

Sezione I
Evoluzione, sviluppo ed efficienza
del credito cooperativo

Introduzione

Maria Cecilia Cardarelli

Il presente lavoro raccoglie gli interventi che sono stati presentati nel Convegno organizzato dall'Unità di Ricerca LED del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università del Salento su "Nuove opportunità e sfide per le Banche di Credito Cooperativo – la riforma del 2016", il 16 e 17 dicembre 2016.

Led è un acronimo – per LAW AND ECONOMICS FOR LOCAL DEVELOPMENT – che individua un gruppo di ricercatori di differenti formazioni e settori scientifico-disciplinari che si sono riuniti condividendo il tema di ricerca su "lo sviluppo delle PMI e i nuovi strumenti di finanziamento". La caratteristica che il gruppo intende fare propria è la interdisciplinarietà della riflessione e il costante confronto sia con gli ordinamenti di altri paesi, sia con la realtà delle imprese. Infatti, l'indagine di tipo economico, basata sui dati forniti da operatori quali le Camere di Commercio, la Confindustria, la Banca d'Italia, la Federazione delle Banche di credito cooperativo di Puglia e Basilicata, consentirà di verificare il grado di diffusione dei nuovi processi e strumenti di finanziamento nel settore delle PMI; questa analisi, interagendo con l'indagine giuridica, garantirà un risultato sia sul piano scientifico che applicativo. L'ambizione dei ricercatori del LED è quella di avviare un dialogo, il più partecipato possibile, sull'impatto delle normative sugli equilibri economico-patrimoniali delle PMI per offrire alle stesse strumenti concreti per migliorare la *governance*, l'assetto organizzativo e consentire, quindi, delle scelte consapevoli.

La riforma delle Banche di credito cooperativo, d.l. 14 febbraio 2016, n. 16, convertito con modifiche con l. 8 aprile 2016, n. 8, ha offerto la prima occasione di confronto. Le Bcc sono, da sempre, interlocutori e finanziatori privilegiati per le PMI. Del resto, se, come è stato rilevato da molti autorevoli studiosi, il vantaggio mutualistico dei soci di questi enti consiste nell'accesso *agevolato* al credito, è evidente come queste banche rappresentino un canale importante per quelle imprese. Naturalmente, ciò non significa asserire un *diritto al credito*, magari a condizioni agevolate, ma piuttosto constatare l'attenzione particolare che le Bcc hanno sempre prestato allo sviluppo del territorio la cui forza trainante è rappresentata dalle PMI.

Il sistema delle Banche di credito cooperativo assume, allora, proprio per le ragioni poco sopra indicate, un ruolo fondamentale nello sviluppo del territorio nel quale gli istituti di credito svolgono la propria attività, e l'elemento del localismo esprime tale caratteristica dell'attività svolta da questi enti. Non è un caso

che per l'estensione dell'attività in altri territori rispetto a quello nel quale la Banca di credito cooperativo ha la sede principale, occorranza requisiti puntuali e rigorosi.

La disciplina delle Banche di credito cooperativo, quella del Testo unico bancario e quella del codice civile, che il d.lgs. 28 dicembre 2004, n. 310 ha esteso anche alla cooperazione di credito, con esclusione delle disposizioni di cui all'art. 150-bis Tub, rappresenta il punto di mediazione tra l'interesse del sistema economico delle PMI all'accesso al credito e l'interesse alla stabilità, proprio del sistema bancario, cui le Banche di credito cooperativo appartengono. Le esigenze di stabilità sono emerse in modo prepotente negli ultimi anni durante i quali la crisi economica che ha investito le imprese, soprattutto quelle medio-piccole, ha generato bisogni di flussi di finanziamento continui perché le imprese stesse potessero far fronte ai costi di gestione dell'attività, in molti casi anche, di gestione della crisi della stessa attività economica.

Da questa situazione nasce un bisogno sistemico di rafforzamento dell'organizzazione imprenditoriale e della capitalizzazione della banca, bisogno indotto anche dai numerosi interventi in materia creditizia dell'Unione europea che richiede alle banche operanti sul proprio territorio, in una visione privatistica dell'impresa, una *governance* efficiente ed una spiccata capacità di ricorrere a strumenti di mercato piuttosto che a finanziamenti pubblici per risolvere situazioni di sofferenza generati dalla gestione del rischio di credito.

La riforma delle società di capitali del 2003 aveva reso ancora più urgente un ripensamento di tutta la disciplina della cooperazione di credito, tanto che, in occasione del Convegno organizzato a Firenze, il 16 ottobre 2004, sul tema "Banche cooperative e il nuovo diritto societario", organizzato dalla Banca di credito cooperativo di Cambiano in occasione dei 120 anni della sua costituzione, il Presidente, dott. Paolo Regini, affermava: "Noi crediamo che sia necessaria una revisione del testo normativo approvato in sede parlamentare, sì da introdurre le modifiche idonee a consentire alle Banche di credito cooperativo di fruire di maggiori possibilità di sviluppo, lasciando nel contempo ferma la loro realtà, legata alla peculiarità di un «modello» organizzativo fondato sulla democraticità della struttura sul loro radicamento nel territorio". Emergeva, dunque, da tempo un'esigenza di tutto il settore della cooperazione di credito ad un ripensamento dell'intera disciplina del Testo Unico bancario che consentisse alle banche cooperative di utilizzare strumenti moderni di *governance* e di finanziamento.

In questo quadro si inserisce una riforma globale di tutta la cooperazione di credito. Nel 2015 è stata emanata la riforma delle Banche popolari (d.l. n. 3/2015, convertito in l. n. 33/2015) e nel 2016 la riforma delle Bcc sulla quale siamo chiamati a riflettere in questo incontro. Entrambi gli interventi legislativi *impongono* un nuovo modello organizzativo per la continuazione dell'esercizio dell'attività bancaria; mentre per la banche popolari si prevede una trasformazione in spa, per le banche di credito cooperativo si prevede una concentrazione attraverso la costituzione di gruppi nei quali la direzione e coordinamento è assunta

da una holding che adotta, *ex lege*, il modello organizzativo della spa. Dunque, dalla riforma sembra emergere un sistema del credito cooperativo profondamente modificato, caratterizzato da una maggiore professionalizzazione della gestione del credito e da un coordinamento della gestione del rischio di credito. Per il legislatore questo nuovo *aggregato* sarà fattore di coordinamento e sviluppo dell'intero settore; la concentrazione avrà un ruolo importante nel garantire la stabilità del sistema.

L'iter di realizzazione della riforma delle Bcc si differenzia, invece profondamente da quello seguito per le banche popolari. Potremmo affermare che il processo di riforma nasce "dal basso". Sono le stesse Bcc, attraverso le associazioni di settore che hanno elaborato una prima bozza di regolamentazione presentata per la discussione in Parlamento e poi modificata in sede di discussione. Il d.l. n. 18 del 14 febbraio 2016 rappresenta un primo momento di sintesi delle molteplici istanze emerse in Parlamento che poi, anche alla luce del parere della BCE del 23 marzo 2016, hanno determinato l'accoglimento di ulteriori aggiustamenti nella conversione dello stesso decreto nella l. n. 49 del 14 aprile 2016. Alla luce del parere della BCE sul testo della legge di conversione, del 31 agosto 2016, la Banca d'Italia ha già proceduto all'aggiornamento della Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013.

Inizia ora la fase di riorganizzazione vera e propria. Si profila la possibilità che vengano costituiti due gruppi ai quali potranno aderire le singole Bcc sottoscrivendo un contratto di adesione, secondo un modello in fase di elaborazione da parte dell'Autorità di vigilanza.

Cosa resterà del carattere mutualistico della cooperazione di credito? Come si configurerà la mutualità delle singole Banche di credito cooperativo?

Gli interrogativi che si pongono di fronte a questi cambiamenti così radicali sono molteplici, da quelli derivanti dalle esigenze di modernizzazione della *governance*, sollecitata dalle stesse banche, interrogativi sul futuro della cooperazione di credito e sulle sorti delle Banche di credito cooperativo, sui risvolti che la concentrazione del sistema determinerà sul regime concorrenziale, e ancora sull'impatto che il cambiamento del sistema porterà nella gestione del rischio di credito da parte di ciascuna banca e, in ultima analisi, sul rapporto banca-cliente, nelle molteplici forme dell'anatocismo, dell'usura, delle azioni di finanziamento. In ultima analisi ci si interroga, alla luce del nuovo assetto sistemico, come possa ricostruirsi il concetto di mutualità nel settore bancario. L'interprete dovrà rileggere tutta la disciplina della cooperazione di credito, e delle Bcc in particolare, e, quindi, dovremo interrogarci su quali siano gli strumenti ed i meccanismi che consentiranno di salvaguardare il vantaggio mutualistico dei soci della nuova Bcc che aderisce al gruppo.

Il nostro incontro non pretende certo di risolvere i problemi posti da una regolamentazione così recente ed ancora in via di definizione, ma intende proporre interrogativi e dubbi così da partecipare e contribuire in modo concreto al dibattito attualmente in corso.

Credito cooperativo ieri: un profilo di lungo periodo

Pietro Cafaro

SOMMARIO: 1. Credito ordinario e credito cooperativo: il nodo della sostenibilità. – 2. I primi passi della cooperazione di credito in Italia. – 3. Il credito ad ispirazione cristiana: graduale costruzione di un sistema. – 4. Il nodo del 1926: verso un sistema protetto nella “foresta pietrificata”. – 5. Epilogo.

1. Credito ordinario e credito cooperativo: il nodo della sostenibilità

Può sembrare cosa ovvia, ma così non è, affermare che la banca trovi la sua ragion d'essere principale dell'esistenza di asimmetrie informative: se i risparmiatori potessero individuare facilmente dove collocare le proprie disponibilità liquide per ottenere il massimo profitto possibile, ben difficilmente si affiderebbero a terzi.

Soprattutto negli ambienti nei quali il mercato dei capitali è frammentato e disomogeneo la struttura dell'economia si è orientata in modo massiccio agli intermediari finanziari e in particolare alle banche.

Va da sé, quindi, che il risparmiatore sia di fatto il motore principale di un sistema economico orientato agli intermediari, dato che i suoi diritti, ma principalmente il suo comportamento, condizionano e hanno sempre condizionato il tutto. La tutela del risparmio prima di essere un obbligo di natura etica basandosi sulla fiducia tra operatori economici, è l'elemento fondamentale per il funzionamento del sistema: ondate di panico e conseguenti ritiri di capitali da parte dei risparmiatori difficilmente contenibile con meccanismi di moratoria, sono state nel passato le ragioni principali delle maggiori crisi bancarie che l'economia europea ha conosciuto.

Anche il credito cooperativo ai suoi albori ha dovuto porsi tale problema, anche se a differenza di altre istituzioni creditizie o bancarie in genere, trova la sua ragione originaria non tanto sul versante della raccolta del risparmio, ma su quella dell'erogazione del credito. Se, infatti, lo stereotipo di banca che la storia del credito in Europa ha generato, è quello della Banca di deposito, istituzione di pura intermediazione nella quale il versante del passivo e quello dell'attivo fanno parte di un'unica ragion d'essere e hanno lo stesso peso, ben diverse nel

tempo sono state le condizioni di avvio delle singole realtà creditizie sfociate poi in quel modello. Strutture finalizzate alla raccolta e alla tutela del risparmio erano in origine le casse di risparmio presso le quali l'obiettivo principale era collocato sul versante del passivo laddove, viceversa, le poste attive erano succedanee rispetto allo scopo primario¹. Questo motivo giustificava la scelta di impieghi oltremodo sicuri anche se poco remunerativi da parte degli amministratori e motivava una precocissima predisposizione ad operare in simbiosi con altri soggetti presenti nel mondo del credito. La Cassa di Risparmio di Lombardia, per esempio, una delle maggiori entità di questo tipo presenti nel contesto europeo, sviluppò, soprattutto nel secondo Ottocento, un rapporto di collaborazione sistemico con banchieri privati e banche locali².

Su un versante esattamente speculare operavano invece quegli istituti nati dall'esigenza di trovare mezzi liquidi da parte di imprenditori, di famiglie e di prenditori di fondi in genere. In questo caso il *focus* della operazione si collocava sul versante dell'attivo dell'istituto bancario. L'attività di approvvigionamento di fondi si ritrovava ad essere naturalmente succedanea rispetto a quella dell'impiego in prestiti. Le forme di provvista potevano essere quelle indirette che passavano attraverso il rapporto sistemico con altri istituti (l'interbancario, diremmo noi oggi) oppure attraverso la raccolta diretta di depositi. Questo, si badi bene, non toglieva nulla al ruolo fondamentale dei depositi, sia che fossero raccolti direttamente o indirettamente, ma in ogni caso spostava il baricentro degli interessi dell'Istituto su posizione ben diversa da quella ricoperta negli istituti votati *in primis* alla raccolta del risparmio. La possibilità di un rapporto simbiotico perfetto ed equilibrato tra istituti volti prevalentemente alla raccolta ed istituti volti prevalentemente all'impiego permise in tempi precoci, anche se solo in ambienti ristretti, la formazione di organismi creditizi poliformi (quasi gruppi bancari) in modo spontaneo.

Il credito cooperativo, la struttura istituzionalizzata cioè di "consumatori di credito" associati, ha le proprie radici in terra tedesca e si colloca in un tempo precedente la formazione dello Stato unitario³. Perché proprio lì? La radice

¹ Esempi di istituzioni affrontate dalla storiografia e funzionanti in questo modo sono A. VARNI, *Storia della Cassa di risparmio in Bologna*, Roma, Laterza, 1998; A. LEONARDI, *Risparmio e credito in una regione di frontiera. La Cassa di risparmio nella realtà economica trentina tra XIX e XX secolo*, Roma, Laterza, 2001; L. CONTE, G. SABATINI, *La Cassa di risparmio della provincia dell'Aquila, 1859-2009. Risparmio, ceti dirigenti, sviluppo economico*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

² Per una ricostruzione generale si veda A. COVA, A.M. GALLI, *La Cassa di risparmio delle provincie lombarde dalla fondazione al 1940*, vol. I, L'Ottocento, Milano-Bari, Cariplo-Laterza, 1991. Per un lavoro più specifico sulla questione mi permetto di rimandare a P. CAFARO, *Finanziamento e ruolo della banca*, Milano, Il Polifilo, 1990.

³ La questione è stata affrontata dalla storiografia; si veda come sintesi RAIFFEISEN, FRIEDRICH WILHELM, *Le associazioni casse di prestito*, ed in particolare il saggio introduttivo da parte di chi scrive Raiffeisen, *l'uomo che vinse la miseria*, Roma, Eclat, 2010 e A. LEONARDI, *Friedrich Wilhelm Raiffeisen e l'esordio del credito cooperativo in Italia*, in P. CAFARO, G. DE LUCA, A. LEONARDI, L. MOCARELLI, M. TACCOLINI (a cura di), *La storia economica come impegno. Saggi in onore di Angelo Moiola*, Milano, Franco Angeli, 2015, pp. 141-161.

corporativa della cooperativa di credito (il fatto cioè di essere una istituzione generata dalla autoregolazione di corpi sociali) la accomunava a parte preponderante delle istituzioni creditizie tedesche a partire dalla stessa banca mista. Come quest'ultima era in un certo senso il "braccio" finanziario delle grandi imprese presenti sul mercato avente come scopo primario proprio l'approvvigionamento di mezzi per quelle stesse imprese⁴, così anche la cooperativa era lo strumento che prenditori di fondi dotati di minime garanzie misero in atto allo scopo di poter collettivamente e solidalmente riscuotere fiducia di fronte ai fornitori di fondi, banche di maggiori dimensioni o risparmiatori che fossero.

Se per le grandi banche, espressione di imprese presenti sul mercato, la garanzia di fronte alla raccolta era data dal patrimonio "consolidato" dell'istituto creditizio e delle imprese di riferimento, per i piccoli imprenditori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi poteva essere l'associazione solidale. Presso questi soggetti, generalmente, il piccolo capitale disponibile era investito nelle attività economiche. Ancor più problematica era la possibilità di accedere al credito da parte delle famiglie. Anche in questo caso l'associazione, in perfetta analogia con quanto avveniva nel settore del consumo, era la strada obbligata. Ma anche l'ente associativo doveva garantire terzi in modo concreto, soprattutto nella fase d'avvio. Si pose da subito il problema dell'architettura concreta di tale originale istituzione e le scelte furono tutt'altro che monocordi⁵.

Dal variegato mosaico di tipologie le più diverse che comparvero nel panorama creditizio tedesco di quegli anni, si arrivò rapidamente al consolidamento di quattro modelli ridottisi sul finire del XIX secolo a due. Ferdinand Lassalle, politico di fede socialista, prefigurò una banca cooperativa sostenuta dalla garanzia pubblica, Hermann Schulze, appartenente ad una delle componenti liberali che sedevano nella Dieta prussiana immaginò una società dotata di capitale versato ratealmente da lavoratori dipendenti, ma garantita anche dalla solidarie-

⁴ Il rapporto stretto instauratisi in Germania tra banca e impresa è il frutto di una evoluzione storica particolare, evoluzione che, in un certo senso coinvolge anche le altre forme di istituzione bancaria ed in particolare quella cooperativa. Il modello relazionale che le informa può essere definito, usando un termine attuale, di *Hausbank*. Come questa tipologia bancaria è caratterizzata dal rapporto stretto che si instaura tra il cliente (sia sul versante del passivo che su quello dell'attivo) e la banca. Il profitto ricercato lo si individua non solo sulle singole operazioni, ma sul complesso delle relazioni instaurate. Ancor più stretto è questo rapporto quando l'azionista (o il socio nella cooperativa) è lui stesso depositante, proprietario e prenditore di fondi (al riguardo è ancora attuale F. JARC, *Banche e mercati mobiliari in Germania*, in G. FORESTIERI, M. ONADO, *Banche e mercati mobiliari: teoria ed esperienze europee*, Milano, Egea, 1992, p. 338 ss.). Sulla degenerazione della banca mista nel caso italiano si rimanda al lavoro ormai classico di A. CONFALONIERI, *Banche miste e grande industria in Italia, 1914-1933*, Milano, Banca commerciale italiana, 1994-1997.

⁵ Per una ricostruzione degli albori del sistema mi permetto di rinviare a P. CAFARO, *La solidarietà efficiente. Storia e prospettive del Credito cooperativo in Italia, 1883-2000*, Roma, 2001. Sulla genesi delle prime casse in area veneta, l'ambiente inizialmente più ricettivo del modello tedesco, cfr. G. ZALIN, *Un Secolo di cooperazione di credito nel Veneto. Le casse rurali ed artigiane, 1883-1983*, Limena (Padova), Signum, 1985.

tà illimitata di tutti i soci, Karl Kortaus una società a responsabilità limitata, ma dotata anche della garanzia pubblica, F. Raiffeisen una rete di piccole imprese operanti in ambito rurale e sostenute esclusivamente dalla responsabilità illimitata e solidale dei soci.

Furono infine le banche popolari di H. Schulze e le casse di prestito di F. Raiffeisen a sopravvivere in una sorta di selezione darwiniana, prefigurando quelle che sarebbero state le banche popolari e le casse rurali⁶.

La logica che accompagnava il modello delle popolari partiva dal presupposto che meritevole di credito fosse chi era capace di risparmio: la richiesta ai soci del versamento di una quota di partecipazione pur limitata era giustificata da questo principio. Il socio doveva quindi avere la capacità di pianificare un graduale accantonamento di risorse e ciò era possibile solo per chi aveva un lavoro stabile. Ecco perché per Schulze i soci ideali della cooperativa potevano essere gli operai dipendenti delle grandi fabbriche urbane: artigiani e piccoli imprenditori, e ancor più operatori agricoli e contadini, non era certo potessero avere la capacità di accantonare in modo pianificato il denaro necessario ad acquistare ratealmente la quota di partecipazione. Anche se il modello delle popolari prevedeva che fosse preferibile la graduale germinazione di nuove imprese piuttosto che l'espansione dimensionale di una sola impresa, di fatto la sostenibilità economica di quel modello passava anche attraverso economie di scala. Così nel tempo, con forme di fusione ed aggregazione, da questa tipologia di piccole cooperative di credito sorsero banche di medie dimensioni⁷.

Ben diverso il modello di Raiffeisen che eleggeva ad ambiente privilegiato di azione i piccoli villaggi di campagna. La garanzia nei confronti dei portatori di fondi e l'individuazione dei meritevoli di credito era riposta esclusivamente nell'azzeramento delle asimmetrie informative: l'ambito strettamente locale e la sovrapposizione dell'impresa su una comunità preesistente già strutturata, dava alla piccola banca connotazioni del tutto peculiari. Era come portare a livello di comunità di villaggio la logica dell'antica *oikonomia* nella quale il controllo e il superamento degli ostacoli informativi era automaticamente prodotto dai legami interpersonali⁸: la "communitas" era una sorta di famiglia allargata, i soci, "quasi fratelli". L'interesse individuale passava attraverso quello dell'intera comunità e tornava alle singole persone rafforzato. Solo in questa logica si poteva comprendere il principio dello "scambio asimmetrico" nella quale le scelte economiche non erano legate al soddisfacimento di un interesse privato raggiungibile

⁶ Cfr. CAFARO, *Raiffeisen, l'uomo che vinse la miseria*, cit.

⁷ Si veda su questi temi R. DE BONIS, B. MANZONE, S. TRENTO, *La proprietà cooperativa. Teoria, storia e il caso delle banche popolari*, Roma, Banca d'Italia, 1994; P. CAFARO, *Chiesa, cattolici e mondo della finanza. Casse rurali e banche popolari confessionali dalle origini alla crisi degli anni Trenta*, in A. ACERBI (a cura di), *La Chiesa e l'Italia. Per una storia dei loro rapporti negli ultimi due secoli*, Milano, V&P Università, 2003, pp. 275-306.

⁸ Sul concetto si veda l'analisi di E.C. COLOMBO, M. DOTTI, *Oikonomia urbana. Uno spaccato di Lodi in età moderna (secoli 17-18)*, Milano, Angeli, 2011.

“a breve”, ma dal prevalere di fattori apparentemente irrazionali, ma in realtà ben razionali se osservati all’interno del quadro generale. Alla base della Cassa vi era infatti una associazione a garanzia solidale e illimitata interclassista, nella quale i meno abbienti potevano fruire della garanzia data dal patrimonio privato dei possidenti. Questo era, in definitiva, una declinazione “laica” del principio cristiano di “carità” e poteva costituire un vantaggio economico per la comunità intesa nel suo complesso, a patto che fossero ridotte al minimo tutte le barriere informative e potessero circolare sentimenti di fiducia reciproca⁹.

In questa ottica si poteva anche evitare di investire nell’impresa capitale dedicato, perché la garanzia solidale e illimitata (peraltro introdotta nella legislazione prussiana e poi tedesca su impulso di Schulze e quindi obbligatoria per tutte le cooperative) poteva bastare all’uopo: un risparmio, questo, di non poco conto.

Una simile piccola impresa però, essendo strutturalmente legata all’ambito locale, per potersi adeguatamente sostenere aveva bisogno di organizzarsi in sistema orizzontale (con un patto di auto aiuto tra pari) e verticale, con serbatoi di liquidità ed enti coordinatori di secondo e terzo grado.

Proprio in merito alla forma giuridica che avrebbero dovuto assumere gli organismi di grado superiore si innescò una lunga polemica tra i due pionieri del credito cooperativo tedesco: Raiffeisen veniva criticato per aver costituito gli organismi di coordinamento di secondo e terzo grado, partecipanti dalle casse locali, nella forma della cooperativa che, come si è detto, doveva mantenere la forma di società a responsabilità illimitata. Questo avrebbe reso molto vulnerabile il sistema nel suo insieme perché avrebbe caricato una responsabilità eccessiva e molto rischiosa sulle spalle dei soci delle società di base. A questo problema Raiffeisen ovviò trasformando gli organismi di secondo grado in società per azioni. Sul finire del secolo la legislazione imperiale tedesca introdusse la forma della responsabilità limitata anche per le cooperative e tutto si appianò ulteriormente¹⁰.

⁹ Sull’importanza della carità per il credito si può vedere A. TORRE, *Il consumo di devozioni. Religione e comunità nelle campagne dell’ancien regime*, Venezia, Marsilio, 1995 (che mostra la nascita di forme di credito sulla base di associazioni pre-comunitarie come le confrarie, che organizzavano distribuzioni rituali fra gruppi di contadini); e per l’età contemporanea M. TOSTI, *Le banche dei poveri. Carità, mutualità e piccolo credito nelle campagne ombre dall’antico regime all’età liberale*, Roma, Edizioni dell’Ateneo, 1990.

¹⁰ Per una ricostruzione complessiva dell’opera di Raiffeisen si può far riferimento alla biografia di L. HÜTTL, *Friedrich Wilhelm Raiffeisen, Leben und Werk. Eine Biographie*, München, Bayerischer Raiffeisenverband, 1988. Sugli organismi di coordinamento raiffeseiniani utile T. GUINNANE, *Regional organizations in the German cooperative banking system in the late 19th century*, New Haven, Yale University, Economic Growth Center, 1998.

2. I primi passi della cooperazione di credito in Italia

In Italia il credito cooperativo approdò per imitazione, grazie agli apporti che le interconnessioni economiche e culturali tra nord Italia e centro Europa avevano creato fin dal XVIII secolo. In ambito creditizio erano arrivate fin dalla prima metà del XIX secolo le casse di risparmio sul modello austro-tedesco e le banche universali di ispirazione sansimonista che sarebbero state le maggiori protagoniste della devastante crisi bancaria dell'ultimo Ottocento¹¹.

Anzitutto fu importata la banca popolare derivata da un modello di Schulze adattato alle caratteristiche economiche del nostro Paese.

L'adeguamento generò una pletora di modelli anche molto differenti tra loro, ad opera di ideatori venuti a contatto con lo stesso Schulze o coi suoi collaboratori: si trattava, tanto per citare i nomi più rilevanti, di Francesco Viganò, di Cesare Alvisi, di Vincenzo Boldrini, di Luigi Luzzatti ...

Fu la Banca Popolare di Luigi Luzzatti a prevalere, dando vita ad una serie numerosa di istituti dalla forma ibrida di "anonima cooperativa"¹². Questa tipologia di banche popolari si diede organismi di coordinamento, senza mai essere in grado di costruire però quella forma sistemica di *network* che il fondatore avrebbe voluto¹³.

Una struttura sistemica si dovettero invece necessariamente dare le casse rurali modellate su una forma non molto distante da quella di Raiffeisen da Leone Wollemborg sul finire del secolo. Rispetto alle consorelle tedesche le prime casse rurali italiane avevano rinunciato all'esplicitazione del principio di carità, sostituendolo con quello più laico (o "neutro" per usare un termine poi regolarmente utilizzato) di filantropia. L'organizzazione sistemica si concretizzò attraverso un accordo organico con le casse di risparmio prima che venisse costituito, poco prima della grande guerra, un istituto di categoria proprio.

La cassa rurale anche in Italia sembrò radicabile solo in una comunità già consolidata, ed era difficilmente ipotizzabile fuori da questa logica anche da chi ben conosceva la cooperazione. Ugo Rabbeno, ad esempio, economista pur di casa in quel mondo, la considerava un'anomalia:

¹¹ Per una ricostruzione dettagliata si rimanda a CAFARO, *La solidarietà efficiente*, cit.

¹² Su Luzzatti cfr. in particolare gli atti del convegno di P.L. BALLINI, P. PECORARI (a cura di), *Luigi Luzzatti e il suo tempo. Atti del Convegno internazionale di studio*, Venezia, 7-9 novembre 1991, Venezia, La Garangola, 1994. Sul pensiero economico e politico cfr. più estesamente P. PECORARI, *Luigi Luzzatti. Economista e politico della nuova Italia*, Napoli, Esi, 2003. Cfr. inoltre la recente riedizione del famoso libro di L. Luzzatti del 1863, P. PECORARI (a cura di), *La diffusione del credito e le banche popolari*, Venezia, Istituto Veneto di Scienze Lettere ed Arti, 1997.

¹³ Cfr. a questo proposito CAFARO, *Chiesa, cattolici e mondo della finanza*, cit. Per una sintesi P. PECORARI (a cura di), *Le banche popolari nella storia d'Italia. Atti della quinta Giornata di studio Luigi Luzzatti per la storia dell'Italia contemporanea*. Venezia, 7 novembre 1997, Venezia, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, 1999. Per una ragionata bibliografia sulle banche popolari si rimanda a P. PECORARI (a cura di), *Le banche popolari nella storia d'Italia*, Padova, Cedam, 1999.

“La cassa di prestiti si presenta a parecchi come uno strano paradosso economico, come una concezione d’illusi: una società di credito senza capitale: una associazione di ignoti, di minimi possidenti e agricoltori isolati nelle campagne o fra i monti, che domandano credito alle grandi banche cittadine; un istituto di credito che, ottenendo il credito a breve scadenza, pretende di concederlo a scadenza lunga; una responsabilità illimitata che poi pretende di non riuscire gravosa e pericolosa ai soci; una sorta di società che trae argomento di vita e di forza da ciò in cui in genere gli altri istituti trovano elemento di debolezza, nella circoscrizione locale e nella limitazione delle sue operazioni ad una sfera ed a proporzioni ristrettissime; infine una nuova forma di cooperativa che, con mezzi modestissimi, sorge arditamente ad emulare ogni altra”¹⁴.

In Italia l’applicazione più fedele del modello di Raiffeisen si esplicitò dopo l’adozione da parte del movimento cattolico organizzato della piccola cooperazione di credito principalmente nelle campagne.

Dal punto di vista teorico il modello si consolidò ad opera di quei pensatori che contribuirono, dalla *Rerum novarum* in poi, alla costituzione di quel corpus di indicazioni ed insegnamenti che va sotto il nome di “Dottrina sociale della Chiesa”. Tra questi un posto particolare merita Giuseppe Toniolo, figura multivalente di filosofo, sociologo ed economista attivo in ambito scientifico in ambito nazionale ed europeo negli anni a cavallo del secolo. Un esponente del pensiero economico del tempo considerato, ad avviso di chi scrive, erroneamente di secondo livello: nel panorama dei maggiori esponenti della teoria economica del tempo, era proprio la contaminazione tra discipline diverse da lui coltivata a farlo apparire come figura ibrida¹⁵. Era il momento nel quale l’“alta” teoria economica riteneva di potersi affrancare dalla commistione con discipline più applicative rivendicando una “scientificità” propria che passava attraverso l’adozione di una strumentazione più vicina a quella delle scienze esatte, come quella propria della meccanica razionale. Ed il protagonista intorno a cui ruotava tutta la riflessione era il cosiddetto *homo oeconomicus*, inteso come soggetto freddamente razionale, volto esclusivamente al soddisfacimento dell’interesse individuale. Toniolo si poneva sulle tracce del cattolicesimo liberale di Antonio Rosmini, Vincenzo Gioberti e Marco Minghetti e guardando con interesse alla scuola tedesca di Adolph Heinrich Gotthilf Wagner, Friedrich von Hermann, Gustav von Schmoller, Gustav von Schönberg, Heinrich Contzen, Hans von Scheel, Albert Eberhard Friedrich Schäffle, senza tuttavia appiattirsi sugli assunti di fondo della scuola storica tedesca che prediligeva lo Stato a scapito dell’individuo.

Non era tanto lo Stato a dover dare un ordine etico all’economia, ma gli in-

¹⁴ U. RABBENO, *Augurio*, in «La cooperazione rurale», 15 gennaio 1890.

¹⁵ Per una recente puntualizzazione sul pensiero di Toniolo si veda P. CAFARO, E. COLOMBO, *Giuseppe Toniolo et l’esprit de charité. Du crédit coopératif à la construction de corps sociaux en Italie au cours du deuxième XIXe siècle*, in «Les Etudes sociales» 164 (2016), pp. 137-158.

dividui stessi organizzati in “corpi” dotati di proprie autonome regole: qualcosa di simile alle corporazioni medievali delle quali, in un certo senso, la moderna cooperazione economica era la continuazione: un retaggio di antica *oikonomia* rimasto vivo nel corso del tempo, basato sì sull’interesse personale e privato, ma anche sulla volontà di perseguire contemporaneamente l’interesse dell’altro¹⁶. Interesse e “compassione” o “simpatia” come peraltro aveva insegnato lo stesso Adam Smith nel testo parallelo alla “Ricchezza delle nazioni”, quella “Teoria dei sentimenti morali” interessatamente obliterata dai cultori dell’utilitarismo puro.

Appariva, quindi, agli occhi di Toniolo la possibilità di dar vita ad una economia nuova della quale la cooperazione ad ispirazione cristiana poteva essere il nucleo portante¹⁷.

La logica teorica tonioliana si concretizzava nel pragmatismo di banchieri come Giuseppe Tovini o esponenti del mondo cattolico militante come Luigi Sturzo, Luigi Cerutti, Ambrogio Portaluppi e molti altri. L’idea che poter dar vita ad un sistema economico, pur sperimentato su scala locale, che si basasse su questi principi era molto sentito in alternativa sia al liberismo radicale¹⁸ che al socialismo.

A differenza del modello di economia cooperativa propugnata dai radicali mazziniani e dai socialriformisti, quella cattolica aveva al suo centro proprio il settore creditizio partendo dal piccolo nucleo della cassa rurale. Si trattava in un certo senso del “salvadanaio” della comunità locale, generalmente coincidente con la circoscrizione parrocchiale.

Per potersi reggere questa piccola cellula doveva però necessariamente inserirsi nel contesto più ampio di organismi di secondo e terzo grado in modo da potere rimanere autonomamente sul mercato.

Il Congresso Cattolico che si tenne a Fiesole nel 1896 fu il luogo dove dal punto di vista teorico venne discusso ed elaborato uno schema di massima che in un certo senso prefigurava quella specializzazione territoriale e funzionale del credito che la normativa bancaria avrebbe imposto in modo organico nei anni ’20 e ’30 del ’900.

¹⁶ Cfr. sul tema L. TREZZI, *L’eredità corporativa nella cooperazione di produzione industriale e nel sindacato*, in M. MAIULLARI (a cura di), *Storiografia francese ed italiana a confronto sul fenomeno associativo durante XVIII e XIX secolo. Atti delle Giornate di studio promosse dalla Fondazione Luigi Einaudi*, Torino, 6 e 7 maggio 1988, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1990, pp. 137-59.

¹⁷ Si veda in particolare G. TONIOLO, *Per la storia del movimento cooperativo. Criteri e documenti*, in «Rivista internazionale di scienze sociali», III (1895), n. 33, pp. 3-27.

¹⁸ Si vedano in particolare in quest’ambito le aspre critiche di Maffeo Pantaleoni, M. PANTALEONI, *Esame critico dei principi teorici della cooperazione*, e *Un esempio di falsa cooperazione*, in ID., *Erotemi di economia*, Bari, Laterza, 1925, rispettivamente alle pp. 129-82 e 183-97. Sulla questione, L. MICHELINI, *Marginalismo e socialismo. Maffeo Pantaleoni, 1882-1904*, Milano, Feltrinelli, 1998, pp. 132-39.

I “Criteri direttivi sull’ordinamento del credito” approvati in quell’occasione erano volutamente generici dato che partivano da questi principi di massima: “Il credito ha una funzione limitata e subordinata nell’economia sociale, rispetto all’assetto normale di questa, consistente nell’associazione permanente del capitale nell’industria e che il credito deve obbedire ai tre supremi valori di moralità ... di giustizia distributiva ... e di utilità generale”¹⁹. Immaginavano però un vero e proprio sistema, specializzato ed interconnesso allo scopo di evitare il default provocato da improvvisi squilibri soprattutto nell’ambito della liquidità. D’altra parte era da poco passata la bufera bancaria che aveva cancellato dal mercato italiano con le due maggiori banche di credito mobiliare una miriade di istituti di varia dimensione. In seguito, Giuseppe Toniolo e Giuseppe Tovini, i veri artefici dello schema stesso, posero in evidenza i rapporti orizzontali e, soprattutto, verticali necessari allo scopo di evitare crisi bancarie. Le piccole casse di base, interlocutrici privilegiate delle famiglie e delle piccole imprese sul territorio, dovevano poter contare su istituti di livello superiore operativi su scala diocesana, e questi a loro volta dovevano avere in uno o più istituti di vertice il garante di ultima istanza. La struttura giuridica a garanzia illimitata e solidale necessaria alla base (il capitale versato era solo simbolico) era tutelata da un sistema a rapidità di capitalizzazione crescente. Le banche diocesane, costituite con la forma giuridica dell’anonima cooperativa, infatti avrebbero dovuto operare in modo misto: sia banche di primo grado al servizio delle imprese di media dimensione e delle strutture (soprattutto nel campo educativo) della diocesi, che banche di secondo grado per le casse rurali del territorio²⁰.

Nella realtà a partire da quegli anni e fino al momento del varo delle leggi bancarie degli anni ’20 e ’30 si realizzò solo in parte quel progetto: il credito ad ispirazione cristiana si diede una struttura, rimasta in gran parte incompiuta, che, anche se in modo non sempre lineare, aveva lo scopo di garantirne la sostenibilità.

3. *Il credito ad ispirazione cristiana: graduale costruzione di un sistema*

Per comprendere le ragioni del radicale confessionalismo propugnato dal gruppo maggioritario delle casse rurali, bisogna tener conto del livello molto alto della polemica in atto tra “cattolici” e “laici” in quel particolare momento storico²¹.

¹⁹ *Atti e documenti del decimoquarto congresso cattolico italiano tenutosi a Fiesole nei giorni 31 agosto 1, 2, 3 e 4 settembre 1896*, vol. 1, Bassano, Tip. Sante Pozzato, 1897, pp. 186-87.

²⁰ Per un’analisi di questo sistema si veda P. CAFARO, E. COLOMBO, *Un’antica nobiltà. L’altro credito cooperativo a Lodi nel Novecento*, Milano, Angeli, 2009.

²¹ Come risultato evidente qualche anno più tardi dalla polemica sulla responsabilità giuridica dei parroci nella gestione delle casse, su cui si veda L. TREZZI, *Le casse rurali cattoliche lombarde e*

Se le casse rurali locali (sporadica la presenza di analoghe casse in ambito urbano) abbisognavano, per riuscire a rimanere sul mercato, di una solida trama di corrispondenze, il ricorso all'appoggio delle casse di risparmio o delle banche popolari luzzattiane fu ben presto precluso.

Per questo fu decisiva la nascita di una vasta rete di banche cattoliche, per lo più costituite in forma di cooperativa a responsabilità limitata, simili, ma non identiche alle popolari di Luzzatti, fiorite in molti capoluoghi di diocesi. Così, tra il 1891 ed il 1897 le casse cattoliche conobbero un incremento notevolissimo che le portò a rasentare le 800 unità laddove le casse non confessionali, in 15 anni di attività del movimento erano attestate al numero di 127²².

D'altra parte la sostenibilità passava necessariamente dal coordinamento sistemico e per le casse che continuavano la tradizione laica di Leone Wollemborg fu molto difficile sia intessere legami di tipo politico con la Lega nazionale delle Cooperative, sia creare rapporti diretti con banche popolari e casse di risparmio, enti, questi, che perseguivano obiettivi molto spesso confliggenti con quelli delle casse.

Per i cattolici, in sintonia con il modello di economia proposto da Toniolo, la cassa rurale nella parrocchia e la "banca di piccolo credito" (questo il nome scelto per distinguere le popolari cattoliche dalle altre) a livello diocesano, dovevano essere il centro propulsore di un sistema chiaramente tendente al cooperativismo integrale: una sorta di riedizione in chiave moderna, di fatto, dell'antica società corporativa. "Consumatori di credito associati", assieme a operatori d'altro settore, avrebbero rappresentato, per usare le parole di Livio Tovini nel 1917, "l'alba di una economia nuova"²³.

Gradualmente il movimento si compose dal punto di vista organizzativo, si dotò di un periodico ("La cooperazione popolare") e mise le basi per realizzare un istituto centrale di categoria operativo su base nazionale.

Il primo dato che balza subito all'occhio riguarda la non omogenea distribuzione delle casse nelle varie aree del Paese nella fase d'avvio.

la responsabilità giuridica del clero in una indagine vaticana dei primi anni del fascismo, in P. PECORARI (a cura di), *Chiesa, Azione cattolica e fascismo nell'Italia settentrionale durante il pontificato di Pio XI, 1922-1939. Atti del quinto Convegno di Storia della Chiesa, Torreglia, 25-27 marzo 1977*, Milano, Vita & Pensiero, 1979, pp. 589-602.

²² Per questi dati si rimanda a CAFARO, *La solidarietà efficiente*, cit.

²³ L. TOVINI, *La cassa rurale moderna*, Roma, Ecri, 2011.

Tabella 1. – *Distribuzione territoriale delle casse (1897)*

		%
Nord	737	83
Centro	114	13
Sud e isole	39	4
Totale	890	100

Fonte: G. MICHELI, *Le casse rurali italiane. Note storiche, Statistiche, con Appendice sulle banche cattoliche d'Italia*, Parma, La Cooperazione Popolare Edit., 1898, pp. XXXI-XXXII.

Il problema che si venne manifestando negli anni successivi al primo decennio del '900 fu quello della crescente difficoltà ad armonizzare gli interessi delle banche di piccolo credito, pressate dalle discussioni e dalle prime proposte di regolazione legale del credito a tutela del risparmio, con quello delle casse rurali. In alcuni casi il rafforzamento delle prime sembrava passare dall'ampliamento della propria base operativa a spese delle casse rurali. Non erano sporadici i casi di assorbimento o di trasformazione di fatto della cassa in una sorta di agenzia di raccolta per la banca diocesana.

Ugualmente irrealizzato rimase l'obiettivo di dare un vertice (di garanzia e di rapida capitalizzazione) al sistema in fieri. Il primo passo in tal senso fu di costituire una Cassa centrale per le sole casse rurali, a Parma, con la forma della cooperativa anonima, mentre già sul finire del secolo si dava vita a Milano ad opera di Giuseppe Tovini, nella forma di anonima semplice, cioè società per azioni, quella che avrebbe dovuto essere la banca centrale di tutto il sistema: il Banco Ambrosiano. Ma fu un ruolo, questo, che per molti motivi la banca milanese non intraprese neppure²⁴.

Nel primo Novecento si costituì una Federazione italiana delle casse rurali cattoliche che ottenne veste giuridica di società cooperativa a responsabilità limitata a Roma nel 1917. Lo scopo era quello di dare una solida guida politica al movimento. Cosa, questa, considerata indispensabile per imprese non mosse esclusivamente da una logica di efficienza mercatile. Due anni più tardi, alla costituzione della Confederazione italiana delle cooperative, che distingueva le cooperative ad ispirazione cristiana da quelle, a predominanza socialista, della Lega nazionale delle cooperative e mutue, Federcasse ne divenne la struttura di punta. Un'analogha organizzazione federativa si diedero anche le banche diocesane.

L'operazione che fu intrapresa in modo più incisivo fu quella di organizzare le strutture locali in federazioni aventi analoghe funzioni. L'impegno a costruire

²⁴ Si veda P. CAFARO, M. TACCOLINI, *Il Banco Ambrosiano. Una banca cattolica negli anni dell'ascesa economica lombarda*, Bari-Roma, Laterza, 1996.

una rete locale adeguata fu molto efficace se nel 1916 essa riuscì a coordinare ben 29 federazioni provinciali e diocesane²⁵.

Intanto il numero delle casse rurali cresceva anche se nell'insieme, rappresentava ancora una porzione residuale del mondo bancario italiano: nel 1912, dei poco più di sette miliardi di lire risparmiati dagli italiani, il 36% affluiva alle casse di risparmio ordinarie mentre il 27%, attraverso le casse di risparmio postali raggiungevano la Cassa depositi e prestiti. La porzione restante era ripartita tra le altre categorie di intermediari tra cui spiccavano le banche popolari (16%), le quattro grandi banche "miste" (9%) e le banche di credito ordinario (6%). Le casse rurali rappresentavano il lumicino di coda con un modesto 1,39%, superato anche dal 2% dei Monti di Pietà.

Nel primo dopoguerra le casse rurali videro, come il resto del sistema bancario, una consistente crescita dei depositi che spinse gli amministratori a riversare le eccedenze nell'acquisto di titoli e nei depositi interbancari con risultati non sempre positivi²⁶.

La crisi economica e politica degli anni '20 incise non poco sulle casse. In questo contesto sono comprensibili le vicende che portarono alla nascita dell'Istituto cattolico di attività sociali (ICAS) che svolse una importante attività di supplenza in nome dell'Azione cattolica e una caparbia battaglia per mantenere l'autonomia delle casse dall'organizzazione del Regime²⁷. La strutturazione in senso corporativo dello Stato creò qualche fraintendimento e portò alla nascita di un nuovo organismo di coordinamento, l'*Associazione nazionale tra casse rurali, agrarie ed enti ausiliari* che coabitò con una sempre più marginale Federazione. Intanto veniva riorganizzata tutta la normativa bancaria principalmente allo scopo di tutelare il risparmio cosicché le casse rurali vennero drasticamente sottratte al proprio alveo naturale "misto" di banche e cooperative per essere considerate soprattutto istituti di credito. Si interrompeva quindi improvvisamente e in un certo senso violentemente quel peculiare modello che Toniolo aveva formulato fin dall'inizio del '900 e che si era concretizzato alla nascita di Confcooperative.

La "bandiera" che era stata della Federazione non fu lasciata cadere: terminata la sua esperienza autonoma, riconsegnò il testimone (per il tramite dell'ICAS) a quell'Azione cattolica dalla quale era nata e la stessa Azione cattolica le avrebbe ridato quel testimone quando, come un fiume carsico, la Federazione sarebbe riapparsa dopo la caduta del Fascismo.

²⁵ Sui movimenti federativi si veda per quanto riguarda le cooperative P. CAFARO, *Il lavoro e l'ingegno. Confcooperative: premesse, costituzione, rinascita*, Bologna, Il mulino, 2012; sul credito cooperativo ID., *Spiccare il volo. 1909: la nascita della Federazione italiana delle Casse Rurali. Lo slancio di coesione alle origini di una rete moderna di banche mutualistiche*, Roma, Ecra, 2009.

²⁶ Per questa ricostruzione, anche quantitativa, rimando a CAFARO, *La solidarietà efficiente*, cit.

²⁷ Su cui si veda M.T. BRUNORI DE SIERVO, *L'Istituto Cattolico di Attività Sociali dalla nascita alla seconda guerra mondiale*, in «Storia Contemporanea», XII (1981), pp. 737-791.

4. *Il nodo del 1926: verso un sistema protetto nella "foresta pietrificata"*

Il 1926, l'anno di "quota '90", della prima legge organica regolativa dell'attività bancaria italiana e dei primi provvedimenti atti ad orientare in senso corporativo lo Stato, fu un anno importante anche per il credito cooperativo. Per un breve periodo si accarezzò l'illusione di dare finalmente compimento al sistema spontaneo con il suggello di una banca di vertice. Fu l'effimero effetto di quella prima fase della costruzione di un corporativismo che via via si sarebbe rivelato qualcosa del tutto diverso dall'antico modello basato sul principio di sussidiarietà. L'autoritarismo coniugato con un dirigismo sempre più marcato allontanò sempre più il sistema che si andava vagheggiando da quella logica di autoregolazione di corpi sociali che era stata propria dell'antico corporativismo, per avvicinarlo a modelli di economia pianificata in chiave autarchica²⁸.

In ogni caso la legge sindacale modificò il carattere della Federazione poi sostituita con un'Associazione nazionale alla quale dovettero obbligatoriamente aderire tutte le casse rurali, cattoliche o neutre che fossero. A fianco stava un'Associazione delle banche popolari ed entrambe erano aderenti ad una più generale Associazione bancaria.

In quel frangente si pensò ad una banca di vertice per tutte le cooperative di credito, ma tutto, di fatto, si arenò in poco tempo.

"Il Credito federale agricolo – scrive Giulio Tamagnini – deliberato dal Consiglio di amministrazione federale il 4 febbraio 1926, costituito nell'agosto successivo ed autorizzato ad operare nel marzo del 1927, fu promosso dalla Federazione italiana delle casse rurali, e funzionò poi, fino all'agosto del 1928, come Sezione finanziaria dell'Associazione nazionale fra casse rurali, agrarie ed enti ausiliari."²⁹ E aggiunge: "Il suo capitale iniziale ammontava ad un milione di lire, e fu sottoscritto da 300 casse, mentre i suoi depositi non riuscirono a superare i due milioni di lire. Data questa sua scarsa disponibilità di mezzi, potrebbe sembrare che non valga la pena che se ne parli. Sennonché l'importanza del Credito federale agricolo, se si considera ormai con criterio serenamente oggettivo, non deve essere ricollegata a quella che fu la sua consistenza finanziaria, ma piuttosto al significato di cui, nella linea dell'evoluzione organizzativa delle casse rurali, volle essere e fu espressione, anche se assai contrastata"³⁰. L'Associazione fu poi denominata nuovamente Federazione nazionale con l'aggiunta dell'aggettivo "fascista".

²⁸ Sulle modificazioni del sistema cfr. CAFARO, *Il lavoro e l'ingegno*, cit. e G. SAPELLI, *La cooperazione e il fascismo: organizzazione delle masse e dominazione burocratica*, in F. FABBRI (a cura di), *Il Movimento Cooperativo nella storia d'Italia. 1854/1975*, Milano, Feltrinelli, 1976, pp. 285-316.

²⁹ G. TAMAGNINI, *Le casse rurali. Principi, storia, legislazione*, Roma, La rivista della cooperazione, 1952, p. 206.

³⁰ *Ivi*, pp. 206-207.

Gli anni '30 videro una ulteriore organizzazione del movimento e la definitiva liquidazione della rete periferica costruita in precedenza. Il sistema spontaneo divenne di fatto obsoleto, dato che la sostenibilità del sistema bancario era coperta dalla specializzazione territoriale e funzionale e dalla gerarchizzazione garantita dalla legge. In concomitanza con la legislazione bancaria del 1936 venne varato il Testo Unico delle Casse rurali approvato con R.D.L. 17 luglio 1937, n. 1400 e promulgato con R.D. 26 agosto, n. 1706. Le casse rurali assunsero il nome di Casse rurali ed artigiane e videro una serie importante di innovazioni che le riguardavano. Tali norme, se si prescinde da qualche modesta modifica messa in atto nel 1955, rimasero in vigore fino all'ultimo decennio del '900.

Quanto agli aspetti relativi al coordinamento tecnico, abolite le federazioni locali si diede vita a nuove strutture intermedie, denominate Enti fascisti di zona (EFZ). A coronamento dell'operazione venne chiesto al governo riconoscimento giuridico di un organismo che coordinasse l'attività degli EFZ: nasceva così l'Ente nazionale delle casse rurali, agrarie ed enti ausiliari (ENCRA) che con R.D. 19 novembre 1936, n. 2122 veniva legalmente riconosciuto.

L'importanza della nuova struttura era evidente: l'Ente era collegato alla Federazione il cui presidente ne era di diritto presidente, ma aveva personalità giuridica propria. A questo punto la Federazione poteva configurarsi esclusivamente come centrale sindacale delle casse, mentre l'Ente sovrintendeva il coordinamento tecnico. Tale struttura fu solo parzialmente modificata dopo la guerra: sciolta la Federazione fascista insieme agli organismi del sistema corporativo rimase in vita l'Ente nazionale e le proprie ramificazioni locali, gli Enti di Zona.

Fin da subito, però, iniziarono le ricostituzioni degli organismi associativi liberi su scala locale a partire dal Trentino e dalla Lombardia. Nel 1959 la Toscana diede vita alla Federazione regionale che avrebbe fatto da prototipo a tutte le altre³¹. Intanto ci si mosse anche per ricreare la Federazione italiana.

Questa volta le cose avvennero in modo esattamente inverso rispetto ai fatti degli anni '20: l'accordo tra le varie aree regionali fu suggellato concretamente nel contesto del Secondo congresso della Cooperazione Cristiana nel corso del quale, proprio come durante il Primo Congresso che si era celebrato a Treviso nel 1919 e col quale ci si voleva porre in continuità, fu convocato anche un convegno specifico per le casse rurali³². Era anche questa una sottolineatura palese del legame ideale rivendicato tra casse rurali e movimento cooperativo bianco nel suo insieme.

Alla tribuna del Congresso confederale il presidente dell'Ente nazionale di nomina governativa, Palmiro Foresi dichiarò ufficialmente la propria adesione al progetto di una Federazione nazionale, a patto però di "mantenere ugualmente in vita l'Ente Nazionale per le casse rurali che [aveva] già un riconoscimento

³¹ Cfr. per una storia della federazione toscana P. CAFARO, *La ragione e l'anima. Uomini, idee, realizzazioni e strutture del credito cooperativo toscano*, Bologna, Il Mulino, 2013.

³² CAFARO, *Il lavoro e l'ingegno*, cit., ricostruisce nella prima parte queste vicende.

giuridico dallo Stato di carattere pubblicistico”. Tra i problemi maggiormente dibattuti in quegli anni emergeva per importanza quello dell’istituto centrale di categoria. La strada che avrebbe portato alla creazione dell’ICCREA, non fu certamente semplice. Con decreto pubblicato dal Ministro del Tesoro Paolo Emilio Taviani, nel maggio del 1961 veniva nominato presidente dell’Ente Enzo Badioli. Poco tempo più tardi Palmiro Foresi lasciava anche il vertice della Federazione a Virginio Bontadini.

Sostanzialmente, e tenuto conto della drammatica situazione di partenza, non si può dare un giudizio negativo dell’evoluzione del movimento nel primo quindicennio postbellico. Il momento nel quale fu superato in modo definitivo il livello del decennio ’30 coincise, alla metà degli anni ’50, con la modifica del T.U. e con la legislazione relativa al credito artigiano.

Uno degli aspetti più innovativi della legge del 1955 fu quello di permettere la costituzione di casse esclusivamente “artigiane” (art. 1), e di inserire, tra i possibili ambiti d’attività delle aziende quello “di effettuare operazioni di credito a favore dell’artigianato” (art. 13). Anche le casse, a quel punto, erano in grado di seguire l’onda positiva dell’economia del “miracolo economico”.

Il periodo tra il 1961 e la fine degli anni ’80 non può essere disgiunto dall’imponente figura di Enzo Badioli, ultimo presidente dell’Ente Nazionale e poi presidente di Confcooperative nel contesto di un significativo riavvicinamento di Federcasse nell’alveo della cooperazione ad ispirazione cristiana³³.

Sono anni nei quali il movimento si affermò nel mercato del credito del Paese: se nel 1962 l’1,28% della quota di risparmio nazionale affidato al sistema bancario era amministrato dalle aziende del gruppo, nel 1980 tale percentuale sfiorava il 5%.

A livello numerico le aziende passarono da 730 nel 1962 a 726 nel 1987: non si trattò però d’un arretramento del movimento dato che gli sportelli nel contempo crebbero di 633 unità³⁴.

Gli anni di maggior arretramento numerico delle aziende furono quelli in cui si registrò una maggior espansione delle dipendenze. I vertici di guida e gli organismi di servizio delle casse rurali e artigiane vennero completamente ridisegnati in tappe successive, in un processo di organizzazione del “sistema – casse BCC” ancora in atto.

La linea di fondo su cui si mosse il progetto d’insieme è ben sintetizzato da uno “slogan” ricorrente nel movimento sul finire degli anni ’60: “coordinare invece di accentrare”. Il riferimento era alla risposta che dalle casse, a parere di Badioli, doveva essere data al processo di concentrazione bancaria allora in atto. A livello periferico avvenne un processo esattamente speculare a quello degli

³³ Su Badioli si veda ora P. CAFARO (a cura di), *Badioli, cooperatore e banchiere. Scritti scelti (1962-1995)*, Roma, Ecura, 2005.

³⁴ Per una ricostruzione di questi eventi rimando ai miei due lavori CAFARO, *La solidarietà efficiente*, cit.; ID., *Il lavoro e l’ingegno*, cit.

anni '30: agli EDZ prima si sovrapposero e poi ne presero il posto le Federazioni regionali.

La tabella che segue fornisce il quadro completo a livello nazionale dell'evoluzione delle nuove strutture regionali.

Tabella 2. – *Costituzione delle Federazioni locali*

Federazione dei Consorzi cooperativi di Trento	20 novembre 1895
Raiffeisenverband Sudtiroil	25 novembre 1954
Federazione Toscana delle Casse rurali ed Artigiane	13 luglio 1959
Federazione Lombarda delle Casse rurali e Artigiane	14 giugno 1964
Federazione Veneta delle Casse rurali ed Artigiane	20 febbraio 1965
Federazione delle Casse rurali ed Artigiane del Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria	20 ottobre 1966
Federazione delle Casse rurali ed Artigiane del Lazio, Umbria e Sardegna	11 marzo 1967
Federazione Siciliana delle Casse rurali ed Artigiane	13 maggio 1967
Federazione Campana delle Casse rurali ed Artigiane	24 giugno 1967
Federazione Interregionale delle Casse rurali ed Artigiane di Puglia e Basilicata	22 luglio 1967
Federazione Marchigiana delle Casse rurali ed Artigiane	5 ottobre 1967
Federazione delle Casse rurali ed Artigiane del Friuli Venezia Giulia	14 dicembre 1968
Federazione delle Casse rurali ed Artigiane dell'Emilia-Romagna	25 gennaio 1970
Federazione Calabrese delle Casse rurali ed Artigiane	4 luglio 1970
Federazione delle Casse rurali ed Artigiane dell'Abruzzo e del Molise	25 marzo 1975

Fonte: Archivio Federcasse, *passim*.

Nello stesso periodo giunse anche l'occasione per eliminare completamente la figura dell'Ente nazionale che ormai aveva conservato solo compiti di natura vagamente culturale e formativa: la L. 20 marzo 1975, n. 70 prevedeva la soppressione di diritto di tutti quegli enti pubblici che nel giro di tre anni non fossero stati dichiarati necessari con decreti specifici emanati dal governo³⁵.

Nell'insieme, però, al di là delle risultanze finali dell'operazione e delle de-

³⁵ Sulla legge (intesa a riformare il cosiddetto "parastato" e primo capitolo normativo delle successive ondate di liquidazione degli "enti inutili") si veda R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016, p. 154.