CONTI, GIOVANNI FERRI, *Banche locali e sviluppo economico decentrato*, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, a cura di Fabrizio Barca, Roma, Donzelli, 1997, p. 437.

³⁵ Si veda in proposito GIUSEPPE DELLA TORRE, *Collocamento del debito pubblico e assetto normativo del sistema creditizio in Italia (1861-1914)*, in *Storia d'Italia, Annali 23, La Banca*, pp. 414-415.

³⁶ A titolo esemplificativo, nel 1926 i titoli di stato e i buoni del tesoro in portafoglio alle banche si ripartivano così: 59,5% alle casse di risparmio; 17,1% alle banche popolari; 12,3% alle società ordinarie di credito; 7,2% agli istituti di diritto pubblico; 3,9% ai monti di pietà (elaborazioni su dati tratti da *I bilanci degli istituti di emissione italiani dal 1845 al 1936*, a cura di Re-

collaborazione con il governo non avrebbe fatto che crescere nel corso degli anni tra le due guerre, facendo delle casse un alleato finanziario relativamente docile delle politiche economiche governative: sia attraverso il collocamento del debito pubblico, con ACRI presente a partire dal 1913 in tutti i sindacati di sottoscrizione dei prestiti dello stato a fianco delle principali istituzioni bancarie del paese³⁷; sia agendo da strumento di risoluzione delle crisi di banche di piccole e medie dimensioni, ora come erogatrici di credito di ultima istanza a livello locale, ora come protagoniste di processi di fusione, ora come subentranti nelle passività e attività degli istituti posti in liquidazione, in tutti i modi risparmiando interventi diretti a governo e Banca d'Italia³⁸; sia, specialmente negli anni trenta, attraverso il finanziamento delle principali imprese e opere pubbliche, mediante l'assunzione di azioni e obbligazioni e l'erogazione di credito³⁹. Ragioni tutte che spingevano le autorità ad avere cura speciale per la stabilità delle casse.

La riforma dell'ordinamento delle casse di risparmio del 1927 interveniva modificando la normativa in essere, e precisamente la legge del 1888 e il relativo regolamento del 1897⁴⁰. Approvata dal governo nel dicembre 1926 e pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale* nel febbraio 1927⁴¹, la disciplina si articolava lungo tre assi portanti: fusione delle casse di

nato De Mattia, I, t. 2, Roma, Banca d'Italia, 1967, tav. 22, pp. 848 ss. Se si guarda invece al peso dei titoli di stato nell'attivo delle casse, questo scese dal 26,4% nel 1927 a un minimo del 21,8% nel 1930 per poi segnare un *trend* crescente fino al 32,6% nel 1936 (cfr. GIOVANNI FERRI, *Sugli effetti dell'instabilità finanziaria nella Grande Crisi in Italia*, in *Il progresso economico dell'Italia. Permanenze, discontinuità, limiti*, a cura di Pierluigi Ciocca, Bologna, il Mulino, 1994, tab. 9.8 p. 232).

³⁷ Cfr. DE ROSA, *Storia delle casse di risparmio*, pp. 155-157 e ACRI, *Le casse di risparmio italiane nel venticinquennale della loro associazione: 1912-1937*, Roma, Tipografia delle terme, 1937, pp. XXV-XXXI.

³⁸ Si veda CONTI, FERRI, *Banche locali e sviluppo economico decentrato*, p. 437.

³⁹ Le casse di risparmio parteciparono alla costituzione, tra gli altri, del Consorzio per sovvenzioni su valori industriali, del Crediop, dell'ICIPU, dell'Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero, dell'Istituto per il credito navale, dell'IMI e al finanziamento della bonifica integrale (cfr. LANZARONE, *Il sistema bancario italiano*, pp. 401-402).

⁴⁰ Per la legge del 1888 si veda la n. 28. Un primo regolamento era stato emanato con Rdl 4 aprile 1889, n. MMMCCXC, e successivamente sostituito dal Rdl 21 gennaio 1897, n. 43.

⁴¹ Rdl 10 febbraio 1927, n. 269. Il decreto fu convertito nella legge 29 dicembre 1927, n. 2587. Seguirono il testo unico delle leggi sulle casse di risparmio e i monti di pietà di prima categoria, l. 25 aprile 1929, n. 967, e il regolamento attuativo del testo unico, Rdl 5 febbraio 1931, n. 225.

risparmio; revisione della normativa regolamentare; disegno di una nuova architettura di vigilanza. In ordine al primo elemento, veniva fatto obbligo alle casse più piccole, con depositi inferiori a lire 5 milioni, di fondersi con una cassa maggiore, mentre era lasciata alla discrezione del Ministero la decisione relativa alla fusione delle casse con depositi compresi tra 5 e 10 milioni. Il provvedimento mise in atto un processo di concentrazione che in quegli anni autorità monetarie e governo concordemente auspicavano avvenisse anche all'interno di altre componenti del sistema bancario e che produsse in tempi rapidissimi, accompagnato da fusioni volontarie, il quasi dimezzamento del numero delle casse⁴².

Sotto il profilo della regolamentazione i provvedimenti di maggiore importanza riguardavano l'innalzamento della soglia di capitale minima per le casse di nuova costituzione, che fu elevata da lire 3.000 a lire 1 milione; il tetto sui singoli affidamenti, stabilito dalla legge bancaria del 1926 nella misura di un quinto del patrimonio netto; e l'introduzione del regime autorizzativo in materia di costituzione, fusione e apertura di filiali⁴³. Significativamente, il decreto operava nel senso di ridurre la concorrenza, ribadendo un orientamento già manifestato nel 1923 che godeva dell'aperto sostegno dell'associazione di categoria⁴⁴: il ministero aveva facoltà di ordinare la chiusura, o autorizzare la permuta, qualora filiali di casse diverse si trovassero presenti in uno stesso comune. Probabilmente rassicurato dagli effetti positivi che queste misure, unitamente alla creazione delle federazioni, avrebbero avuto sulla stabilità delle casse, ma lasciando pur sempre intatto al 10% il rapporto tra riserve e depositi statuito dalla legge del 1888, il governo diminuiva da nove a sette decimi l'entità degli utili annuali da destinare a riserva obbligatoria, liberando in tal modo risorse aggiuntive per opere di beneficenza e pubblica utilità⁴⁵.

⁴² Tra le fusioni volontarie avvenute nel 1927 quelle delle casse di risparmio di Verona e Vicenza e di Castelfranco Veneto e Treviso: DE ROSA, *Storia delle casse di risparmio*, pp. 242-243. Le casse di Padova e Rovigo, entrambe protagoniste di processi di concentrazione a livello locale, si federarono nel 1927 e fusero nel 1928.

⁴³ L'autorizzazione restava in capo al Ministero dell'economia nazionale, ma era concessa con il concerto del Ministero delle finanze, udito il parere della Banca d'Italia. Le deroghe alle posizioni eccedenti il limite di affidamento erano invece concesse esclusivamente dall'istituto di emissione.

⁴⁴ Cfr. *supra*, n. 31.

⁴⁵ Le casse potevano destinare a queste finalità i restanti tre decimi (cfr. Rdl 10 febbraio 1927, n. 269, art. 16). Rileva notare che la misura del rapporto riserve-depositi fissato per le casse di ri-

Gli aspetti più innovativi della riforma del 1927 erano però connessi alla nuova architettura della vigilanza. In passato, a norma della legislazione 1888-1897, il ministero esercitava la vigilanza sulle casse principalmente attraverso l'esame dei rendiconti annuali e delle situazioni semestrali e per mezzo di ispezioni periodiche, di norma annuali, e straordinarie. Disponeva oltre a ciò di una serie di poteri di controllo e intervento che spaziavano dall'approvazione degli statuti e relative modifiche alla facoltà di annullare delibere assembleari o consiliari, di sciogliere i consigli di amministrazione e di commissariare le casse. In caso di perdite consistenti, uguali o superiori alla metà del patrimonio, poteva avviare la procedura di liquidazione. Nell'adempimento di questi compiti il ministero si avvaleva dell'ausilio di due organi della pubblica amministrazione. Il Consiglio di stato svolgeva un controllo di conformità/legittimità degli atti ed emetteva parere sulla costituzione, sugli statuti e annesse modifiche, sull'annullamento delle delibere, sullo scioglimento dei consigli e sulla liquidazione delle casse. Il secondo organo, il prefetto, era invece in certo modo l'agente sul campo del ministero, il suo braccio e il suo orecchio nei contesti locali. Figura nevralgica nell'architettura ante-riforma, aveva il pregio di essere sempre presente sul territorio, a differenza dell'ispettore governativo, ed era perciò investito di un mandato articolato e continuo nel tempo, non scevro dell'esercizio di una certa discrezionalità. Competeva ai prefetti trasmettere al ministero le istanze di costituzione di nuove casse, corredandole delle proprie osservazioni e avviso. Toccava a essi avvisare tempestivamente il ministero quando avessero «argomento per credere che una cassa di risparmio devi[asse] dalle norme del suo statuto o viol[asse] le disposizioni della legge e del presente regolamento, ovvero [fosse] per venir meno a' suoi impegni»: in quel caso il ministero poteva decidere di incaricarli di una ispezione. In casi di particolare gravità e urgenza i prefetti erano autorizzati ad avviare l'ispezione senza attendere le determinazioni ministeriali, ma limitandosi a darne comunicazione⁴⁶.

sparmio era più del doppio rispetto a quello stabilito dal regolamento della legge bancaria per le altre categorie di intermediari (casse rurali escluse), per le quali la somma di capitale e riserve doveva essere pari ad almeno un ventesimo dei depositi (Rdl 6 novembre 1926, n. 1830, art. 15).

⁴⁶ In base al regolamento precedente, in vigore fino al 1897, nelle prefetture in cui era presente un commissario addetto alla vigilanza sugli istituti di emissione toccava a questi eseguire le ispezioni, ma nei casi di gravità e urgenza non poteva comunque assumerne l'iniziativa senza il preventivo consenso del prefetto.

Con questo modello di vigilanza, tuttavia, il ministero aveva avuto qualche problema già in passato. Nel 1897 una delle ragioni che avevano motivato l'elaborazione del nuovo regolamento era «accrescere efficacia alla vigilanza del Governo, rimuovendo, almeno in parte, le cause che la rend[eva]no ancora malagevole presso alcune Casse di risparmio»⁴⁷. A questo effetto erano state ispirate prescrizioni circa l'obbligo di tenuta di alcuni registri (libro giornale, inventario dell'attivo e del passivo, raccolta delle delibere consiliari e assembleari) e dettagliate istruzioni sulle verifiche da compiersi nel corso delle ispezioni. A distanza di una quindicina d'anni, nondimeno, la vigilanza era ritenuta di nuovo carente, al punto da concorrere a motivare il riordino del Ministero di agricoltura, industria e commercio e l'introduzione di nuove norme prudenziali. «La vigilanza affidata al Ministero sugli Istituti di risparmio, di previdenza e di credito – affermava nel 1913 Francesco Saverio Nitti, relatore del disegno di legge e titolare del dicastero – si compie in modo inadeguato». Particolarmente debole era «la vigilanza che si svolge nella forma più adatta e più efficace, quella della ispezione», in gran parte per difetto di personale ispettivo: c'erano casse di risparmio che non erano state ispezionate «da molti anni» e alcuni istituti di previdenza che addirittura non lo erano mai stati⁴⁸. Nell'insieme il modello ante riforma aveva un impianto fortemente burocratico e di tipo *rule-based*, era, cioè, guidato principalmente da preoccupazioni di controllo di legalità/legittimità e conformità alla norma e forse, in ultima istanza, di ordine pubblico. Faceva assegnamento su un sistema di raccolta delle informazioni che appare carente sotto più di un profilo. I bilanci e le situazioni semestrali, per cominciare, per quanto oggetto di puntuali prescrizioni normative⁴⁹, si prestavano a dissimulare eventuali situazioni di difficoltà. Inoltre affluivano sì con regolarità al ministero, ma a intervalli sufficientemente lunghi perché nel mezzo si determinassero situazioni critiche. Per la parte non standardizzata, d'altro canto, la raccolta di in-

⁴⁷ Così recitava la circolare ministeriale 6 marzo 1897, n. 3629, del Ministero di agricoltura, industria e commercio.

⁴⁸ Per una discussione del progetto di Nitti, poi caduto, si rimanda a ANTONIO CONFALONIERI, *Banca e industria in Italia dalla crisi del 1907 all'agosto 1914*, Milano, Banca Commerciale Italiana, 1982, pp. 478 ss; si veda inoltre DE ROSA, *Storia delle casse di risparmio*, pp. 159-161.

⁴⁹ Le situazioni semestrali erano redatte su modelli forniti dal ministero stesso. I rendiconti annuali, invece, dovevano esibire una serie di voci specificate a termini di regolamento.

formazioni faceva perno sul prefetto, figura che non disponeva necessariamente di adeguata preparazione sotto il profilo tecnico e le cui mansioni contemplavano una molteplicità di altre, concorrenti responsabilità. Per di più, il regolamento non assegnava esplicitamente un ruolo di vigilanza attiva al prefetto: questi si sarebbe attivato solo quando avesse avuto “argomento per credere”, ossia gli fossero giunte voci attendibili di difficoltà, il che lo configurava come un rilevatore di eventi facilmente passivo. Gli ispettori del ministero senz'altro rappresentavano parziale rimedio a queste carenze, ma vi sono indicazioni, si è visto, che l'organico non bastasse a garantire sistematicità alla loro azione e la serie di dissesti verificatisi a partire dai primi anni venti è testimonianza indiretta di un modello di supervisione non abbastanza efficace. Quanto al regime degli incentivi, la legge del 1888 puniva taluni comportamenti di amministratori, direttori, sindaci e liquidatori, ma, salvo il caso di fattispecie già configurate nel codice penale, la pena consisteva in sanzioni pecuniarie.

La riforma del 1927 rivoluzionava l'impianto preesistente facendo leva sui principi della delega e del *peer monitoring*, ridistribuendo compiti e responsabilità, definendo un assetto di vigilanza decentrato, basato sulla discrezionalità e destinato a rivelarsi di grande efficacia. Nella nuova architettura il ruolo preminente era affidato alle federazioni tra casse di risparmio, organi periferici costituiti obbligatoriamente su base provinciale o interprovinciale, cui la legge assegnava il compito «di tutelare il risparmio, di delimitare la zona di azione dei singoli istituti federati, di coordinarne l'azione e di assisterli in tutte le loro contingenze»⁵⁰. Prefetti e ispettori ministeriali cessavano di avere parte di sorta nella vigilanza. Le funzioni loro attribuite in passato venivano trasferite al collegio sindacale dei singoli istituti. Questo era composto da un membro di nomina dei fondatori e due membri di nomina della Federazione, verso la quale rispondevano “in solido” del proprio operato. Ai sindaci toccava compiere verifiche a sorpresa; effettuare una revisione completa di tutta l'azienda in occasione della redazione del bilancio annuale; vigilare sul rispetto della normativa vigente e del dettato statutario; riferire alla Federazione delle risultanze delle verifiche⁵¹. Il mi-

⁵⁰ Rdl 10 febbraio 1927, n. 269, art. 3.

⁵¹ I compiti dei sindaci, su cui il decreto di febbraio non si soffermava, erano così definiti nell'atto della conversione del decreto nella legge 29 dicembre 1927, n. 2587.

nistero, per parte sua, si spogliava quasi completamente della vigilanza sulle singole casse: in forza della legge bancaria, bilanci annuali e situazioni dei conti erano ora comunicati alla Banca d'Italia, cui competeva anche la supervisione sull'osservanza dei limiti di fido⁵². Restavano nelle mani del ministero la vigilanza sulle federazioni⁵³, le quali, essendo in numero molto inferiore a quello delle casse, comportavano costi di monitoraggio decisamente più bassi; il potere di sciogliere i consigli di amministrazione e commissariare le singole casse; e poteri generali di indirizzo.

Vale la pena di sottolineare che nel delegare alle federazioni il mandato di "tutelare il risparmio" la legge del 1927 definiva un quadro di vincoli normativi e un insieme di attori e procedure, ma non precisava le modalità attraverso le quali l'obiettivo dovesse essere perseguito. Era implicito nell'ampiezza stessa della delega, in altri termini, il riconoscimento che le federazioni possedevano – rispetto tanto al legislatore quanto ai prefetti – competenze più qualificate per il disegno degli strumenti e dei criteri di condotta atti a preservare la stabilità delle casse di risparmio locali. Di qui i margini considerevoli di autonomia e discrezionalità che la legge lasciava alle federazioni e che si rivelarono particolarmente preziosi nell'instabile contesto economico e finanziario dei tardi anni venti e primi anni trenta, quando la tutela del risparmio poteva non essere assicurata dal semplice rispetto di poche norme prudenziali, ma richiedere capacità di valutazione della natura mutevole del rischio e risposte tempestive di fronte al rapido modificarsi delle condizioni di mercato. Ma c'è di più. Al di là delle competenze, le federazioni godevano di un vantaggio informativo decisivo sia rispetto agli uffici centrali del ministero, sia rispetto ai prefetti, sue terminazioni periferiche: avevano accesso privilegiato alla «conoscenza delle cose locali»⁵⁴. Distanti dai teatri della provincia, lo svantaggio degli uffici

⁵² Vale la pena notare che la periodicità delle situazioni dei conti era ora bimestrale anziché semestrale.

⁵³ Le federazioni avevano l'obbligo di trasmettere al ministero i verbali del proprio organo deliberante, il consiglio di amministrazione, entro quindici giorni dalla data delle sedute; spettava al ministero, inoltre, approvare gli statuti delle federazioni e le relative modifiche, la ripartizione delle spese di funzionamento e la composizione di divergenze tra gli istituti federati non altrimenti risolvibili.

⁵⁴ Per un'analisi dei sistemi basati sul monitoraggio reciproco, o *peer monitoring*, applicata al modello del microcredito si veda JOSEPH E. STIGLITZ, *Peer Monitoring and Credit Markets*, «World

ministeriali era ovvio e tale da non essere colmato dalla comunicazione periodica di documentazione contabile. Per i prefetti, che risiedevano nelle province in cui le casse operavano, lo svantaggio era minore ma pur sempre presente: non solo erano estranei al settore del credito, ma erano contemporaneamente assorbiti da altri compiti prioritari. La raccolta di informazioni era dunque più onerosa per i prefetti, tanto più che la legge li configurava, come si è visto, ricettori passivi piuttosto che attivi indagatori. Di contro, i rappresentanti delle casse di risparmio erano degli *insider*, operavano all'interno di mercati di scala regionale o sub-regionale relativamente circoscritti e coesi, si incontravano regolarmente nel contesto delle attività istituzionali della Federazione, avevano numerose occasioni di scambiarsi o captare direttamente sulla piazza informazioni sulle condizioni del credito e la salute dei rispettivi istituti. La legge, inoltre, imponeva loro di sorvegliarsi a vicenda.

Da solo, tuttavia, il disposto legislativo poteva non rappresentare per le casse un incentivo sufficiente a svolgere un monitoraggio efficace ed evitare situazioni di insolvenza. Per questa ragione la riforma stabiliva che ciascuna federazione costituisse un «fondo comune di garanzia» da adoperarsi «a favore dell'Istituto o degli Istituti federati che, esauriti i propri mezzi, ne a[vessero] bisogno per rimborsare i depositanti»⁵⁵. Il fondo aveva dunque una valenza duplice. Di fronte ai depositanti equivaleva a un'esplicita assicurazione sui depositi, il primo schema del genere nell'ordinamento italiano, tale da tranquillizzarli e ridurre il rischio di corse generalizzate agli sportelli⁵⁶. Nei confronti delle casse, e doveva essere questo l'obiettivo principale del legislatore, stabiliva un vincolo di solidarietà, una responsabilità congiunta o *joint liability*, in forza della quale la condotta opportunistica anche di una sola federata avrebbe determinato un costo per tutte le altre. Di qui l'incentivo a una vigilanza efficace. Significativamente il meccanismo era congegnato in modo tale da minimizzare le conseguenze negative che comunemente si associano alla creazione di «reti di sicurezza» nei moderni sistemi ban-

Bank Economic Review», 4 (1990), 3, pp. 351-366. Sebbene la relazione tra vigilanti e vigilati sia diversa da quella tra creditori e debitori, le analogie in termini di asimmetrie informative sono molto forti.

⁵⁵ Rdl 10 febbraio 1927, n. 269, art. 6.

⁵⁶ Di questo effetto gli attori dell'epoca erano ben consapevoli, come dimostra GAETANO FACCHINETTI, *La tutela del risparmio*, «Rivista delle casse di risparmio», 15 (1927), 3, pp. 62-63.

cari, in particolare il rischio accresciuto di azzardo morale da parte degli intermediari e il conseguente verificarsi di crisi bancarie⁵⁷. Per cominciare, il fondo era interamente finanziato dalle casse federate mediante allocazione di un quinto del patrimonio netto risultante nell'ultimo bilancio e l'accantonamento annuo di due decimi degli utili netti. In secondo luogo, il fondo non veniva conferito alla Federazione, ma restava in amministrazione presso le singole casse, che avevano l'obbligo di tenerlo in evidenza nei bilanci e nelle situazioni contabili. Da sole, queste due caratteristiche costituivano un potente incentivo allo svolgimento di un monitoraggio efficace e alla correzione di comportamenti eccessivamente rischiosi, o comunque non rispettosi della disciplina di mercato, da parte del management delle casse. Finché nessuna di esse fosse caduta in dissesto e si fosse trovata nell'impossibilità di rimborsare i depositanti, infatti, non vi sarebbe stata la necessità di attivare la garanzia ed effettuare esborsi. Inoltre, sebbene la responsabilità delle singole casse verso i depositanti degli altri istituti federati fosse limitata alla concorrenza di un quinto del patrimonio, il fatto che le federazioni fossero composte da un numero relativamente basso di istituti minacciava di fare pagare a ciascuno di essi un prezzo salato nell'evenienza di un fallimento⁵⁸. Nel caso della Federazione delle casse di risparmio delle Venetie il fondo comune di garanzia non fu azionato né nella stagione della grande crisi, né in più recenti occasioni del secondo dopoguerra,

⁵⁷ Si veda ASLI DEMIRGÜÇ-KUNT, ENRICA DETRAGIACHE, *The determinants of banking crises in developed and developing countries*, «IMF Staff papers», 45 (1998), 1, pp. 81-109. ID., *Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation*, «Journal of Monetary Economics», 49 (2002), 7, pp. 1373-1406 riscontrano empiricamente che gli schemi espliciti di assicurazione dei depositi tendono ad aumentare le probabilità di una crisi bancaria, specialmente in presenza di debolezze del sistema di supervisione e di scarsa qualità delle istituzioni. Rilevano nondimeno che alcune caratteristiche istituzionali degli schemi assicurativi hanno un impatto più forte e negativo sulla stabilità: tra questi un alto livello di copertura, finanziamento e gestione pubblica del fondo di garanzia, creazione ex-ante del fondo, assenza di coassicurazione e adesione volontaria. Si veda anche ASLI DEMIRGÜÇ-KUNT, EDWARD J. KANE, *Deposit Insurance around the Globe: Where Does It Work?*, «The Journal of Economic Perspectives», 16 (2002), 2, pp. 175-195; ASLI DEMIRGÜÇ-KUNT, HARRY HUIZINGA, *Market discipline and deposit insurance*, «Journal of Monetary Economics», 51 (2004), 2, pp. 375-399; JAMES R. BARTH, GERARD CAPRIO JR, ROSS LEVINE, *Bank regulation and supervision: what works best?*, «Journal of Financial Intermediation», 13 (2004), 2, pp. 205-248.

⁵⁸ Sull'importanza del numero dei partecipanti nei gruppi governati da meccanismi di *peer monitoring* si veda ancora STIGLITZ, *Peer Monitoring and Credit Markets*.

dimostrando di aver svolto con successo la funzione di incentivo/deterrente per la quale era stato concepito.

Mette conto di notare, per finire, un'ulteriore caratteristica associata alla nuova struttura decentrata della supervisione. All'interno delle comunità territoriali geograficamente contigue e dalle strutture economiche e sociali relativamente simili abbracciate dalle federazioni, nonché nel contesto delle routine istituzionali da queste stabilite, è verosimile che a indurre amministratori e dirigenti delle casse a conformarsi a criteri di sana e prudente gestione contribuisse in via accessoria il meccanismo della pressione sociale. In caso di comportamenti opportunistici, infatti, i responsabili delle casse non erano esposti soltanto al biasimo della clientela delle piazze in cui operavano: erano sottoposti ai continui incitamenti ed eventualmente incorrevano nella riprovazione e nella censura della comunità dei pari in seno alla Federazione e a livello regionale⁵⁹.

Per ricapitolare, il modello di vigilanza inaugurato nel 1927 rappresentava sotto molti punti di vista una soluzione più efficiente rispetto a quella in vigore sino ad allora. Delegando alle federazioni i principali compiti di supervisione, sfruttava le maggiori competenze tecniche e il vantaggio informativo di cui queste godevano e, perché il frutto fosse massimo, concedeva alle nuove entità ampi margini di autonomia e discrezionalità. Corrispettivamente alleggeriva i costi di monitoraggio in capo al ministero, che ora si limitava a seguire l'attività di una manciata di federazioni in luogo di centinaia di casse di risparmio. Alla delega il nuovo modello accompagnava il decentramento regionale, il *peer monitoring* e la responsabilità congiunta (*joint liability*), combinati nella veste di uno schema di assicurazione dei depositi *double face*: un meccanismo accortamente congegnato in modo da costituire una garanzia

⁵⁹ Con riferimento ai meccanismi che governano il microcredito TIMOTHY BESLEY, STEPHEN COATE, *Group lending, repayment incentives and social collateral*, «Journal of Development Economics», 46 (1995), 1, pp. 1-18 evidenziano gli effetti positivi della pressione sociale che i coobbligati possono usare nei confronti di un membro che non voglia ripagare il proprio debito, ricorrendo a moniti, denuncia presso membri autorevoli delle comunità locali, ridotta collaborazione in altre aree dell'attività professionale e non professionale. Nello stesso senso BRUCE WYDICK, *Group Lending under Dynamic Incentives as a Borrower Discipline Device*, «Review of Development Economics», 5 (2001), 3, pp. 406-420.

esplicita per i depositanti e agire al tempo stesso da potente incentivo al rispetto della disciplina di mercato da parte delle casse. In questo schema la dimensione regionale, e dunque relativamente ristretta, del decentramento giocava un ruolo chiave, in quanto facilitava la raccolta di informazioni e potenziava gli incentivi tanto a vigilare, quanto a osservare comportamenti responsabili.

Nel volgere di pochi mesi dall'entrata in vigore del decreto si formarono diverse federazioni, inizialmente sia provinciali sia regionali, che si sarebbero gradualmente ridotte a sole sette di scala regionale o inter-regionale. Nella fotografia che ne scattava Giuseppe Lanzarone alla fine del 1946 queste erano: la Federazione delle casse di risparmio degli Abruzzi (raggruppante quattro casse); dell'Emilia (sedici casse e tre monti di pietà); dell'Italia centrale (ventuno casse tra Lazio, Marche e Umbria); della Liguria (tre casse); del Piemonte (undici casse); della Toscana (nove casse); delle Venezie (dieci casse). Restavano prive di federazioni la Lombardia, ove operavano, oltre alla Cariplo, un'altra sola cassa, e le regioni meridionali, Sardegna inclusa, dove le casse di risparmio esistenti alla fine degli anni venti, poco numerose e di piccole o piccolissime dimensioni, furono assorbite dalle casse di risparmio del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia⁶⁰.

I primi anni della Federazione delle casse di risparmio delle Venezie: i giorni della leadership

Statuto e governance

Federcasse fu una delle prime federazioni a essere costituita e, ancora alla fine del 1928, la più grande di quelle in essere per raccolta di depositi, superiore a lire 2 miliardi⁶¹. Ne facevano parte le quattordici casse di risparmio di Bolzano, Fiume, Gorizia, Merano, Padova, Pola, Rovereto, Rovigo, Trento, Treviso, Trieste, Udine, Venezia, Verona e Vicenza.

⁶⁰ Si veda LANZARONE, *Il sistema bancario italiano*, pp. 395-396.

⁶¹ Si veda il discorso pronunciato dal presidente della Federazione il 2 dicembre 1928 in occasione dell'inaugurazione dell'ente, trascritto in MILANO, *Archivio storico Intesa Sanpaolo* (d'ora in poi ASI), Cassa di risparmio di Venezia (d'ora in poi Carive), Federcasse, verbali del consiglio, 2 dicembre 1928, riportato anche in «Rivista delle casse di risparmio», 16 (1928), 12, pp. 366 ss. Per il decreto costitutivo della Federazione si veda Rdl 26 aprile 1928, n. 1022.

A termini dello statuto, la struttura di *governance* si articolava in un consiglio di amministrazione, accompagnato da un organo di presidenza e una direzione tecnica. La rappresentanza in tali organi era ispirata a un bilanciamento dei criteri della rilevanza quantitativa e della territorialità. All'interno del consiglio tutte le casse avevano almeno un rappresentante – *ex officio* il presidente – cui si sommava un numero di consiglieri variabile in misura proporzionale ai depositi. Un posto su tre nella presidenza era riservato a un rappresentante delle casse della Venezia Giulia o della Venezia Tridentina, e parimenti un posto su cinque nella direzione tecnica, dove tre membri spettavano di diritto alle casse maggiori⁶². Quest'ultimo organo avrebbe svolto un ruolo nevralgico. Composto da cinque direttori generali, sedeva congiuntamente alla presidenza in sessioni a cadenza bimensile che formarono fin da subito il cuore della Federazione. Era in quel ridotto consesso, infatti, in una dimensione che coniugava istanze "politiche" e competenze tecniche, che le questioni ricevevano la necessaria attenzione analitica e veniva effettuato gran parte del lavoro preparatorio delle delibere consiliari.

Già in questi primi aspetti lo statuto di Federcasse differiva sotto profili significativi dal modello che l'ACRI aveva concordato con il ministero e diramato a tutti gli associati sin dalla primavera del 1927. L'associazione di categoria, per esempio, stretta al dettato legislativo in fatto di *governance*, si limitava a prevedere un consiglio di amministrazione e non contemplava un organo di presidenza, tanto meno una direzione tecnica. In materia di fondo comune di garanzia, poi, in un primo tempo le casse delle Venezie avevano tentato di abbattere l'onere, destinandovi un solo decimo in luogo di un quinto. Una possibilità in tal senso era contemplata dalla legge stessa, in base alla quale, «sempreché la sicurezza dei depositanti degli istituti federati risult[asse] egualmente salvaguardata, ed in caso di notevole differenza nell'ammontare dei depositi raccolti dai singoli istituti federati», il ministero poteva autorizzare una percentuale più bassa tanto del patrimonio quanto degli accantonamenti annuali. Tuttavia Roma aveva opposto un netto rifiuto, argomentando inoppugnabilmente che di fronte a una massa di depositi di circa lire 1,8 miliardi e riserve

⁶² ASI, Carive, Federcasse, b. 26, statuto, 28 agosto 1928.

per soli 90 milioni non potevano sussistere ragioni per scendere al di sotto del quinto⁶³.

Una posta più alta, tuttavia, era in gioco nella definizione del rapporto tra Federazione e istituti federati, in particolare in merito ai margini reciproci di autonomia e interferenza. Era ovvio, infatti, che l'esercizio di una vigilanza effettiva non potesse prescindere dal riconoscimento alla Federazione di una certa autorità, se non addirittura di certi poteri, sulle casse federate. Nel delegare la funzione di supervisione la legge non toccava la questione che di striscio e, sancita la separatezza delle federazioni e l'autonomia delle casse, aveva lasciato espressamente spazio per più puntuali e libere determinazioni da parte delle federazioni⁶⁴. Di conseguenza, lo statuto modello predisposto dall'ACRI d'intesa con il ministero assegnava alle federazioni poteri considerevoli in materia di variazione dei tassi passivi; apertura, soppressione e permuta di filiali; costituzione di nuove casse e fusioni, vincolando tutte queste operazioni all'espressione di un parere federale favorevole. Da questa impostazione lo statuto di Federcasse si allontanò recisamente, cogliendo l'occasione per asserire la più piena autonomia operativa delle casse sia dall'intromissione della Federazione, sia dalla concorrenza delle "consorelle". Da un lato, espungeva gli articoli che assegnavano alle federazioni uno qualunque dei poteri di intervento esplicitamente previsti nel modello dell'ACRI⁶⁵. Dall'altro faceva della provincia, un'area ben più vasta di quella contemplata dalla normativa vigente, la zona di competenza esclusiva di ciascuna cassa. Approvato lo statuto, tuttavia, la questione dei limiti di legittima interferenza della Federazione nella vita delle casse si sarebbe riproposta con inevitabile prepotenza, impegnando le casse in confronti di rilievo, raggruppandole in schieramenti variabili a seconda del tema in argomento, e costringendo il presidente della Federazione, Angelo Pancino, a un persuasivo, delicato esercizio di *leadership*.

⁶³ ASI, Carive, Federcasse, b. 26, statuto, lettera del Ministero dell'economia nazionale, 9 luglio 1928.

⁶⁴ «Le Federazioni sono enti autonomi e separati dai singoli istituti federati. Gli istituti federati mantengono la propria personalità giuridica. I Consigli dei singoli istituti conservano l'amministrazione dei medesimi, la nomina e la disciplina del personale, la gestione dei depositi e degli impieghi con le modalità e le limitazioni che saranno fissate dallo statuto federale» (legge 29 dicembre 1927, n. 2587, art. 3; corsivo aggiunto).

⁶⁵ ASI, Carive, Federcasse, b. 26, statuto, 28 agosto 1928, art. 3 e *passim*.

In ambito di *governance* e rappresentanza, meritano una menzione i due istituti che erano di proprietà delle casse venete e che ne completavano, estendendola, l'operatività. Si tratta dell'Istituto federale di credito delle Venezia (noto anche come Federalcasse) e dell'Istituto di credito fondiario delle Venezia (Venefondario). Il primo aveva sede a Venezia ed era stato fondato nel 1919 sotto la ragione di Istituto di credito per il risorgimento delle Venezia allo scopo di finanziare il processo di ricostruzione della regione, severamente danneggiata dalla guerra. Per buona parte degli anni venti le sue principali attività erano consistite in anticipazioni a imprese e privati intitolati a ricevere indennizzi pubblici per danni di guerra e nel finanziamento di agricoltori, programmi di bonifica e, occasionalmente, imprese industriali. Nel 1928 l'istituto era sull'orlo del fallimento e il governo persuase le casse aderenti alla Federazione a partecipare a un salvataggio, in forza del quale ricapitalizzarono la banca e ne divennero gli azionisti esclusivi. Federalcasse si trasformò così in un consorzio specializzato nel credito agrario e nel finanziamento di progetti di sviluppo di carattere regionale⁶⁶.

Il secondo istituto, il Venefondario, pure di carattere consortile, era stato creato nel 1919 da una costola della Cassa di risparmio di Verona ed era di proprietà delle casse di risparmio di Verona, Padova, Venezia, Udine e Treviso, nonché del Federalcasse⁶⁷. Entrambi gli istituti consortili si appoggiavano alle direzioni e alla rete di filiali delle casse di risparmio partecipanti al fondo di garanzia e avevano perciò una struttura organizzativa relativamente snella. Allo scopo di agevolare il coordinamento di indirizzi e attività gli esponenti della Federazione avrebbero voluto che presidenti e direttori generali degli istituti consortili parte-

⁶⁶ Sulle vicende del Federalcasse si veda ACRI, *Le casse di risparmio italiane nel venticinquennale della loro associazione: 1912-1937*; GIOVANNI FERRARI, *Un cinquantennio di vita delle casse di risparmio venete, Parte II, Il periodo interbellico 1919-1938*, «Ricerche economiche», 12 (1958), 3, pp. 397-415; GIOVANNI ZALIN, *L'Istituto federale di credito per il Risorgimento delle Venezia nel primo dopoguerra*, «Archivio veneto», 124 (1993), pp. 109-136; MAURIZIO PEGRARI, *L'Istituto di credito fondiario delle Venezia tra primo e secondo conflitto mondiale*, in *Il Credito fondiario delle Venezia nel Novecento*, a cura di Giorgio Borelli, Paolo Pecorari e Giovanni Zalin, Verona, Mediovenetie Banca, 2002, pp. 89-167. Il consiglio di amministrazione di Federalcasse era formato dai presidenti delle casse di risparmio azioniste. Nei primi anni trenta l'istituto ebbe un ruolo importante nel salvataggio di diverse banche locali dietro richiesta del governo.

⁶⁷ Le vicende del Venefondario sono ricostruite in PEGRARI, *L'Istituto di credito fondiario delle Venezia*.

cipassero regolarmente, a norma di statuto, alle sedute di consiglio della Federazione con voto semplicemente consultivo, ma fu questo un altro punto su cui il ministero intervenne a modificare, suggerendo che la presenza fosse solo su invito quando l'ordine del giorno la giustificasse, così da evitare il rischio di conflitti di interesse⁶⁸.

Definiti gli assetti istituzionali, i primi passi di Federcasse furono particolarmente importanti. L'organismo, che non aveva precedenti e cui toccava un compito di interesse pubblico molto delicato, doveva mettersi alla prova degli eventi fissando regole e criteri propri, stabilendo linee d'azione e prassi operative, testando gli strumenti predisposti dalla legge, definendo i rapporti con le federate. Le occasioni in parte non mancarono, in parte furono sapientemente provocate da Angelo Pancino, presidente della Cassa di risparmio di Venezia e della Federazione sino alla fine della seconda guerra mondiale. Avvocato cattolico di orientamento liberale, legato tanto a Luigi Luzzatti quanto a Giuseppe Volpi, per conto del quale agì da fiduciario in più circostanze, Pancino aveva partecipato a tutte le più importanti occasioni di riflessione e progettazione istituzionale offerte nella seconda metà degli anni venti in materia di regolamentazione dell'attività bancaria, mantenimento della stabilità e salvataggi bancari. In particolare era stato membro della commissione incaricata di elaborare la riforma bancaria del 1926 e aveva giocato un ruolo di rilievo nella complessa vicenda delle banche cattoliche nella parte di un tecnico investito della fiducia del governo: dapprima come estensore di una relazione sulle condizioni del credito confessionale (settembre 1926), successivamente come membro della rinnovata giunta della Federazione bancaria italiana e infine come consigliere di amministrazione dell'Istituto centrale di credito, creato alla fine del 1928 a esito della sistemazione delle banche cattoliche⁶⁹. Aveva dunque familiarità sia con i problemi, sia con il nuovo approccio che governo e autorità monetarie stavano mettendo a punto per farvi fronte.

⁶⁸ ASI, Carive, Federcasse, b. 26, statuto, versioni 8 maggio e 28 agosto 1928; lettera del Ministero dell'economia nazionale, 9 luglio 1928.

⁶⁹ Si veda DE ROSA, *Una banca cattolica*, pp. 137 ss; GIORGIO CROVATO, *Il patrimonio Carive: l'archivio storico e le collezioni della Cassa di Risparmio di Venezia*, Cremona, Cassa di Risparmio di Venezia, 2012, pp. 153-156. Pancino fu presidente della Cassa di risparmio di Venezia dal 1917 al 1945.

Disciplinare le federate

Tra gli atti deliberati dalla Federazione nei primi mesi di attività, alcuni rispondevano alla necessità di fissare standard e regole di comportamento condivisi. L'attenzione si appuntò prioritariamente sulla definizione del criterio contabile per il calcolo degli utili netti, da cui dipendeva l'alimentazione del fondo comune di garanzia. Era un modo per prendere precauzioni, nella migliore delle ipotesi, contro l'uso di criteri non uniformi da parte delle singole casse, nella peggiore contro comportamenti di *free riding*. Forte dell'apporto tecnico dei direttori generali, nel gennaio 1929 la presidenza sottoponeva al consiglio uno schema di delibera in cui si definivano utili netti l'utile risultante a bilancio previa deduzione degli accantonamenti per la «Cassa previdenza e pensioni» e passaggio al conto economico di un importo pari ai «crediti irrimediabilmente perduti». Le casse di risparmio trentine e giuliane, che in virtù di leggi speciali erano sottoposte a un regime di erogazione degli utili a sé stante, avrebbero affidato alla presidenza e alla direzione tecnica della Federazione la determinazione dei due decimi da destinare al fondo di garanzia⁷⁰.

Contestualmente a questa misura la presidenza si premurava di ottenere l'approvazione di un sistema di *early warning* per le situazioni di particolare difficoltà, in modo tale che la Federazione non dovesse trovarsi di fronte alla necessità ineluttabile di mettere mano al fondo di garanzia, ma avesse ragionevoli margini per predisporre ed esperire adeguate forme di intervento alternative.

Richiamandosi agli obblighi di solidarietà nascenti dal vincolo federale – recita il verbale –, convinto che un eventuale intervento della Federazione non deve nella pratica coincidere colla constatazione di una situazione insostenibile, [il consiglio] delibera di fare obbligo alle Amministrazioni delle Casse di informare, anche nel corso dell'anno, la Presidenza della Federazione, quando si dovessero trovare nella dolorosa e deprecabile condizione di accertare una perdita per “crediti irrimediabilmente perduti”, pari almeno all'importo totale degli utili dell'esercizio precedente, oppure ad un quinto dell'importo totale del fondo patrimoniale⁷¹.

⁷⁰ ASI, Carive, Federcasse, verbali del consiglio di amministrazione, 23 gennaio 1929.

⁷¹ Ivi, allegato n. 1 al verbale della seduta del consiglio di amministrazione, 23 gennaio 1929.

Si vedrà più avanti come il dispositivo si sarebbe tradotto nella pratica, ma in questi pochi atti del consiglio federale si avverte già la sagacia dell'uomo, Angelo Pancino, addestrato alla complessità e delicatezza del mandato della stabilità finanziaria e familiarizzato con i nuovi orientamenti e strumenti che il governo stava mettendo a punto alla metà degli anni venti.

In materia di comportamenti la Federazione si preoccupò di vigilare sulla condotta degli affari da parte delle federate. Si trattava, talora, semplicemente di tutelare la reputazione delle casse di risparmio al fine di evitare pratiche suscettibili di indebolire l'immagine della categoria presso il pubblico e pregiudicare, alla lunga, i volumi di attività. Così, per esempio, presidenza e direzione tecnica censurarono la Cassa di risparmio di Trento quando nel corso di una seduta il direttore generale della Cassa di risparmio di Padova, Romano Magrini, riferì di aver appreso, «non senza sorpresa», che la cassa trentina aveva assunto in consorzio con una banca locale «non cassa di risparmio» la gestione di un'esattoria. La Federazione si era già espressa negativamente su simili consociazioni, che sminuivano il ruolo delle casse, e aveva esortato le casse federate ad astenersene, riscuotendo – ricordava Magrini – l'adesione della cassa trentina. Messo di fronte al rilievo, al cui merito Pancino si era associato, e alla necessità di dare conto, al direttore generale di Trento, Mario Lorenzi, non era rimasto che giustificarsi, spiegando che il contratto era stato siglato in precedenza, che al momento non poteva essere interrotto, ma che poteva essere disdetto a scadenza nel 1932⁷². In altri casi la questione investì un giudizio sulla rischiosità di certe operazioni, sull'opportunità o meno per le casse di assumere in portafoglio talune classi di titoli, sulle ricadute che questo tipo di impieghi poteva avere per la liquidità dell'attivo. In questa prospettiva nel novembre 1929 il presidente della Federazione sollecitò alla direzione tecnica un parere sullo sconto da parte delle casse delle obbligazioni 7% che lo stato si accingeva a dare in pagamento alle imprese appaltatrici di lavori stradali, come già avveniva per i consorzi di bonifica. Richieste in tal senso erano già pervenute a diversi istituti e Pancino, che riteneva che le casse avrebbero fatto meglio ad astenersi dato che tali operazioni avevano «tutte le caratteristiche di operazioni di immobilizzo», desi-

⁷² ASI, Carive, Federcasse, verbali della presidenza e direzione tecnica, 28 dicembre 1932.

derava pervenire a una linea di condotta comune⁷³. La discussione rivelava che le casse avevano al riguardo orientamenti eterogenei, non sempre guidati da solidi criteri. Si trattava in genere di finanziamenti ingenti, «sicuri certo» a giudizio del direttore della cassa di Verona, anche se «sproporzionati alle disponibilità» delle casse. Verona aveva già affrontato la questione in consiglio e si era espressa in massima a favore, salvo vincolare la concessione dei finanziamenti a un requisito di territorialità: i lavori o la ditta appaltante dovevano aver sede nella zona di operazione della cassa. Romano Magrini, di Padova, era dell'avviso che nemmeno fosse il caso di coinvolgere Federalcasse, l'istituto consortile, e che le imprese interessate andassero indirizzate direttamente agli "istituti parastatali" romani. Sulla necessità di coinvolgere questi enti concordava il direttore della cassa di Venezia, Longo, che constatava come il ricorso a tali forme di pagamento da parte dello stato andasse estendendosi. Mario Lorenzi, di Trento, asseriva che la sua cassa aveva già stanziato lire 6,5 milioni per il finanziamento di appalti di questo tipo che fossero localizzati nella provincia e utilizzassero mano d'opera trentina. Vittorio Friederichsen, direttore generale del Federalcasse, aveva vedute più larghe. Pur convenendo che il suo istituto non potesse immobilizzare il proprio portafoglio in attività di quel tipo, riteneva opportuno non lasciarsi sfuggire la corrente di lavoro. A questo scopo suggeriva, sostenuto da Longo, di attivare un meccanismo simile a quello congegnato con la Cassa nazionale delle assicurazioni per il finanziamento delle bonifiche: le casse di risparmio e il federale avrebbero erogato finanziamenti provvisori sulla base di un tasso del 2% al di sopra del tasso ufficiale di sconto; quindi si sarebbero rifinanziati presso la Cassa nazionale (o le avrebbero ceduto i titoli di credito) a un tasso stabilito da questa, trattenendo per sé soltanto una provvigione. In tal modo le casse e il federale non avrebbero perso una opportunità di lavoro, non avrebbero pregiudicato la propria liquidità e i titoli sarebbero finiti in portafoglio a un intermediario assai più vocato agli impieghi a lunga scadenza. La soluzione riceveva il plauso del presidente, che poteva così porre su una base di sviluppo più coerente e soprattutto

⁷³ ASI, Carive, Federcasse, verbali della presidenza e direzione tecnica, 13 novembre 1929. La forma tecnica dell'operazione non è ben chiarita, ma pare di trattarsi di finanziamenti garantiti da obbligazioni di stato.

più solida una nuova linea di affari di potenziale interesse per tutta la compagine federale.

Del ruolo dei sindaci, strumento di vigilanza

Oltre agli standard e alle regole di condotta, un capitolo che impegnò la Federazione in un ampio e dirimente dibattito fu il ruolo dei sindaci, strumento principe tra quelli predisposti ai fini della vigilanza. La legge li designava, come si è visto, responsabili di vigilare sul rispetto della normativa vigente da parte delle casse e due su tre dei sindaci del collegio erano nominati dalla Federazione e a essa rispondevano. Pancino, che assegnava molta importanza alla funzione sindacale e che voleva a tutti i costi evitare che la sua efficacia venisse spuntata dallo sviluppo di legami con gli ambienti locali, sin dall'aprile 1929 aveva proposto alla direzione tecnica un meccanismo di rotazione in base al quale i sindaci di nomina della Federazione avrebbero prestato servizio contemporaneamente presso più di una cassa, oppure di anno in anno (tanto duravano in carica) si sarebbero spostati da una cassa a un'altra. La proposta non fu accolta entusiasticamente, sollevò anzi obiezioni e alla fine fu rimessa al consiglio, che optò per la scelta meno radicale stabilendo che i sindaci potessero assumere incarico presso più istituti⁷⁴. Il ruolo dei sindaci, tuttavia, investiva questioni ben più sottili ed era lungi dall'essere esaurito dalla discussione del meccanismo di assegnazione. Quando, nel corso di un'altra seduta della direzione tecnica alla fine del 1929, Pancino riferì che la Cassa di risparmio di Trieste si era lamentata di una relazione sindacale che aveva trovato la somma investita in titoli «alquanto superiore a quella normale in Istituti della fattispecie», si aprì un ampio dibattito sulla natura e sui confini dell'azione dei sindaci⁷⁵. La direzione tecnica allora si divise. Giacomo Miari de

⁷⁴ ASI, Carive, Federcasse, verbali della presidenza e direzione tecnica, 29 aprile 1929; ivi, verbali del consiglio di amministrazione, 23 giugno 1929.

⁷⁵ L'episodio si riferisce a una seduta del collegio del precedente novembre, nella quale erano stati esaminati consistenza e movimento dei titoli e partecipazioni. I sindaci ne avevano tratto, recita il verbale, «l'impressione che l'ammontare dell'investimento in titoli e partecipazioni sia forse alquanto superiore a quello normale in Istituti della fattispecie. A questo riguardo [il collegio] manifesta l'augurio che le condizioni generali e particolari consentano fra breve all'Istituto di raggiungere l'intento di equilibrare gli investimenti suddetti in relazione alle proprie disponibilità riserbando l'eccezione ad operazioni cambiarie» (ivi, verbali dei sindaci, 23 novembre 1929).

Cumani e Romano Magrini, rispettivamente presidente e direttore generale della Cassa di risparmio di Padova, presero le parti di Trieste sostenendo che il commento interferiva indebitamente con la sfera di autonomia degli amministratori e che la Federazione dovesse stilare un elenco dettagliato di istruzioni allo scopo di delimitare e uniformare l'azione dei sindaci. Sul versante opposto si dichiararono i direttori generali delle casse di Verona e di Venezia, Iginio Ceccato e Alfredo Longo, secondo i quali ai sindaci non dovevano venir poste «limitazioni aprioristiche»: non solo la legge non poneva limiti all'azione sindacale, ma le osservazioni sulle politiche di impiego e la composizione del portafoglio non avrebbero fatto altro che rafforzare la compagine della Federazione⁷⁶. Se è vero che l'episodio aveva urtato la sensibilità degli amministratori triestini e creato un "caso" abilmente sfruttato da Pancino per chiarire ruolo e strumenti della Federazione, è altresì vero che i verbali dei sindaci dei primi anni sono costellati di raccomandazioni e suggerimenti per migliorare procedure amministrative, aspetti organizzativi, tenuta dei libri contabili e altro, in linea con un'interpretazione del mandato in maniera niente affatto accomodante, almeno non preventivamente, nei confronti degli amministratori delle casse. In questo l'accordo era pieno con la posizione di Pancino, che aveva chiuso la discussione in seno alla direzione tecnica dichiarando di non ravvisare nel comportamento dei sindaci della cassa triestina uno sconfinamento di ruolo e che, specialmente nel primo periodo per certi versi "sperimentale" di funzionamento della Federazione, era prematuro dare istruzioni particolareggiate ai sindaci. Questi dovevano semmai essere incoraggiati a compiere il loro mandato con la massima libertà, «secondo la loro capacità e criteri nell'interesse stesso delle casse e della Federazione»⁷⁷. In radice la questione rappresentava un confronto tra due modelli di vigilanza, uno basato sul rispetto di norme prestabilite (*rule-based*), l'altro fondato sulla discrezionalità. E il confronto non si esaurì in quella occasione, continuò anzi a serpeggiare e a dividere amministratori e dirigenti delle casse venete, senza tuttavia determinare mutamenti di orientamento nei vertici della Federazione. Nell'aprile 1933, ad esempio, la richiesta di redigere «una specie di formulario o di que-

⁷⁶ ASI, Carive, Federcasse, verbali della presidenza e direzione tecnica, 28 dicembre 1929.

⁷⁷ *Ibid.*

stionario» a guida delle verifiche dei sindaci e di stabilire visite fisse oltre a quelle indicate dalla legge sollevò le stesse divergenze e obiezioni di quattro anni prima e fu, come allora, respinta⁷⁸.

La Federazione e i rapporti con le federate: *prima inter pares?*

Uno dei sottintesi del dibattito sui sindaci erano le prerogative della Federazione nei confronti delle casse e se e in che misura queste dovessero sottostarvi nel nome di un più alto interesse comune qual era la tutela del risparmio. La partita relativa all'autorità della Federazione, tuttavia, si giocò più apertamente su una molteplicità di altri versanti. Uno di questi riguardava la preventiva approvazione dei progetti di espansione territoriale. Pancino ne scrisse alle casse federate già nel febbraio 1929, ossia a soli tre mesi dall'insediamento della Federazione. Consapevole che né la legge né lo statuto federale stabilissero obblighi al riguardo, riteneva nondimeno «rispondente allo spirito federativo e ad evidenti criteri di opportunità» che la Federazione fosse informata e desse parere favorevole in merito all'apertura di nuove filiali prima che la richiesta fosse inoltrata al ministero⁷⁹. Le casse di risparmio si adeguarono senza tante difficoltà alla richiesta, ma meno successo ebbe l'analogo e contestuale invito in materia di modifiche statutarie, che, per quanto fosse appoggiato dal ministero, dovette essere ribadito a più riprese⁸⁰.

Un secondo versante riguardava la politica dei tassi passivi. La legge del 1927 non conteneva indicazioni specifiche al riguardo, salvo lasciare, come si è detto, campo per più puntuali determinazioni da parte delle federazioni. L'ACRI aveva colto tali margini di iniziativa indicando nello statuto modello che la manovra dei tassi dovesse ricevere l'approvazione federale, ma Federcasse aveva respinto l'impostazione. Restava il fatto che la riforma puntava, tra le altre cose, a ridurre la concorrenza interna al comparto e che il governo si attendeva dalle casse di risparmio un'azione calmieratrice nel mercato del credito. In sintonia con queste finalità, tra fine 1928 e inizio 1929 la Federazione era stata

⁷⁸ ASI, Carive, Federcasse, verbali della presidenza e direzione tecnica, 18 aprile 1933.

⁷⁹ Ivi, 25 febbraio 1929.

⁸⁰ ASI, Carive, Federcasse, circolari alle federate del 9 novembre 1931 e 17 agosto 1932.

auspice di un accordo sui tassi passivi siglato dalle tre maggiori casse delle Venezie – Verona, Padova e Venezia – e si augurava che altri istituti federati vi aderissero, ottenendo rassicurazioni in tal senso dalle casse di Udine e Treviso⁸¹. Proprio in quei mesi, tuttavia, il contesto monetario nazionale e internazionale si andava modificando. Il rialzo dei tassi da parte della banca centrale americana dal 3,5% al 5% nel breve spazio di un semestre tra febbraio e luglio 1928 metteva sotto pressione le riserve dei paesi europei, inducendoli all'inseguimento. In Italia il tasso ufficiale di sconto fu portato dal 5,5% al 6% nel gennaio 1929 e di lì a poco nuovamente innalzato al 7%⁸². L'onda lunga della stretta che originava oltreatlantico finì così per ripercuotersi nel cuore delle Venezie. Nel maggio 1929 Riccardo Galli, presidente della Cassa di risparmio di Verona e Vicenza, comunicava la decisione del proprio consiglio di amministrazione di denunciare l'accordo alla luce delle «mutate condizioni di fatto» e domandava un adeguamento dei tassi⁸³. La presidenza, incalzante, otteneva che nuove trattative venissero aperte nel volgere di pochi giorni tra i direttori generali delle casse interessate, presente la presidenza stessa. La riunione divenne terreno di un confronto serrato nel corso del quale le pur fondate motivazioni pro o contro l'adozione di tassi uniformi su un territorio economicamente tanto disomogeneo, eppure tanto circoscritto da appartenere a un'unica regione e a una medesima federazione, quale quello delle tre casse lasciano scorgere chiaramente come in palio fossero, più ancora della *ratio* economica, l'autonomia degli amministratori delle singole casse e, reciprocamente, il potere della Federazione di intervenire su una materia chiave delle politiche di gestione⁸⁴. La questione emergeva nella sua nitida crudezza nella risposta che il vicepresidente di Verona, Guido Chiap, opponeva al tentativo di mediazione avanzato dal direttore generale di Padova, Magrini. Quando questi propose pragmaticamente di restringere la pla-

⁸¹ ASI, Carive, Federcasse, verbali del consiglio di amministrazione, 23 gennaio 1929.

⁸² Si veda COTULA, SPAVENTA, *Introduzione*, p. 161 e tab. A.3. Il tasso fu aumentato una prima volta il 7 gennaio, quindi il 14 marzo 1929. Nell'intervallo tra un aumento e l'altro, il 7 febbraio 1929 anche la Banca d'Inghilterra aveva alzato il tasso ufficiale dal 4,5% al 5,5%.

⁸³ ASI, Carive, Federcasse, verbali della presidenza direzione tecnica, 8 maggio 1929.

⁸⁴ Ivi, 13 maggio 1929. Partecipavano alla riunione i direttori generali Ceccato (Verona), Magrini (Padova) e Longo (Venezia), il presidente Angelo Pancino e il vicepresidente della cassa di Verona Guido Chiap.

tea dei beneficiari di un aumento dei tassi al gruppo assai più ristretto dei soli risparmiatori pronti a spostarsi presso altro istituto, Chiap controbatté che il consiglio di Verona non avrebbe accondisceso perché «fermo nel concetto che la politica dei tassi promana[va]» dall'autonomia delle singole casse, «autonomia che non p[oteva] e non d[oveva] essere toccata». Né l'osservazione del presidente Pancino che l'autonomia delle casse fosse superata nei fatti dalla Federazione e, a ben vedere, dal fatto che Verona in passato avesse aderito al patto bastava a smuovere il veronese dalle sue posizioni. Ci vollero l'esempio della Federazione delle casse di risparmio della Toscana, dove l'accordo sui tassi raccoglieva tutte le casse federate, e la reiterata considerazione che «una disciplina generale [era] possibile anche in questa materia, senza che [fosse] lesa il principio di autonomia» per persuadere Guido Chiap a sollecitare il suo consiglio, anziché abbandonare l'accordo, a formulare una proposta di revisione da sottoporre a Padova e Venezia⁸⁵. La vicenda si concludeva con due ulteriori passaggi che in definitiva lasciavano sostanzialmente invariato l'accordo in essere, salvo cambiamenti minori riguardanti aree geografiche di stretta pertinenza della Cassa di risparmio di Verona e di conseguenza equiparati alla stregua di una «misura di carattere interno»: l'autorità della Federazione in materia di tassi ne usciva così riconosciuta di fatto⁸⁶. E che la contrapposizione avesse coinvolto la cassa di risparmio di gran lunga più importante della regione in termini di raccolta non faceva che aggiungere significato all'esito della partita.

La questione dei legittimi margini di interferenza della Federazione nei confronti delle federate tornò a presentarsi all'inizio degli anni trenta in una vicenda che rileva, oltre che sotto il profilo del rapporto vigilante/vigilati, anche sotto quello del mandato della stabilità. Si trattava nella fattispecie di discutere misure per garantire la liquidità delle casse nel pieno della grande depressione. Il problema si pose con urgenza nei primi mesi del 1931, quando le casse di risparmio di Verona e Trieste furono fatte bersaglio di episodi di panico subendo, nel volgere di poco tempo, il ritiro di un ammontare compreso tra il 15% e il 20% dei depositi. A breve distanza da quegli eventi una riunione della presidenza e direzione tecnica dedicata all'argomento aveva suggerito una serie di

⁸⁵ ASI, Carive, Federcasse, verbali della presidenza direzione tecnica, 13 maggio 1929.

⁸⁶ Ivi, 22 maggio e 19 giugno 1929.

misure precauzionali per fronteggiare il ripetersi in futuro di analoghe situazioni: le casse avrebbero mantenuto un ammontare minimo pari al 15% dei depositi fiduciari in liquidità immediata, ossia anticipazioni libere presso la Banca d'Italia, numerario in cassa, depositi in conto corrente presso primari istituti su piazza e fuori piazza e titoli utilizzabili come polizza contro anticipazioni; la percentuale sarebbe stata la stessa per tutte le casse e stabilita preventivamente dalla Federazione; lo studio di misure per mettere le disponibilità liquide a disposizione delle "consorelle" che ne avessero bisogno, predisponendo, in altri termini, lo strumento per interventi di credito di emergenza⁸⁷. Nel dibattito che si aprì nel consiglio della Federazione gli esponenti della Cassa di risparmio di Verona, Galli e Chiap, eccepirono che la misura non doveva costituire obbligo ma semplice raccomandazione e che, onde non appesantire il conto economico, occorreva includere il portafoglio – realizzabile tramite risconto – tra gli impieghi liquidi. A questa visione resistevano i direttori generali di Padova e di Venezia, Magrini e Longo, per i quali la misura doveva essere obbligatoria per tutte le casse, dato il vincolo che le accomunava. Il risconto di portafoglio, poi, era propriamente «un modo per fare denaro, non un mezzo liquido di per sé» e andava perciò escluso dal perimetro delle attività liquide. Nel frangente, che vedeva la discussione spostarsi verso inestricabili questioni di principio, Pancino trovava un punto di equilibrio riconoscendo che la Federazione non aveva "veste" per imporre la misura, ma ottenendo che il consiglio affermasse unanimemente – come raccomandazione e «norma generica» – «la necessità che presso ogni Cassa federale esist[esse] un minimo di liquidità immediatamente disponibile» pari al 15% dei depositi fiduciari, formata dalle attività già indicate dalla direzione tecnica e con esclusione del portafoglio. Successivamente, nella primavera-estate del 1932, a fronte dell'incupirsi del clima e di un nuovo episodio di panico registrato questa volta dalla Cassa di risparmio di Venezia, con ritiri nell'ordine del 15% dei depositi, la soglia precauzionale di liquidità immediata fu ulteriormente innalzata al 20% dei depositi amministrati.

Un ambito nel quale la Federazione tentò di fare valere la propria autorità con esiti a luci e ombre riguarda il rapporto con gli istituti

⁸⁷ ASI, Carive, Federcasse, verbali del consiglio di amministrazione, 30 aprile 1931.

consortili. Formalmente, non essendo casse di risparmio, Federalcasse e Venefondario non rientravano sotto la “giurisdizione” della Federazione, ma poiché costituivano estensioni operative delle casse federate, rispondeva a una logica di prudenza che la vigilanza si estendesse in qualche modo anche alla loro gestione. In base allo statuto del neo-Federalcasse, la direzione tecnica della Federazione – composta, come si ricorderà, da cinque direttori generali – agiva da Commissione consultiva nei confronti della direzione generale dell'istituto e assisteva di diritto alle sedute sia del consiglio di amministrazione, sia del comitato ristretto che fu creato al suo interno nel 1930⁸⁸. In questo modo la Federazione disponeva di un presidio diretto in grado di monitorare da vicino l'operato della partecipata. Le cose non andarono altrettanto semplicemente con il Venefondario, che pure era privo, a termini di statuto, di un collegio sindacale. La questione di un più saldo collegamento con la Federazione fu dibattuta per la prima volta nel 1932, allorquando venne proposto che la direzione tecnica svolgesse funzioni di consulenza per la direzione generale dell'istituto in modo analogo a quanto accadeva nei confronti del Federalcasse. Il presidente del Venefondario (e in pari tempo della Cassa di risparmio di Verona), Riccardo Galli, aderì formalmente alla richiesta, promettendo tuttavia di avviare l'iter – di per sé dilatorio – dello studio di opportune modifiche statutarie. Il direttore generale Cesare Bigatello, per contro, mostrò di gradire poco la proposta. Nei fatti, non si trattava di nulla più che concedere agli azionisti l'esame preventivo del bilancio, in anticipo sullo svolgimento dell'assemblea annuale: una richiesta legittima che non aveva ragione di passare per speciale privilegio. L'intervento mediatore di Pancino mise fine a una vivace discussione che aveva contrapposto Bigatello ai rappresentanti delle casse di Venezia, Padova, Trieste e di Verona stessa, nella persona del direttore generale Iginio Ceccato. La presidenza e direzione tecnica della Federazione ottennero che il bilancio 1931 venisse sottoposto a un esame analitico e la promessa di avviare lo studio di modifiche statutarie in seno al consiglio del Venefondario⁸⁹, ma il braccio di ferro tra gli azionisti e il dirigente dell'istituto veronese

⁸⁸ Si veda lo statuto di Federalcasse pubblicato in Rdl 24 gennaio 1929, n. 100, art. 33 e le modifiche apportate con Rdl 23 ottobre 1930, n. 1522.

⁸⁹ ASI, Carive, Federcasse, verbali della presidenza e direzione tecnica, 24 marzo e 11 aprile 1932.

si protrasse per anni con scarsi risultati, eccetto il continuo degradare dei rapporti, anche personali, e l'accumulo di perdite a partire dal 1935. Quando intervennero nel 1937, le modifiche statutarie ancora non contemplavano la creazione di un collegio sindacale, esito cui si giunse solo dopo il commissariamento dell'istituto nel 1938. La vicenda rappresentò un eclatante, ma anche unico, caso di insuccesso nello sforzo profuso dalla Federazione nel primo decennio di esistenza per imporre ai propri membri comportamenti in linea con la disciplina di mercato e garantire un'efficace tutela del risparmio.

Crisi, intervento, condizionalità

Gli anni della crisi rappresentarono per la Federazione anche un formidabile banco di prova per testare strumenti e modalità di intervento nei casi di difficoltà delle federate. La prima occasione si presentò all'inizio del 1932 e riguardò la Cassa di risparmio di Fiume. Questa, gravata da seri problemi di liquidità, aveva invocato provvedimenti di urgenza presso i ministeri dell'Economia nazionale e delle Finanze in vista di un risanamento patrimoniale e si era rivolta alla Federazione perché appoggiasse la pratica. In sostanza chiedeva copertura per lire 8,5 milioni di perdite a valere sul fondo di lire 25 milioni che il governo aveva stanziato nel 1925 per il finanziamento dell'economia fiumana. Prevedeva inoltre un piano di dismissione di partecipazioni che, teoricamente, avrebbe consentito di recuperare lire 9,5 milioni e di passare a conto economico una sopravvenienza di lire 300.000⁹⁰. La presidenza e direzione tecnica, invitata da Pancino a esprimersi, manifestava, specialmente per bocca del presidente della cassa padovana Giacomo Miari, riserve sul fatto che l'operazione nel suo complesso potesse portare a un effettivo risanamento della cassa. A dirla tutta, l'istituto fiumano avrebbe dovuto essere commissariato, come già in passato era stato suggerito al ministero, in modo da sottrarne la gestione alla cattura degli interessi locali. Miari riconosceva nondimeno che fosse compito della Federazione intervenire in soccorso della consorella in ragione del mandato di assistenza e tutela del risparmio assegnatole dalla legge. In definitiva, la presidenza e direzione tecnica deliberava di informare il

⁹⁰ ASI, Carive, Federcasse, verbali della presidenza e direzione tecnica, 8 febbraio 1932.

ministero che avrebbe sottoposto la situazione della cassa a “esauriente esame” e che solo in seguito si sarebbe pronunciata sulle misure da adottare. La situazione dell’istituto però si aggravò in primavera a seguito della chiusura della Cassa di risparmio croata e, preoccupato di una possibile corsa agli sportelli, il presidente della cassa fiumana chiese alla Federazione l’apertura di una linea di credito di lire 2 milioni garantita da valori azionari. Di fronte alla generale disponibilità del comitato a concedere l’aiuto richiesto, Max Ravà, presidente di Federalcasse, offrì che fosse il proprio istituto a farsene carico in quanto più consono allo svolgimento di operazioni del genere e ne sollevò le casse⁹¹. Finalmente a metà maggio Pancino informava la presidenza e direzione tecnica che il Tesoro, premuto dal ministro dell’Agricoltura e foreste Giacomo Acerbo, aveva provveduto a una “sistemazione completa” mediante utilizzo di lire 11 milioni di consolidato a copertura di perdite accertate ed eventuali future sopravvenienze⁹². In definitiva, la Cassa di risparmio di Fiume fu assistita dall’Istituto di liquidazioni con una sovvenzione a fondo perduto di lire 11 milioni e senza alcun intervento finanziario diretto da parte delle casse o della Federazione⁹³.

La vicenda della Cassa di risparmio di Treviso fu più articolata e consente di comprendere meglio come la Federazione interpretasse il mandato della stabilità. Negli anni venti la cassa aveva intrapreso un’espansione territoriale e un ampliamento della struttura organizzativa considerevoli con il risultato di mettere in tensione il conto economico. Il rapido deteriorarsi delle condizioni economiche dovuto alla crisi aveva accentuato lo squilibrio di bilancio e il presidente della cassa Jacopo Gasparini si era rivolto al ministero e alla Federazione in cerca di soccorso. Nel dare notizia della situazione alla presidenza e direzione tecnica, Pancino comunicava di avere richiesto alla consorella di Treviso la redazione di un «piano di pareggio del conto economico», cui subordinava l’intervento delle casse venete⁹⁴. Il piano doveva condurre a un “effettivo” risanamento dell’istituto – «non cioè attraverso aleatorie

⁹¹ ASI, Carive, Federcasse, verbali della presidenza e direzione tecnica, 6 maggio 1932.

⁹² Ivi, 18 maggio 1932.

⁹³ Ivi, 3 giugno 1932. Sull’intervento dell’Istituto di Liquidazioni si veda anche MARINA COMEL, *La regolazione indiretta: fascismo e interventismo economico alla fine degli anni Venti: l’Istituto di liquidazioni, 1926-1932*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1998, p. 186.

⁹⁴ ASI, Carive, Federcasse, verbali della presidenza e direzione tecnica, 18 maggio 1932.

e transitorie provvidenze straordinarie di rendite e di contributi, ma per equilibrio stabile fra rendite proprie ordinarie e costi». Doveva constare principalmente di «riduzioni di spese e miglioramento del costo dei depositi nella cifra globale di almeno un milione»⁹⁵. Solo a questa condizione il presidente avrebbe presentato all'approvazione delle cinque maggiori casse federate un piano già elaborato e sottoposto in uno schema di massima ai direttori generali interessati, basato su un contributo fino a un massimo di lire 600.000 annue per la durata di cinque anni, da restituirsi «nelle forme più adatte» e senza interessi. Le casse coinvolte e la Federazione avrebbero vigilato sull'«effettivo raggiungimento del pareggio economico, esercizio per esercizio». Premeva a Pancino, insomma, e il presidente insisteva, che Treviso

trov[asse] nelle proposte riduzioni e nelle sue possibilità la sostanziale energia di pareggiare il suo conto economico, senza di che qualsiasi provvedimento di collaborazione e di ausilio non avrebbe [avuto] che un discutibile valore di palliativo, di calmante, ma non di cura radicale tale da risanare stabilmente l'ammalato perché [fosse] in grado di camminare da solo.

In una lettera, di cui Pancino dava lettura al comitato, Gasparini si impegnava al rispetto delle condizioni poste, ma proponeva di pervenire al milione indicato come ammontare complessivo della manovra di bilancio piuttosto con un aumento delle entrate che con la riduzione dei costi e il taglio delle spese. Domandava inoltre che l'intervento richiesto alle casse non venisse portato a conoscenza dei rispettivi consigli di amministrazione, ma restasse per il momento faccenda nota ai soli presidenti coinvolti. Erano punti che, confortando Pancino nelle sue vedute, la presidenza e direzione tecnica unanimemente respinse, in pari tempo avallando di informare dettagliatamente e tempestivamente il ministero «a scampo di responsabilità se i provvedimenti suggeriti [...] dovessero tardare o non maturarsi»⁹⁶. Nonostante l'apparente gravità della situazione, Treviso non diede prova di grande solerzia. In una seduta di agosto fu dunque il direttore generale della Cassa di risparmio di Udine, Luigi Ferrini, a riportare l'attenzione della presidenza e direzione tecnica

⁹⁵ ASI, Carive, Federcasse, verbali della presidenza e direzione tecnica, 7 giugno 1932.

⁹⁶ *Ibid.*

sulla questione, comunicando che il proprio istituto riceveva continue richieste di informazioni sulla situazione delle casse di Gorizia e di Treviso da parte di diversi istituti bancari. Preoccupato delle ripercussioni che sarebbero potute derivarne al suo istituto in particolare, data la vicinanza territoriale, ma più in generale a tutte le casse della regione, Ferrini sollecitava la Federazione ad accelerare i tempi di attuazione del piano predisposto in primavera, riscuotendo l'allarmato appoggio dei colleghi, egualmente intimoriti all'idea sia di un contagio, sia di dovere eventualmente attivare il fondo di garanzia dei depositi⁹⁷. Intervenuto alla riunione successiva, Gasparini rassicurava che il piano di risanamento era pronto per l'esame della Federazione⁹⁸, ma solo a fine agosto il direttore generale di Treviso Carlo Cecconi intervenne alla seduta della presidenza e direzione tecnica per esporre un piano di riequilibrio che, pur esibendo un taglio del monte interessi corrisposto sui depositi e riduzioni di spese di amministrazione e personale, ancora non soddisfaceva del tutto i colleghi della Federazione⁹⁹. Nondimeno, viste le anticipazioni che sarebbero pervenute a Treviso dall'Ente finanziario dei consorzi agrari in via di costituzione, il piano di assistenza veniva deliberato. In base a esso le casse di Verona e Vicenza, Padova e Rovigo, Venezia, Udine e Trieste avrebbero messo a disposizione di Treviso un massimo di lire 720.000 annue per cinque anni senza scadenza e senza interessi. In aggiunta avrebbero partecipato insieme a Treviso allo sconto di annualità per lire 3 milioni retrocedendo gli interessi ai trevigiani, sempre per un massimo di cinque anni. Tali importi sarebbero stati destinati dalla cassa della Marca Trivigiana esclusivamente alla ricostituzione dell'equilibrio patrimoniale¹⁰⁰.

I due casi mostrano come, nell'espletamento del mandato della stabilità finanziaria, la Federazione non si ponesse per obiettivo soltanto il tamponamento di situazioni di temporanea crisi di liquidità, ma sapesse avere di mira, ove le circostanze lo suggerissero, ben più complessi e profondi interventi di risanamento. In questo caso lo strumento utilizzato era quello della condizionalità: il credito era concesso in termini

⁹⁷ ASI, Carive, Federcasse, verbali della presidenza e direzione tecnica, 3 agosto 1932.

⁹⁸ Ivi, 10 agosto 1932.

⁹⁹ Ivi, 27 agosto 1932.

¹⁰⁰ Ivi, 27 agosto e verbale n. 80, ottobre (?) 1932.

anche generosi, ma solo a condizione che il beneficiario adottasse misure adeguate a ristabilire in modo convincente e duraturo l'equilibrio dei propri conti. Questo *modus operandi* era più versatile e flessibile di quello che governo e Banca d'Italia adottarono nei confronti delle banche in difficoltà in quegli stessi anni, divaricato tra salvataggi dettati da opportunità politica e abbandono al mercato degli istituti locali, deboli o mal gestiti¹⁰¹. Era anche, di conseguenza, suscettibile di dimostrarsi più fruttuoso ed efficiente ai fini del mandato della stabilità.

Conclusioni

La riforma dell'ordinamento delle casse di risparmio del 1927 si iscrive nel perimetro dei provvedimenti varati da governo e Banca d'Italia alla metà degli anni venti in risposta alla necessità di tutelare il risparmio, ossia di ripensare il mandato della stabilità finanziaria di fronte alla rilevanza assunta dai depositi come mezzo di pagamento e al loro qualificarsi come nuova fonte di instabilità. La riforma introdusse novità rilevanti nell'architettura di vigilanza cui le casse erano sottoposte in base alla legislazione di fine Ottocento, un'architettura che cominciava a dare segnali concreti e crescenti di inadeguatezza. Il nuovo modello faceva leva sui principi della delega, del *peer monitoring* e del decentramento. Segnava, inoltre, il passaggio da una concezione della supervisione basata sul rispetto della norma a una concezione fondata sulla discrezionalità, in sintonia con gli orientamenti che avevano sorretto l'introduzione della vigilanza bancaria nel 1926. Per finire, introduceva, per la prima volta in Italia, uno schema esplicito di assicurazione dei depositi.

Sulla carta, ossia in via teorica, ciascuno degli elementi cardine della riforma contribuiva a migliorare l'efficienza della supervisione. La delega individuava nelle federazioni regionali un agente in possesso di competenze altamente specializzate e disponibili in quantità maggiore rispetto alle risorse scarse del ministero, che si trattasse degli uffici centrali, dei prefetti o degli ispettori. Proprio perché faceva leva su tali competenze, la delega era ampia e al tempo stesso povera di indicazioni dettagliate, concedendo alle federazioni notevoli margini di autonomia e discrezionalità. Oltre all'*expertise*, le federazioni godevano di un vantaggio

¹⁰¹ POLSI, *L'articolazione territoriale del sistema bancario italiano*, pp. 247 ss.

informativo ineguagliabile, in virtù del quale erano in condizione di tenersi tempestivamente aggiornate in merito alla situazione delle federate. Per questo motivo, spostando dal ministero alle federazioni il grosso della raccolta di informazioni, la riforma riduceva considerevolmente i costi complessivi della vigilanza o monitoraggio. Rappresentava, in altri termini, un'individuazione dei soggetti e una riassegnazione dei compiti rispondenti a un criterio di efficacia ed efficienza accresciute. Il fondo comune di garanzia, che rendeva le casse di risparmio all'interno di una stessa federazione solidali nel caso di dissesto di una federata, costituiva l'incentivo principe perché le federazioni prendessero sul serio e svolgessero con scrupolo la funzione di supervisione. Per quanto si configurasse come un'assicurazione dei depositi, il meccanismo era accortamente congegnato allo scopo di evitare comportamenti irresponsabili da parte del management delle casse: era, infatti, interamente finanziato e amministrato dai soggetti vigilati e non era costituito *ex ante*, veniva cioè attivato soltanto nell'evenienza che, fallita una cassa, questa non disponesse dei mezzi per rimborsare completamente i depositanti. Il decentramento regionale, infine, aumentava tanto il vantaggio informativo quanto l'efficacia degli incentivi a vigilare e a imporre la disciplina di mercato.

Il fatto che il disegno complessivo della riforma fosse promettente sulla carta non costituiva di per sé una garanzia di successo nei fatti. I compiti dei nuovi organi di vigilanza locali erano vasti e largamente affidati all'iniziativa degli stessi. Messa alla prova degli eventi, nondimeno, la Federazione delle casse di risparmio delle Venezie diede risultati complessivamente più che soddisfacenti. Sicuramente dimostrò di interpretare la tutela del risparmio in un'accezione ampia, tutt'altro che limitata al presentarsi di situazioni critiche, anzi preventiva. Stabilì sulle federate un grado di autorità minimo, ma sufficiente a rendere concretamente espletabile il proprio mandato. Impose standard contabili e di comportamento, diffondendo buone pratiche e arginando condotte pregiudizievoli degli interessi e della reputazione delle casse singole e nel loro complesso, vigilando costantemente sulla loro osservanza. Mediò tra esigenze locali e orientamenti ministeriali. Quando nei primi anni trenta la crisi minacciò effettivamente la stabilità di alcune associate, la Federazione mise a punto una gamma articolata di misure di intervento. Organizzò o facilitò il sostegno immediato alle casse oggetto di episodi di panico fornendo liquidità aggiuntiva. Stabilì o raccomandò

norme prudenziali sui livelli di liquidità da mantenere a scopo precauzionale. Svolsse per conto del ministero, come dimostra il caso della Cassa di risparmio di Fiume, la *due diligence* sui conti degli istituti che avevano invocato il salvataggio pubblico. Fece ricorso alla condizionalità nell'assistere le casse a rischio di insolvenza per motivi strutturali, curando in tal modo la realizzazione di piani di risanamento a medio termine, come nel caso della Cassa di risparmio di Treviso.

Grazie alla riforma del 1927 le casse di risparmio delle Venezia poterono dunque godere, nel guado degli anni più cupi della crisi e fino alla legge bancaria del 1936, del sostegno di una rete di protezione meglio disegnata di quella disponibile alle altre componenti del sistema bancario. Le vicende di Federcasse indubbiamente lo attestano, nonostante i problemi con l'Istituto di credito fondiario delle Venezia. Ma attestano anche dell'importanza che alla guida dell'organo fosse, nella figura di Angelo Pancino, un uomo di sicura competenza tecnica, in sintonia con gli orientamenti delle autorità monetarie e di governo in materia di principi e strumenti della supervisione bancaria, e capace di esercitare una forte *leadership* sulla compagine federale. Non è detto che altrettanto avvenisse per le altre federazioni, soggette a fondersi e ridursi di numero nel corso degli anni trenta. Questo porta ad avvalorare un'osservazione di Marcello de Cecco relativa al funzionamento del "sistema Beneduce" dalla fase della sua elaborazione al declino nel secondo dopoguerra: l'importanza che, al di là del disegno complessivo, negli snodi nevralgici delle istituzioni, e specialmente nelle sue aree periferiche, fosse un gruppo di uomini capace di assicurare la tenuta complessiva del sistema in virtù di «unioni personali, cementate [...] da forte omogeneità di intenti e comportamenti»¹⁰².

ABSTRACT

La riforma delle casse di risparmio del 1927 innovò profondamente l'architettura di vigilanza del comparto facendo leva su organi di nuova istituzione, le federa-

¹⁰² Si veda MARCELLO DE CECCO, *Splendore e crisi del sistema Beneduce: note sulla struttura finanziaria e industriale dell'Italia dagli anni venti agli anni sessanta*, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, a cura di Fabrizio Barca, Roma, Donzelli, 1997, pp. 389-404.

zioni regionali, e sui principi della delega, del peer monitoring e del decentramento, affiancati per la prima volta in Italia da uno schema esplicito di assicurazione dei depositi. Segnò, anche, il passaggio da un modello di supervisione di tipo rule-based a uno di tipo discrezionale. L'articolo analizza il nuovo modello di vigilanza e ne studia il funzionamento ricostruendo le vicende della Federazione delle casse di risparmio delle Venezie. La nuova architettura possedeva tutte le caratteristiche per risultare più efficiente, presentare costi di monitoraggio più bassi e risultati superiori. Ne costituisce eloquente evidenza il successo dell'azione svolta dalla Federazione delle Venezie a tutela del risparmio e della stabilità delle casse regionali negli anni più cupi della Grande crisi.

The reform of the supervisory framework for savings banks adopted by the Italian government in 1927 introduced radical changes and marked the transition from a rule-based to a discretion-based model of banking supervision. Resting on the (i) delegation of powers to new regional entities – the federations of savings banks, and (ii) peer monitoring, the reform further comprised (iii) an explicit scheme of deposit insurance as a defining feature. The article appraises the new supervisory architecture and its actual performance by analysing the early years of the Federation of savings banks of the Veneto region. With respect to the older, the new system represented a more efficient allocation of supervisory tasks, likely to substantially lower monitoring costs and yield superior results. The success of the Federation in preserving the stability of member banks through the darkest days of the Great Depression lends support to this view.