

CAPITOLO IV

LE CASSE DI RISPARMIO

§ I. — *Cenni sull'origine e sullo sviluppo delle Casse di Risparmio.* —

Le Casse di risparmio, sorte per iniziativa di enti locali o di privati cittadini, ebbero alle loro origini scopi essenzialmente filantropici; raccolta del risparmio minore, delle tenui disponibilità del proletariato per sottrarle, a fini previdenziali, dall'immediata destinazione ai consumi, assicurando ad esse un impiego redditizio e sicuro.

Tale carattere iniziale non fu mai abbandonato; ma la funzione delle casse, per aderenza spontanea all'evoluzione dei tempi e per lo estendersi dell'attività di raccolta, si arricchì di nuove finalità economiche, si inquadrò sempre più intimamente nelle esigenze varie e complesse dell'ambiente in cui esse operavano e finì d'indirizzarsi, in modo sempre più netto e deciso, verso quella tipica degli Istituti di credito.

Questa trasformazione che investe, di pari passo, il lato strutturale e quello operativo, non si effettua però senza arresti e resistenze e senza diversità, per lo meno di tempo, da cassa a cassa. Vario è, infatti, l'ambiente in cui le casse agiscono, più o meno accentuata la forza d'inerzia, impressa loro dai principii tradizionalistici degli amministratori, più o meno percepita è la necessità di accedere a forme nuove, meglio confacenti alle realtà che si vanno presentando e consolidando.

Così, molte di esse seguirono per lungo tempo, con documentata pertinacia i criteri restrittivi iniziali nel campo della raccolta dei depositi (essenzialmente raccolta del piccolo risparmio, a scopo di utilità e di educazione alla previdenza dei lavoratori), e, ancor nel 1858, il Cavour presentava la sua legge sulla « Cassa di rendite vitalizie per la vecchiaia » come sintesi e coronamento delle finalità delle Casse di risparmio.

La necessità di frenare l'espansione della raccolta, si giustificò specialmente nei primi periodi di vita delle casse, per le difficoltà dell'impiego produttivo, sicuro e liquido dei depositi, degli ostacoli insomma a « trovar pascolo » al denaro. Che tale timore di eccessiva espansione dei depositi, non fosse del tutto infondato si può arguire pensando alle scarse possibilità d'impiego offerte dalle condizioni dell'economia del tempo, con limitate iniziative ed attività produttive, all'in-

fuori dell'agricoltura, con lenti e disgiunti mercati, con non sempre facili possibilità di acquisto e di negoziazione di valori mobiliari, con persistente tendenza all'investimento in proprietà terriere ed immobiliari.

Esempi potrebbero addursi, di casse che, preoccupate dall'ingente afflusso di fondi, decisero di ridurre l'interesse sui depositi e di quelle che introdussero discriminazioni di tassi per trattare in modo meno favorevole i depositi maggiori o quelli che meno presentavano il carattere di vero e proprio risparmio.

Ma già attraverso tali provvedimenti, attraverso l'impostazione dei problemi di equilibrio economico e finanziario della gestione, appare la ineluttabile evoluzione degli istituti in esame.

Lo sviluppo dei tempi non consente anacronistiche immobilità; l'estensione della raccolta dei depositi preme sull'attività delle Casse e, dall'altro lato, ad esse si apre un sempre più ampio campo di utile investimento delle loro disponibilità. Naturalmente i problemi della gestione economica dei mezzi amministrati sono, caso per caso, risolti secondo direttive influenzate dalle specifiche condizioni ambientali, dalle situazioni tecniche, dalla liquidità e dalla *utilità sociale* che si volle fosse sempre riscontrata in ogni impiego. Pubblica utilità che, fino ai tempi più recenti, dovette apparire più evidente, se non addirittura esclusiva, nelle operazioni sui valori pubblici, nei mutui ad enti, alla proprietà terriera ed immobiliare, meno avvertita invece, a differenza di quanto avvenne ed avviene in altre aziende di credito, nelle operazioni destinate al sostegno finanziario dell'attività privata industriale e commerciale.

I caratteri iniziali di organismi rivolti direttamente al pubblico bene, permangono così, con l'andare del tempo, nella preferenza accordata ad alcuni tipi di operazioni (forza delle origini e della tradizione), in qualche trattamento di favore concesso al « piccolo risparmio » e soprattutto, nell'erogazione degli utili di esercizio destinati, anche nelle casse costituite da persone, a scopi di assistenza e di beneficenza. Ma nel loro complesso, nel contenuto della loro attività, nel loro aspetto operativo ed organizzativo, le casse si sono trasformate da istituzioni filantropiche di depositi e di previdenza in veri e propri organi di investimento e di credito.

§ 2. — *Estensione e caratteri della raccolta dei depositi.* — Superate via via le limitazioni iniziali, eliminate le restrizioni varie (nominatività dei libretti, limiti massimi ai depositi ordinari, divieti di apertura di diversi conti di deposito ad uno stesso nominativo, ecc.) introdotti i conti di deposito utilizzabili con assegni, l'esten-

sione e l'incremento della raccolta procede senza soste anche in mezzo ad una più intensa azione delle altre banche, divenute ormai numerose dopo il 1870.

La proporzione dei depositi raccolti dalle Casse, rispetto alla massa complessiva raccolta da tutti gli istituti ed aziende di credito, si mantiene sempre molto elevata. Preponderanti anzi sono i depositi fiduciari mentre altrettanto non può dirsi dei conti correnti di corrispondenza e cioè di quei particolari depositi-moneta che tanto sviluppo hanno avuto nelle banche commerciali, specialmente con l'estendersi dei loro rapporti con le imprese. Tali conti infatti, in quanto consentono di creare disponibilità e di effettuare utilizzi senza versamento o ritiro materiale di denaro, ma anche, con cessione di effetti, giri conto, incassi da terzi, pagamenti con disposizioni, con assegni, ecc., con una molteplicità insomma di operazioni che traggono la loro origine da preesistenti rapporti fra il correntista ed i terzi, ben si addicono alle relazioni fra imprese e banche e a quelle fra banca e banca (conti reciproci).

In questi ultimi anni, poi, per effetto dei fenomeni monetari originati dalla guerra — come l'aumento della circolazione, la liquidazione delle scorte, il mancato utilizzo di fondi per riduzione o cessazione di attività nelle imprese — l'incremento di tutti i depositi, ma segnatamente dei conti di corrispondenza, è stato particolarmente sensibile.

Anche le casse di risparmio hanno beneficiato di tale aumento, ma per i particolari caratteri della loro raccolta — connessi naturalmente anche ai caratteri dell'attività d'investimento e di credito — ben minore è stato anzitutto l'apporto dei conti di corrispondenza, data la loro proporzionale lieve entità e ugualmente minore l'incremento dei conti ordinari, che sono apparsi quindi meno legati agli sviluppi della dinamica monetaria di quelli, classificati in questa categoria, delle altre banche.

Forse al minor incremento complessivo dei depositi delle casse può aver anche concorso la tendenza più spinta alla tesaurizzazione manifestatasi nelle categorie agricole che, dalla vicenda dei prezzi e dalla scarsezza dei beni alimentari, hanno tratto in qualche momento e in talune zone, delle eccedenze monetarie.

Non è escluso peraltro che con la ripresa degli investimenti nelle imprese, con un maggior equilibrio di prezzi e di salari l'andamento dello sviluppo dei depositi debba, in futuro, denunciare una progressione favorevole per le casse. Certo, al presente, per il minore accrescimento dei depositi, per l'elevata partecipazione degli impieghi nel comparto dei redditi meno elevati (titoli di Stato) per l'accrescimento dei

costi di gestione in misura non inferiore delle altre banche, la situazione delle aziende in questione attraversa un momento particolarmente critico. A dimostrazione delle osservazioni che precedono, si espongono i seguenti dati, tratti dalle segnalazioni periodiche trasmesse all'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito, e, per quanto concerne quelli al 31 dicembre 1945 da informazioni ricevute dal Servizio di vigilanza sulle aziende di credito presso la Banca d'Italia.

TAVOLA XXIV
Ammontare dei depositi bancari.

	TUTTE LE AZIENDE DI CREDITO					
	Totale mil. di lire	Indici	Depositi fiduciari mil. di lire	Indici	c/c di corrispon. mil. di lire	Indici
AL 31 DICEMBRE:						
1938.....	58.556	100	38.037	100	20.480	100
1939.....	64.869	110,8	39.995	105	24.874	121,5
1940.....	76.968	131,4	46.078	121	30.890	150,8
1941.....	99.118	169,3	58.130	152,7	40.987	200,1
1942.....	126.457	216	74.819	196,7	51.639	252,1
1943 settembre.....	143.252	244,6	85.529	224,9	57.723	281,9
1945 dicembre.....	425.021	725,8	240.609	632,6	187.516	915,6

	CASSE DI RISPARMIO E M. PEGNO 1ª CATEGORIA					
	Totale mil. di lire	Indici	Depositi fiduciari mil. di lire	Indici	c/c di corrispon. mil. di lire	Indici
AL 31 DICEMBRE:						
1938.....	19.175	100	18.668	100	506	100
1939.....	19.300	100,7	18.661	100	639	126,3
1940.....	20.122	104,9	19.423	104	699	138,1
1941.....	24.498	127,8	23.460	125,7	1.037	204,9
1942.....	30.061	156,8	28.255	151,4	1.806	356,9
1943 settembre.....	33.590	175,2	31.332	167,8	2.258	446,2
1945 dicembre.....	85.104	443,8	76.803	411,4	8.301	1.640,5

Per poter rendere confrontabili i dati suesposti occorre tenere presente la svalutazione subita dalla moneta.

A tal fine sarebbe necessario stabilire l'indice dei prezzi all'ingrosso riferito alla base 1938.

Non lievi, però, sono le difficoltà per ottenere tale indice specialmente per gli ultimi anni a causa della molteplicità dei prezzi, le cui curve di andamento si sono, com'è noto, aperte a ventaglio e ciascuna di esse si è a sua volta ramificata in tante altre curve particolari, spesso

divergenti sensibilmente fra loro, sia per la coesistenza di varie forme di mercato (ufficiale, libero, clandestino) sia per il frazionamento del mercato nazionale in tante zone più o meno ristrette.

Un indice dei prezzi all'ingrosso calcolato dal Centro per la statistica aziendale di Firenze esprime la variazione per il 1945 fatto il 1938 = 100, in 3.289. L'indice del costo della vita, calcolato dall'Istituto Centrale di Statistica, sulla stessa base 1938, porta un valore di 3156 (1). L'Einaudi, nella sua relazione al bilancio dell'esercizio 1945 della Banca d'Italia, valuterebbe l'ascensione complessiva media dei prezzi rispetto al 1938 intorno a 2.300. Volendo scegliere un indice intermedio rispetto a quelli sopra enunciati, i calcoli ci danno un valore compreso fra 2900 e 3000.

Conseguentemente, gli indici calcolati sull'importo complessivo nominale dei depositi raccolti da tutte le Aziende di credito e dalle Casse di risparmio, rispettivamente in 725,8 ed in 443 al 31 dicembre 1945, si ridurrebbero a circa 25 e 15, cioè indicherebbero un sensibile regresso rispetto al 1938 = 100.

TAVOLA XXV

Ammontare dei depositi rapportato all'indice dei prezzi.

	Tutte le aziende di credito mil. di lire	Indici	Casse di risparmio mil. di lire	Indici
1938.....	58.556	100	19.175	100
1945.....	14.656	25	2.934	15

Se per lo stesso periodo si considerano i depositi raccolti dalle Casse di risparmio postali, di cui sarà fatto anche breve cenno in seguito, si hanno i seguenti altri dati:

TAVOLA XXVI

	Casse di risparmio postali mil. di lire	Indici
1938.....	29.232	100
1945.....	2.852	9,7

(1) Cfr. *Congiuntura economica*, « Bollettino di informazioni dell'Istituto per gli studi di economia », n. 1, marzo 1946, pag. 18.

Al minore incremento rilevato per le Casse di Risparmio ordinarie e per quelle postali, corrisponde quindi un ancor minore valore reale della massa raccolta. Naturalmente per le Casse di Risparmio postali valgono ancor più le osservazioni, già fatte in proposito per le Casse di risparmio ordinarie, per quanto si riferisce all'assenza, nella loro raccolta dei conti di corrispondenza.

Non solo, ma tanto le Casse postali, quanto quelle ordinarie, risentono del fatto che nei periodi di rilevante velocità di circolazione si accentua proporzionalmente l'afflusso dei fondi nei conti bancari liberi in rapporto ai conti vincolati o comunque soggetti a formalismi per i ritiri. Ciò per il desiderio di ognuno di poter disporre, con certa prontezza, dei fondi affidati alla banca.

I dati relativi alla dinamica subita dai depositi negli anni di guerra palesano chiaramente la preoccupante situazione in cui si trova anche sotto questo aspetto il nostro paese e quale ridotta capacità di contributo alla ripresa della produzione presentano le risorse bancarie.

Si richiamano a questo proposito le considerazioni avanzate già nel § 5. del cap. III di questo rapporto, in cui si è posta in luce l'accentuata carenza del valore reale dei depositi bancari rispetto alla riduzione del reddito nazionale ed alle distruzioni patrimoniali causate dalla guerra ed il ritardo col quale l'accumulazione dei depositi ha proceduto rispetto alla dinamica della circolazione monetaria.

§ 3. - *Caratteri fondamentali degli impieghi.* — I caratteri dei depositi raccolti dalle casse, l'ampiezza ed importanza della zona d'azione, la fisionomia economica dell'ambiente, agiscono naturalmente sulla natura degli impieghi e sulla loro distribuzione nelle varie specie di operazioni attive. Però, sulle diversità ambientali, prevalgono per le casse taluni caratteri comuni che si manifestarono fin dalla loro origine e che si riferiscono sia alla natura dei depositi, sia ad alcuni indirizzi generali di gestione.

I sistemi di impiego dei capitali amministrati presentano, così, aspetti uniformi, anche se la proporzione in cui le operazioni intervengono, varia (non eccessivamente però) nel tempo e da cassa a cassa.

Uno degli impieghi più antichi fu ed è quello in *titoli pubblici*. Si ritiene che a far persistere in tale indirizzo debba aver avuto influenza la lunga fase di tranquillità politica e di prezzi decrescenti della seconda metà del secolo scorso che creò per i portatori di titoli condizioni di particolare favore. Secondo quanto afferma il Prato (L'impiego dei capitali, guida dei risparmiatori, Torino 1928): «I valori pubblici godettero, fin dalla costituzione del Regno, considerevole

favore in Italia, anche in ragione delle tradizionali diffidenze delle classi redditiere verso gli impieghi industriali. Convien ammettere, del resto, che l'intuito economico dei risparmiatori non si ingannò del tutto. Il Jarach, esaminando l'andamento dei profitti industriali risultanti dai bilanci delle società anonime dal 1822 al 1903, ha mostrato che il capitale così investito non diede nella media generale più del 4,27 $\frac{1}{2}$ % (scendendo nei periodi più critici, 1889-93 fino al 0,77 %) tasso inferiore a quello pagato fino al 1894 dal debito pubblico».

L'impiego in titoli è stato ed è il prevalente, rispetto a tutte le altre operazioni: al suo incremento ha ancora indubbiamente contribuito la forte emissione compiuta a seguito dei crescenti bisogni dello Stato, connessi all'estensione della prestazione dei servizi pubblici e al finanziamento della guerra.

Durante gli ultimi anni l'impiego in titoli ha assorbito gran parte delle disponibilità bancarie, anche a seguito della contrazione di tutti gli impieghi commerciali. L'impiego in titoli non si riferisce ai soli titoli pubblici, ma anche ad altri valori mobiliari a reddito fisso; segnatamente i fondiari e gli obbligazionari emessi da Istituti speciali di credito a medio termine (IMI; Consorzio Sovvenzioni su valori industriali, Consorzio per le opere pubbliche, ecc.) spesso forniti di garanzia statale. Infrequenti invece i titoli veramente privati, sia a reddito fisso che a reddito variabile e ciò ad onta di molteplici esortazioni rivolte alle Casse, tra le quali è da ricordare quella dello stesso Pantaleoni, indirizzata alle maggiori casse in una sua nota memoria del 1924.

Altre tipiche operazioni d'impiego furono, fin dall'inizio, quelle di mutui alla proprietà immobiliare e terriera e dei prestiti ad enti pubblici per il compimento di servizi e la esecuzione di opere di pubblica utilità. Il carattere delle operazioni passive ha offerto alle casse la possibilità di compiere operazioni di impiego a scadenza protratta, mirando alla sicurezza ed evitando l'espansione, per ampio importo, di rischi connessi ad operazioni soggette agli eventi della produzione e del commercio. Partecipazione tenue, quindi, è riservata dal complesso delle Casse di risparmio al finanziamento dell'attività commerciale e industriale e all'espletamento di quelle funzioni di intermediazione dei pagamenti, che rientrano nella tipica, fondamentale attività delle banche di credito ordinario.

Dai dati relativi al decennio 1931-40 tratti dal bollettino dell'Ispettorato per la difesa del risparmio, si ha una conferma di quanto osservato.

TAVOLA XXVII

Valori percentuali, rispetto al totale dell'attivo, dei principali impieghi delle casse.

	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Titoli	29,07	31,33	35,64	36,74	37,58	39,91	36,58	35,71	35,49	36,55
Crediti ipotecari (a) ..	9,71	9,09	8,51	7,89	7,70	7,34	6,99	7,45	7,42	7,63
Crediti chirografari ..	18,12	18,12	18,80	18,82	19,88	20,04	17,82	15,34	16,05	14,50
Operaz. a spec. cond.	3,90	4,40	4,40	4,86	3,81	4,51	8,46	7,47	6,78	6,20
	60,80	62,94	67,39	68,31	68,97	71,82	68,85	65,97	65,74	64,90
Anticipazioni e c/c ..	1,47	1,40	1,24	1,41	1,67	1,60	2,76	2,29	1,82	1,64
Portafoglio (a)	11,36	9,15	7,24	6,45	5,74	5,02	4,61	5,06	5,28	5,53

(a) Si tenga presente che mentre nei crediti chirografari sono comprese operazioni poste in essere per generiche occorrenze commerciali, nel portafoglio, considerato generalmente come impiego commerciale, sono inclusi gli effetti agrari; il che conferma il carattere speciale delle operazioni delle casse.

Dopo il 1940, le voci, ed il conseguente contenuto delle situazioni contabili, vennero modificati e quindi a comparazione con gli anni precedenti non riesce agevole. Comunque però, anche per l'anno 1941 l'entità degli impieghi nel primo gruppo di investimenti è elevatissimo:

31 dicembre 1941

Titoli	45,9
Crediti ipotecari	4,6
Crediti chirografari	11,4
Partecipazioni a enti	2,8
Esattorie e ricevitorie	2,1

66,8% del totale dell'attivo

Come abbiamo accennato, fra le attività caratteristiche verso le quali le casse hanno indirizzato il loro credito, vi sono sempre state la proprietà edilizia e fondiaria e l'agricoltura. A queste branche particolari le casse si sono dedicate non soltanto con operazioni normali di credito ipotecario e di credito agrario di esercizio e conduzione, ma hanno creato o partecipato alla costituzione di istituti speciali per il credito fondiario e per il credito agrario di miglioramento.

Così, mentre tutte le casse contribuiscono all'assorbimento delle cartelle fondiarie, alcune di esse gestiscono direttamente il credito fondiario e così la Cassa di risparmio delle provincie Lombarde, l'Istituto di credito fondiario delle Venezie (un tempo sezione della Cassa di risparmio di Verona) e la Cassa di risparmio di Bologna. Al riguardo è doveroso anche rilevare il grande apporto di capitali delle Casse di risparmio dato, tramite specialmente il credito fondiario, al finan-

ziamento degli Istituti per le case popolari e, tramite la Cassa depositi e prestiti, agli Istituti per le case degli impiegati dello Stato.

Al credito agrario esse partecipano con operazioni dirette di credito di esercizio oppure, tramite le operazioni di esercizio e di miglioramento compiute dagli istituti agrari regionali, i cui capitali sono in gran parte costituiti dalle casse. Prevalente è l'apporto da esse dato al capitale del Consorzio nazionale per il credito agrario di miglioramento.

Concludendo, le caratteristiche iniziali dell'attività delle casse di risparmio furono il risultato di una particolare posizione che le nuove istituzioni dovevano assumere nei confronti dell'oggetto della loro attività: il piccolo risparmio, e nei confronti dei soggetti legati alla loro attività: i piccoli risparmiatori, che per la prima volta, furono chiamati a divenire forza operante finanziariamente nella vita economica.

Esaminando poi la natura e l'indirizzo degli investimenti delle casse, troviamo che nel primo periodo la necessità della massima sicurezza dell'impiego li fa convergere verso l'acquisto di titoli di enti pubblici e operazioni di credito ipotecario. Successivamente, a mano a mano che la loro azione si estende verso più vaste categorie di risparmiatori, anche gli investimenti vanno estendendosi ad altre forme di attività economica, ma conservano sempre, nella particolarità dell'erogazione, del credito, un criterio di ponderata circospezione.

§ 4. — *Problemi attuali.* — Dopo di aver esaminato brevemente i principali aspetti dell'attività delle Casse di Risparmio, dopo di avere fatto il « punto » della situazione, conviene considerare i nuovi problemi che possono sorgere in così importante settore del nostro ordinamento creditizio.

Giova avvertire, però, che, sia nelle risposte raccolte dagli interrogatori e dai questionari, sia nelle critiche o nelle eventuali proposte avanzate dalla Commissione, non sempre si è potuto partire da premesse veramente compiute. È la stessa natura dei problemi, così avvinti alla complessa realtà, sempre in continuo divenire, che impedisce di porre delle ipotesi determinate, fonti, a loro volta, di meno incerte soluzioni. Il settore considerato è, infatti, strettamente connesso a tutto l'ordinamento economico; concerne una attività prevalentemente pratica nella quale molti e vari sono i coefficienti che influiscono sul corso dei fatti e dei fenomeni; molte le variabili la cui natura ed il cui peso sfuggono ad una predeterminazione per fini particolari.

Quando si parla di sufficienza o di insufficienza di un dato ordinamento, quando si analizza la rispondenza o meno di date strutture, quando si indaga per la ricerca dei più proficui orientamenti di attività non si può prescindere dal considerare le situazioni concrete nelle quali quei giudizi sono posti e nelle quali essi hanno un effettivo significato.

La realtà economica, politica, e, in senso ancor più ampio, sociale, incombe sulle questioni che saranno successivamente prospettate relativamente all'attività, all'organizzazione e all'ordinamento delle casse di risparmio e quindi le deduzioni esposte hanno sempre un certo carattere di approssimazione o di tendenza e si fondano su elementi che diremo tecnici, degli istituti in esame, in quanto essenzialmente riferiti ad alcune loro caratteristiche obiettivamente rilevabili.

A) NUOVI POSSIBILI ORIENTAMENTI NELL'ATTIVITÀ DELLE CASSE DI RISPARMIO.

Ad affermare l'indirizzo dell'attività delle casse ha influito, come abbiamo già ammesso, fra gli altri elementi, la natura dei depositi raccolti. Alle domande rivolte, sia con i questionari, sia in sede di interrogatori, sui caratteri distintivi di tale raccolta, rispetto a quella compiuta dalle altre banche e soprattutto sulle modificazioni che i tempi possono avere determinate, si è risposto con dichiarazioni generiche, non corroborate da dati, con affermazioni che costituiscono ormai note ripetizioni.

Certo, estendendosi la raccolta a nuovi ceti sociali e categorie economiche, sviluppandosi il processo di democratizzazione della ricchezza, accentuandosi l'azione delle casse postali nel settore del risparmio stagnante, la composizione dei fondi affluiti alle casse abbraccia sempre più zone di deposito generico non dissimili da quello che affluisce alle altre banche e la cui giacenza media si presenta, intuitivamente, più breve.

Con i dati ricavati dalle pubblicazioni ufficiali (situazioni delle casse, edite dal Ministero agricoltura e foreste e dall'Ispettorato del credito) si è potuta costruire una serie storica di tempi medi di giacenza riferiti all'anno, per i depositi delle casse dal 1900 al 1941. Da tale serie si rileva l'effettiva decrescenza della giacenza media, una non lieve flessione nel periodo della prima guerra mondiale, un successivo mantenimento, salvo comprensibili oscillazioni, su un *indice sempre elevato* (1).

(1) La giacenza media espressa in anni e frazioni di anni è stata ottenuta calcolando il rapporto fra l'ammontare medio del credito annuale e la media, pure annuale, delle operazioni di versamento e rimborso.

TAVOLA XXVIII

Giacenza media dei depositi raccolti dalle casse di risparmio.

1900.....	2,77	1911.....	2,24	1922.....	1,38	1933.....	1,59
1901.....	2,76	1912.....	2,06	1923.....	1,50	1934.....	1,54
1902.....	2,68	1913.....	2,05	1924.....	1,43	1935.....	—
1903.....	2,67	1914.....	2,13	1925.....	1,35	1936.....	1,63
1904.....	2,11	1915.....	1,89	1926.....	1,35	1937.....	1,52
1905.....	2,60	1916.....	1,76	1927.....	1,51	1938.....	1,51
1906.....	2,56	1917.....	1,69	1928.....	1,48	1939.....	1,50
1907.....	2,43	1918.....	1,66	1929.....	1,52	1940.....	1,61
1908.....	2,42	1919.....	1,30	1930.....	1,60	1941.....	1,43
1909.....	2,31	1920.....	1,31	1931.....	1,63		
1910.....	2,31	1921.....	1,33	1932.....	1,53		

Potrebbe interessare il confronto fra i suddetti indici e quelli relativi alle altre aziende di credito, specialmente a carattere regionale, ma non contrasta con la realtà l'ammettere che, per l'accertata diversa composizione dei depositi (prevalenza assoluta dei fiduciari sui conti di corrispondenza; relativa abbondanza di depositi vincolati, ecc.) le giacenze medie dei depositi amministrati da certe aziende di credito ordinario, a raggio d'azione simile a quello delle casse, siano, nel loro andamento e nella situazione attuale, inferiori a quelle delle casse medesime. Ond'è che il fondo stabile della «massa» raccolta si presenta proporzionalmente più ampio nelle casse e quindi per esse maggiormente accessibili (come del resto la pratica dimostra) operazioni a più lento realizzo.

Certamente, sullo sviluppo delle casse di risparmio, sulla composizione qualitativa dei loro depositi, sulla durata della giacenza media degli stessi, non può non avere influito anche l'azione esercitata dalle casse di risparmio postali le quali, per le particolari condizioni remunerative del saggio offerto, attraggono ormai forti masse di risparmio. Sull'argomento anzi, le risposte alla specifica domanda rivolta dalla commissione col questionario n. 17, circa l'influenza della situazione di privilegio in cui la raccolta del risparmio viene esercitata dalle casse di risparmio postali, sono concordi nell'ammettere che tale azione è stata ed è particolarmente sentita nel settore di quel risparmio che

affluiva nei depositi vincolati a tempo o nei buoni fruttiferi. Tale influenza sarebbe stata anzi così sensibile da annullare l'emissione dei buoni fruttiferi da parte delle casse di risparmio ed a spingere la raccolta delle casse stesse sempre più verso le zone del risparmio in formazione, dei depositi di capitali provvisoriamente inattivi, dei depositi moneta; verso quei depositi cioè, che intendono conservare una certa disponibilità alle somme, piuttosto che conseguire un più alto reddito.

È peraltro accertato che l'azione vincolatrice dei tassi passivi, previsti dalle norme emanate dagli organi di vigilanza (cartello) alla quale sono sottoposte tutte le banche, crea una situazione di particolare privilegio per le casse postali e determina, conseguentemente, una influenza pratica sull'attività bancaria, spostando verso altre direzioni l'afflusso delle nuove disponibilità monetarie (1).

È da notare però, come già rilevato nelle pagine che precedono, che lo sviluppo dei depositi postali dal 1938 al 1945 ha seguito un andamento assai più lento di quanto non sia avvenuto nelle aziende di credito ed anche nelle casse di risparmio, il che parrebbe determinato del fatto che ai depositi presso le casse postali è orientato più spiccatamente il risparmio stagnante, di scarsa formazione negli anni considerati.

TAVOLA XXIX

Depositi presso le Casse di risparmio postali.

(in milioni di lire correnti)

1900.....	695	100	1918.....	3.478	500	1932.....	17.016	2.246
1905.....	1.084	155	1919.....	5.189	745	1933.....	19.402	2.789
1906.....	1.227	176	1920.....	6.979	1.003	1934.....	20.426	2.936
1907.....	1.435	206	1921.....	8.143	1.171	1935.....	19.958	2.869
1908.....	1.523	219	1922.....	8.719	1.253	1936.....	22.308	3.207
1909.....	1.604	230	1923.....	9.078	1.305	1937.....	25.519	3.668
1910.....	1.792	257	1924.....	9.911	1.424	1938.....	29.232	4.202
1911.....	1.889	271	1925.....	10.618	1.526	1939.....	32.007	4.601
1912.....	1.965	282	1926.....	10.632	1.529	1940.....	37.302	5.367
1913.....	2.108	303	1927.....	10.138	1.457	1941.....	46.911	6.749
1914.....	2.021	303	1928.....	10.819	1.555	1942.....	59.464	8.556
1915.....	1.989	286	1929.....	11.774	1.692	1943.....	58.760	8.445
1916.....	2.193	315	1930.....	13.032	1.873	1944.....	59.587	8.553
1917.....	2.707	389	1931.....	14.675	2.109	1945.....	82.715	11.901

(1) Valga la tavola XXIX, a dimostrare lo sviluppo che la raccolta del risparmio effettuata dalle Casse postali ha subito nel periodo 1900-1945.

Un più accentuato sviluppo potrebbe riprendere negli anni avvenire. Il rapporto proporzionale fra i depositi fiduciari raccolti dalle aziende di credito e quelli delle casse di risparmio postali risulta per il periodo 1938-1945 il seguente:

TAVOLA XXX

Depositi presso le banche e presso le casse postali.

	TUTTE LE AZIENDE DI CREDITO		CASSE DI RISPARMIO POSTALI		
	milioni di lire	indici	milioni di lire	indici	rapporto perc. in relaz. dep. Az. Credito
AL 31 DICEMBRE:					
1938.....	58.556	100	29.232	100	49,92
1939.....	64.869	110,8	32.007	109,4	49,34
1940.....	76.968	131,4	37.302	127,6	48,46
1941.....	99.118	169,3	46.911	160,4	47,33
1942.....	126.457	216	59.464	203,4	47,02
1943.....	150.167	256,5	58.760	201	39,13
1944.....	248.863	425	59.587	203,8	23,94
1945.....	425.021	725,8	82.715	282,9	19,46

Alla domanda rivolta, sempre con il questionario n. 17, sulla rispondenza dell'attività creditizia delle casse di risparmio alle esigenze delle attività economiche che prevalentemente ricevono sostegno finanziario dagli istituti di credito a carattere locale, come si è risposto e come può sembrare logico rispondere? In generale le risposte, pervenute dalle casse su tale importante questione riconoscono esistere una rispondenza dell'indirizzo creditizio in atto presso le casse con le esigenze economiche della loro zona di lavoro, con quelle generali della economia del paese, con quelle tecnico-aziendali. L'interrogatorio del dott. *Baccaglioni* ha invece posto in risalto l'insufficiente sussidio che le Casse di risparmio offrono, pur avendone la possibilità, alle necessità dell'economia locale. Tale insufficienza di azione sarebbe in primo luogo imputabile ai criteri tradizionalistici seguiti dagli amministratori e dai dirigenti di alcune fra le maggiori casse.

In proposito la Commissione ha ritenuto che il problema richiedesse un più approfondito esame, non essendo apparse, le poche risposte pervenute, formulate con soddisfacente spirito critico, ma spesso, anzi, improntate a giudizi ed affermazioni fondati su atteggiamenti pratici di azione di coloro stessi che hanno risposto ai questionari.

È apparso però evidente che per rispondere esaurientemente alla questione, occorrerebbe avere già chiare le idee sulle condizioni nelle quali dovrà svolgersi in futuro l'attività delle casse e anche quali finalità potranno opportunamente assegnarsi all'attività creditizia in generale per agire convenientemente sugli sviluppi della vita economica. Quali saranno le nostre possibilità di sviluppo per le occorrenze interne e internazionali? La nostra industria, la nostra agricoltura, le forze di lavoro da quali vincoli e da quali possibilità troveranno condizionate la propria attività, il proprio impiego, sia sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo? È intuitivo che diverse risposte a tali interrogativi potranno creare problemi e soluzioni diversi.

Però, anche riferendosi ai caratteri tecnici della gestione aziendale e, in particolare, all'ampiezza e giacenza dei depositi, non è stato escluso di poter discutere sui possibili nuovi orientamenti dell'attività delle casse per trarne un giudizio sulle attuali norme statutarie da cui quell'attività è regolata.

È indubbio che il particolare sistema di impieghi che, nelle pagine precedenti, è apparso tipico (storicamente ed attualmente) nelle casse di risparmio, ha risposto, in quanto è sorto e si è affermato, a principii di opportunità e convenienza. Si tratta appunto di vedere se altrettanto opportuna, conveniente e possibile, si manifesterebbe una diversa conformazione del sistema la quale, non soltanto non pregiudichi l'equilibrio aziendale, ma assicuri un più efficace concorso alle necessità della economia del paese. Oltre agli investimenti rivolti all'agricoltura, alle proprietà immobiliari e agli enti pubblici, l'attività delle casse si è polarizzata nell'investimento in titoli dello stato. Lungi dal considerare tale impiego, specialmente nei momenti attraversati, privo d'importanza economica, si rileva che esso non può essere considerato indice di consapevole scelta, fra i possibili impieghi, quando è accolto come comoda inveterata prassi per l'investimento di disponibilità.

Con l'accentuarsi del concorso diretto del risparmiatore all'investimento in titoli anche pubblici, con lo sviluppo delle casse postali che riversano allo Stato le somme di disponibilità raccolte e, in contrasto, con il probabile acuirsi dei bisogni della produzione, parte dei fondi amministrati dalle casse potrebbero orientarsi, in appropriate forme, ad un più ampio sostegno delle necessità delle imprese. Si prescinde

dal considerare, per quanto la cosa abbia la sua importanza, l'opportunità e la necessità contingente di una ricerca di impieghi maggiormente dotati di redditività per far fronte ai costi di esercizio che, specialmente in talune voci, hanno subito un'ascesa vertiginosa (1).

Ma quali le forme pratiche con cui l'intento potrebbe realizzarsi? Quali modificazioni potrebbero richiedersi alle norme statutarie che segnano i tipi ed i limiti delle varie operazioni?

È apparso al riguardo, che l'azione delle casse, potrebbe:

a) accentuare il collegamento con le attività economiche della loro zona, con la prestazione di più efficienti servizi bancari (informazioni, incassi, ecc.), con una maggiore correttezza nel soddisfare le necessità di esercizio delle imprese (credito commerciale, specialmente per mezzo dello sconto, anticipazioni su merci o su titoli rappresentativi, riporti, anticipazioni, ecc.). A tal fine, nelle stesse risposte al questionario, formulate dalle casse si auspica, da talune di esse, una modifica statutaria che consenta lo sconto di cambiali « con una sola firma quando questa sola è tale da dar garanzia al buon fine della operazione ». Altra modifica opportuna potrebbe apparire quella di consentire alle casse la concessione di anticipazioni o di riporti su titoli industriali;

b) concorrere anche, entro determinati limiti ed in forme da stabilirsi, al credito a medio termine.

Su tale possibilità, peraltro, i componenti la Commissione non si sono trovati tutti concordi. Sostengono taluni l'opportunità che le casse continuino ad operare nell'ambito delle attività tradizionali; affermano invece altri la convenienza di vedere estese tali funzioni, in relazione alle caratteristiche dei mezzi raccolti dalle casse e nell'interesse della produzione. Di fatto, si osserva, le casse non rifug-

(1) Mentre il complesso dei depositi delle Casse ha subito dal 1938 a 31 dicembre 1945 l'incremento monetario, già rilevato nelle pagine precedenti, per il 343,8% l'incremento dei costi di esercizio è stato molto superiore. Le spese per il personale, che costituiscono una parte preponderante delle spese di gestione, han subito un aumento assai elevato anche se insufficiente a fronteggiare il costo effettivo della vita.

Alla fine del 1945 l'indice rispetto al 1938, si può considerare del 600 %, con forte tendenza all'aumento già nei primi mesi del 1946. Altre spese han subito anche incrementi maggiori in relazione all'aumento dei prezzi delle merci e dei servizi.

Di converso il rendimento unitario degli impieghi presenta una certa flessione rispetto all'anteguerra, mancando le possibilità di operazioni lucrose nel campo del credito commerciale, per la stasi produttiva e per l'abbondanza di denaro.

Gran parte degli impieghi delle Casse sono quindi assorbiti dai titoli di Stato e dai depositi presso la Banca d'Italia o il Tesoro; impieghi questi a reddito insufficiente per coprire le necessità economiche della gestione.

gono già, nei limiti posti dall'equilibrio tecnico degli impegni, dal compiere operazioni a lungo termine: sono di tale natura, ad esempio, quelle ipotecarie, i mutui ad enti pubblici ecc. Naturalmente per quanto concerne il credito industriale, dato il suo carattere maggiormente aleatorio e la sua aderenza alle vicende delle imprese sovvenute, il solo criterio della « durata » non sembra sufficiente a caratterizzarne la natura e pertanto la partecipazione diretta a tale forma di credito presuppone :

1° l'esercizio tecnicamente efficiente del credito ordinario attraverso al quale è, possibile conoscere, in precedenza, l'azienda sovvenuta ed individuare più accortamente l'effettiva destinazione del credito richiesto;

2° la possibilità e la capacità di governo successivo del credito concesso; ciò richiede una esperienza tecnica ed una conoscenza dei problemi di produzione e di mercato, delle quali le casse non sono oggi, generalmente dotate.

Più spiccato invece, per quanto indiretto, può essere il concorso alle necessità delle maggiori imprese mediante sottoscrizione o acquisto di valori mobiliari, segnatamente obbligazionari, emessi sia da aziende di produzione, sia dagli istituti speciali dediti al sistematico esercizio del credito mobiliare. Certo, per ben operare anche sul mercato dei titoli privati occorre conoscere le condizioni di vita delle aziende e le condizioni attuali e prospettive di quel mercato. Conoscenza questa che, per l'assenza di tradizioni e, anche, per la sfera limitata di azione e di collegamento territoriale, non esiste e forse non può essere pretesa in ogni cassa e, segnatamente, nelle minori.

Ad integrare l'azione svolta in tal senso dalle casse e anche per concorrere in qualche caso a finanziamenti di maggior mole, potrebbe utilmente intervenire l'Istituto centrale di credito fra le casse di risparmio.

Tale istituto, oltre ai servizi di stanza di compensazione per le operazioni intercorrenti fra le casse e la emissione ed estinzione degli assegni, riceve fondi dalle casse stesse e li impiega oggi, essenzialmente, in titoli di Stato o in conti presso il Tesoro. Sull'attività dell'Istituto sono state interpellate le casse di risparmio e le notizie ed i pareri da esse espressi al riguardo non sono apparsi del tutto concordanti.

Taluna ritiene che l'Istituto adempia già alle funzioni sue proprie, altre invece — e sono le più numerose e le maggiori — richiederebbero un suo più deciso intervento nell'acquisizione dei servizi bancari a carattere nazionale, oggi quasi esclusivo monopolio delle grandi aziende di credito. Il rilevante numero di sportelli rappresentati dalle sedi e agenzie delle casse, garantirebbe la possibilità di una ese-

cuzione di tali servizi in condizioni di superiorità rispetto alle altre banche. Tale aspetto dell'attività dell'Istituto centrale delle casse di risparmio ha una fisionomia interna e quindi il giudizio relativo esula dalla materia d'indagine della commissione, rientrando nelle competenze specifiche degli organi amministrativi e direttivi dell'ente.

L'Istituto centrale delle casse di risparmio potrebbe facilitare o rendere possibile, entro determinati limiti, la partecipazione del complesso delle casse ai finanziamenti a medio termine qualora in avvenire si reputi opportuna l'estensione del lavoro delle casse in tal senso. Non va, comunque, sottaciuto il dubbio che, sulla questione della partecipazione delle casse al credito industriale, singolarmente o nel loro complesso, viene avanzato circa l'idoneità tecnica delle stesse ad operare in tale settore e circa l'opportunità di estendere la loro sfera di azione, mentre i bisogni della proprietà terriera ed edilizia, degli enti locali e dello Stato, sono e saranno tali in avvenire da assorbire comodamente le risorse delle casse medesime. Comunque, dato che le funzioni degli Istituti interessati si sono continuamente amplificate, non sembrerebbe oggi del tutto infondato prevedere che esse possano giungere ad operare in titoli industriali, sia con negoziazioni dirette, sia con anticipazioni e riporti. Si tratterà, in ogni caso, di *limiti* e di *perizia*. La possibilità di compiere anche tali operazioni non urta con la natura degli impegni delle casse; potrebbe invece andare incontro alle necessità dell'economia del Paese e di quelle locali. I limiti potranno essere fissati anche in proporzioni ridotte; l'esperienza sorgerà gradualmente con l'affinamento degli organi interni, con la fattiva collaborazione dell'Istituto delle casse di risparmio, con la guida e il controllo assidui degli organi di vigilanza (1).

(1) Le possibilità tecniche e l'opportunità economica, per le casse di accedere a più estesi investimenti di carattere mobiliare (più estesi in quantità e qualità) ebbe in passato vari riconoscimenti, preminente su tutti quello di Maffeo Pantaleoni. Nella sua relazione al 1° congresso internazionale del risparmio tenutosi in Milano nell'ottobre 1924, il Pantaleoni assegnava appunto alle casse (segnatamente alle grandi ed alle medie) la funzione di *Omnium* dei risparmiatori, « ossia hanno esse il compito di formare quel mazzo o *bouquet*, di titoli e valori che i depositanti non sanno formare da per loro ». Così, dopo di aver rilevato che il mutamento avvenuto nella qualità dei depositi delle casse, « costringe a funzioni nuove nel loro impiego e precisamente a fare la maggior parte delle operazioni di banca », esprimeva il dovere delle casse maggiori « di investire in valori il cui prezzo segue le variazioni della moneta, non in obbligazioni, ma in azioni e disseminare i propri rischi ». E, a prescindere dalla forma con cui lo scopo avrebbe potuto realizzarsi in Italia, riportava l'esempio, ed esortava a considerarlo, delle « trust companies » americane o banche di gestione fiduciaria.

Sempre relativamente agli impieghi giova rilevare che alla domanda formulata nel questionario: « quali accorgimenti ritenete necessari per conservare al risparmiatore un ottimo grado di sicurezza del suo deposito? » non è stato risposto con specifiche proposte, ciò che induce a supporre che, conservato il sistema tradizionale d'impieghi od esteso il sistema stesso ad altre operazioni, « la sicurezza » del deposito sia stata implicitamente basata sui normali principî di retta amministrazione bancaria. Il che può considerarsi sufficiente per quanto si attiene alla « sicurezza » del rimborso. La Commissione, però, tenendo presente la originaria caratteristica delle casse di risparmio che fu e potrebbe ancora essere quella di dare un « sicuro » impiego al denaro raccolto, soddisfacendo però anche agli scopi di previdenza a cui specialmente tendono talune categorie di depositi, ha considerato se nel criterio della « sicurezza » non possa comprendersi anche la finalità di mantenere ai depositi uno stabile o relativamente stabile valore reale.

Se si considerano, infatti, le profonde alterazioni subite dal valore della moneta, quale concorso han dato le casse al mantenimento del valore reale di risparmi lentamente e spesso con sacrificio accumulati?

Assicurando al sistema degli impieghi un valore monetario complessivamente corrispondente a quello degli impegni, le Casse come le Banche, non vedono turbata la propria situazione patrimoniale, ma la perdita del potere di acquisto della moneta ricade completamente sui depositanti. Ond'è che è stata affacciata la possibilità e l'opportunità di dare una soluzione concreta al problema, almeno per i fondi provenienti da talune particolari categorie di risparmiatori. Si tratterebbe insomma di investire quote delle disponibilità raccolte « in valori il cui prezzo segua le variazioni della moneta »; pratica attuata già in taluni Istituti a carattere previdenziale ed assicurativo. Si dovrebbe così dare vita a particolari « valori d'investimento », a « sezioni » specifiche d'impieghi, che, se pur coordinati con l'intero sistema aziendale, stiano a fronte, giuridicamente ed amministrativamente, al totale dei mezzi tratti da *talune categorie di deposito*.

« Valori d'investimento » i quali, per la loro particolare natura, dovrebbero riuscire ad assicurare nelle vicissitudini causate dalle generali e profonde variazioni della moneta, una certa stabilità nei valori *reali* dei risparmi, o di parte di essi, affidati alle casse.

Si comprende che il passaggio dalla enunciazione del problema all'adozione di soluzioni concrete, incontrerà certamente difficoltà non lievi, ma che non sembrano insuperabili.

Soprattutto andranno determinate quali forme potrà assumere la speciale raccolta dei fondi da investire secondo le finalità suesposte, quali le possibilità e le modalità dei rimborsi, quali i limiti e la natura dei principali investimenti, quali le valutazioni da adottare, come e quando sia il caso di provvedere ad una revisione dei valori.

Naturalmente, occorrerà una sempre maggiore idoneità degli organi direttivi ed amministrativi delle casse ad apprezzare le condizioni varie e variabili del mercato e una consapevolezza negli organi tutori dei compiti che loro affida la *sostanziale tutela del risparmio*. Di quella tutela che in passato si attuò prevalentemente con interventi formali, si fondò su schemi preordinati e monchi d'interpretazione della gestione bancaria, adottando soluzioni contrastanti con quanto — *per la tutela effettiva del risparmio* — poteva dettare la situazione delle Aziende o gli aspetti della congiuntura (1).

Ma il problema qui soltanto adombrato, della conservazione del valore reale del risparmio come opportunità economica e sociale, rientra in verità in altro più vasto e fondamentale problema, dal quale esso può anzi considerarsi, in definitiva, assorbito: quello del valore della moneta. Sulla salvaguardia del valore della moneta, quale *dovere costituzionale dello Stato*, sui limiti, sulle modalità, sulle garanzie legali per l'adozione del corso forzoso, da stabilirsi, eventualmente nella stessa carta costituzionale, la Commissione ha indugiato e riferito nel rapporto sui problemi monetari.

B) ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE.

Le prime casse di risparmio sorsero in Italia nelle zone economicamente più progredite e nelle stesse zone hanno raggiunto un elevato grado di sviluppo.

Nel 1822 sorsero alcune casse di risparmio nel Veneto, nel 1827 viene fondata la Cassa di Torino, nel 1823 quella delle provincie lombarde che si affermò subito fra tutte le consorelle.

(1) Valga, fra i tanti che potrebbero addursi, il seguente esempio nel quale l'inopportunità del suggerimento dell'organo di vigilanza è di palmare evidenza. Nel 1942, *in pieno periodo di guerra e di prezzi ascendenti*, l'Ispettorato del Credito rilevato che una Cassa di Risparmio possiede degli immobili, non destinati ad uso di residenza degli uffici, da oltre dieci anni, *raccomanda di alienarli con sollecitudine*.

Naturalmente, data la contraddizione evidente fra l'invito dell'Ispettorato e la realtà emergente dalla situazione economica e monetaria, il buon senso degli amministratori e dei dirigenti dell'Ente prevalse sulla insistenza dell'organo centrale di tutela.

Nel 1870, con la raggiunta unità nazionale, si contano già 136 Casse di risparmio, di cui 26 nell'Italia settentrionale, 89 nella centrale, 21 nella meridionale.

È però da notare che, pur rilevandosi nell'Italia centrale una preponderanza numerica di casse, la potenzialità di quelle del Nord è notevolmente superiore. Essa deriva dal fatto che le casse dell'Italia settentrionale sorsero fin dall'inizio con struttura e organizzazione a carattere regionale o almeno provinciale; nell'Italia Centrale le casse sorsero invece — fatta eccezione per la Toscana — con carattere circondariale o addirittura comunale. Il problema dell'estensione territoriale della zona di lavoro delle casse è stato oggetto di ripetute considerazioni ed ha anche formato materia di disposizione di legge. Già nel testo unico (approvato con R. decreto 25 aprile 1929, n. 967) agli articoli 12, 13, 14 furono stabilite fusioni obbligatorie o facoltative per casse raccoglienti determinati importi di depositi (rispettivamente 5 e 10 milioni) e nel 1938 l'Ispettorato del credito stabiliva la fusione obbligatoria, nelle casse aventi sede nel capoluogo, di quelle periferiche aventi una massa di depositi inferiore a 30 milioni. Ciò spiega come alla fine del 1930, dopo l'applicazione della legge del 1929, le casse di risparmio dell'Italia settentrionale passano da 76 a 57, quelle dell'Italia centrale da 91 a 42, quelle del meridione da 19 a 5. Attraverso le ulteriori fusioni, alla fine del 1945 l'organizzazione delle casse si presenta con una forza di 79 aziende così distribuite: 43 nell'Italia settentrionale, 34 nel centro, 2 nel meridione.

Mentre il numero delle casse si è ridotto, si è accresciuto notevolmente il numero complessivo dei loro sportelli, passati da 668 nel 1913 a 1527 nel 1933 e a circa 2000 nel 1945. Mentre la questione della diffusione degli sportelli rientra nei problemi generali della direzione del credito, è stato qui considerato il problema del grado di concentrazione raggiunto dalle casse. Quasi generale è stato il riconoscimento che l'attuale situazione, nella quale esistono, salvo poche eccezioni, casse provinciali e regionali, risponda tanto ai caratteri e alle funzioni delle casse, quanto alle necessità dell'economia locale. La questione non ha quindi costituito oggetto di ulteriore esame presentando essa un carattere puramente pratico, che può interessare se mai l'azione futura degli organi di vigilanza.

Altra questione prospettata è quella relativa alle *Federazioni regionali*, di cui all'art. 15 del già citato Testo unico.

L'istituzione delle Federazioni fu ritenuta necessaria ai fini di coordinare, localmente, l'attività delle casse. Tale coordinamento si palesava necessario dato il numero elevato delle casse di risparmio.

I pareri che sono stati espressi sull'argomento non si sono dimostrati tutti concordi. In generale le casse ritengono che sussistano ancora le ragioni per le quali le Federazioni furono istituite; non mancano però, come abbiamo detto, espliciti dissensi.

Ora, nella realtà, si deve riconoscere che se l'esistenza di tali organismi regionali può essere gradita ai vari gruppi di casse, le *effettive* funzioni che essi vengono in concreto ad esercitare, non sembrano giustificare l'esistenza di un'apposita legge e di uno speciale ordinamento.

Il ridotto numero delle casse consente ormai un coordinamento della loro azione su base nazionale, da parte degli organismi associativi da anni creati volontariamente dalle casse stesse (Associazione nazionale fra le Casse di risparmio).

Strettamente collegato all'esistenza delle Federazioni Regionali è il problema dei *fondi di garanzia federali*. L'istituzione di tali fondi impostò su basi concrete il principio di solidarietà tra le casse. I fondi federali hanno infatti lo scopo di sovvenzionare una cassa federata quando « esauriti i propri mezzi » essa non possa rimborsare i suoi depositanti. I fondi cioè, dovrebbero intervenire o in casi di eccezionali rimborsi o in casi, addirittura, di liquidazione della cassa, per assicurare una più elevata percentuale al depositante creditore.

In tutti e due i casi non si vede quale effettiva portata pratica abbiano le norme in parola quando si pensi che ormai i fondi federali stanno in proporzione dell'ordine di centesimi con l'ammontare dei depositi. Non solo, ma l'intervento, in caso di liquidazione, manifestandosi solo quando una cassa ha esaurito i propri mezzi, è inoperante ai fini della desiderata solidarietà, la quale dovrebbe avere come scopo di conservare nel più efficace dei modi la vita degli istituti.

È, pertanto, da ritenere che il principio di solidarietà tra le casse di risparmio possa soltanto manifestarsi impedendo che l'esistenza di una di esse sia compromessa da ragioni di carattere contingente. Sotto questo profilo, quindi, un fondo di reciproca assistenza finanziaria a carattere nazionale può dimostrarsi lo strumento più adatto a raggiungere il fine e, possiamo aggiungere, un esperimento parziale fatto dalle casse negli anni passati per soccorrere casse deficitarie, ha dato i suoi benefici risultati.

Dalle indagini e dallo studio compiuti dalla Commissione apparirebbe quindi opportuna l'abrogazione della legge sulle Federazioni regionali, ed una contemporanea disposizione che stabilisse l'*accentramento di tutti i fondi regionali in un unico fondo nazionale* per dare ad esso, insieme ai compiti di garanzia specifica a favore dei depositanti,

quelli di sostegno alle gestioni eventualmente deficitarie. Con un fondo unico nazionale la solidarietà delle casse verrebbe a superare la parzialità delle divisioni regionali, si verrebbe a rafforzare la portata sostanziale della garanzia offerta ai depositanti dei singoli istituti e si creerebbe uno strumento capace di far superare gli effetti di crisi di fiducia o di lavoro a carattere locale o regionale.

C) PROBLEMI INERENTI ALL'ORDINAMENTO GIURIDICO AMMINISTRATIVO DELLE CASSE.

Le casse di risparmio, per concorde riconoscimento della dottrina e della giurisprudenza, sono enti di diritto pubblico. Esse hanno il carattere della « fondazione » o della « corporazione » secondo che siano state costituite da associazioni di persone — soci — o da enti che hanno formato l'iniziale fondo di dotazione.

La diversità dell'ente fondatore si riflette naturalmente nell'ordinamento o, meglio, sulle modalità di nomina degli organi amministrativi.

In tale campo, il problema che più interessa è quello della esistenza della figura dei « soci » nelle casse di risparmio. Nessun dubbio sorge sul diritto del socio « fondatore » a ingerirsi nell'amministrazione di un istituto sorto anche per sua iniziativa. Ma quando il socio non è fondatore, come accade per tutti gli attuali soci delle Casse, si può giustificare tale diritto?

In merito a tale questione il parere di coloro che hanno risposto al questionario è generalmente favorevole al mantenimento della figura di socio per ragioni tradizionali, anche se i soci non sono portatori di interessi patrimoniali propri connessi all'attività aziendale.

Intanto quel che è dato di riconoscere è che storicamente le casse rette da assemblee di soci non hanno dimostrato inconvenienti particolari o inadattabilità alle situazioni varie dell'ambiente economico-sociale.

In fondo, a ben guardare, si tratta, per quanto concerne le assemblee, di organi collettivi i cui singoli componenti sono investiti di una tutela di interessi ad essi esterni, di ordine particolare (andamento dell'azienda) o di carattere pubblico (finalità da conseguire ed esercizio del credito). Non esiste perciò una rappresentanza di interessi di parte, non un contrasto tra forze di lavoro e di capitale, non possibilità di collisione tra interessi dei singoli soci e quelli dell'azienda.

Non urterebbe quindi con la tutela dell'attività aziendale, con l'attuazione dell'esercizio del credito, con l'auspicata più spinta « democratizzazione » degli organi di comando, il mantenimento dei soci e delle assemblee.

Esiste una circostanza che potrebbe se mai ingenerare dei dubbi e cioè il *numerus clausus* dei soci e la durata a vita di tale loro qualità, a meno che non intervengano particolari ragioni di decadenza. L'organo, in tal modo costituito, potrebbe trasformarsi in una piccola oligarchia la quale, provvedendo alla nomina degli amministratori, potrebbe finire per imporre atteggiamenti particolaristici all'indirizzo dell'attività aziendale.

Ora, in realtà, poichè il numero dei soci previsto da tutti gli statuti delle casse rette da assemblee è veramente ragguardevole, poichè la scelta dei nuovi soci può cadere oggi, in appartenenti a tutti i ceti sociali, un'azione preordinata è difficile che possa trovare l'adesione di tutti i componenti il corpo sociale.

Piuttosto, per sfruttare i pregi che si riconoscono indubbiamente nell'esistenza di un organo a base elettiva, alcuni hanno avanzato l'idea di lasciare allo stesso i poteri fondamentali, stabilendo invece, per la nomina dei consiglieri di amministrazione, un concorso di altri enti.

All'assemblea rimarrebbe così il diritto di nomina di un numero — che potrebbe essere il maggiore — di amministratori, ma a formare il consiglio interverrebbero in tal caso anche membri nominati al di fuori dell'assemblea medesima.

Non viene precisato quali e quanti dovrebbero essere gli organi e gli enti chiamati a designare gli amministratori; la loro determinazione dovrebbe pertanto dipendere da quella che sarà la nuova struttura amministrativa, economica e sociale della nazione.

Si tratterà, comunque, di enti od organi rappresentanti gli interessi pubblici dell'assistenza, dell'economia, delle forze di lavoro. Naturalmente, per ragioni di uniformità, tali designazioni « esterne » dovrebbero essere stabilite uniformemente anche per le casse rette da enti fondatori.

Per quanto concerne la nomina dei sindaci revisori, attualmente nominati dalle Federazioni regionali, essi potrebbero essere designati, qualora le Federazioni fossero soppresse, dagli *organi della vigilanza sul credito*.

Relativamente, infine, alla questione della nomina del presidente e vice presidente del consiglio di amministrazione delle casse (nominati oggi dal Ministero del tesoro) i consigli stessi, secondo le risposte pervenute alla Commissione ed i pareri espressi, dovrebbero tornare ad eleggerli direttamente fra i propri componenti.