

FONDAZIONE NUOVE PROPOSTE CULTURALI

Incontro di studi su temi socio-economici

PREMIO DONATO MENICHELLA

Il dottor Menichella e la crescita

Pierluigi Ciocca

Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Roma, 4 dicembre 2003

Questo premio mi onora in special modo, mi rende particolarmente grato a chi lo conferisce, perché è legato al nome di Donato Menichella.

Per la cortesia del dottor Baffi ebbi due occasioni d'incontrare il dottor Menichella allorché era Governatore onorario della Banca d'Italia, nei primi anni Ottanta. In precedenza, quale economista nel Servizio Studi, avevo raccolto per lui delle serie storiche, prezzi e salari mi pare. Troppo poco, per dire di averlo conosciuto.

Posso tuttavia testimoniare che negli anni Settanta, nella Banca retta da Carli e Baffi, il “mito” di Menichella, Governatore dal 1947 al 1960, era già radicato, financo dalle reclute percepibile.

Nei miei lustri di lavoro in Banca d'Italia ho poi riflettuto su di lui; ne ho discusso con altri; l'ho studiato; ne ho scritto. Il pensiero torna a lui di fronte allo scemare del *trend* di crescita dell'economia italiana, divenuto preoccupante nel decennio seguito alla crisi valutaria che la politica di bilancio non riuscì a prevenire nell'estate del 1992¹.

Il pensiero torna a lui perché il suo periodo da Governatore ampiamente coincide, invece, con il periodo di rapido sviluppo della nostra economia, mai prima sperimentato, forse irripetibile. La prosperità della *belle époque* giolittiana cede al confronto del “miracolo economico”.

Il raddoppio del reddito degli italiani in poco più di dieci anni naturalmente non dipese, allora, da un uomo solo. Dipese dal contesto internazionale. Dipese, in ultima analisi, dalla volontà di riscatto, di lavoro e di risparmio, della società italiana. La “meccanica” dello sviluppo economico nell'Italia post-bellica è stata ricostruita: costi contenuti degli *inputs*, di energia oltre che di lavoro; migliori infrastrutture; riserve di manodopera, anche più qualificata; basso debito pubblico; intensa accumulazione di capitale; riallocazione di risorse da agricoltura a industria; imprese, anche piccole, sollecitate a crescere, a imitare e innovare le tecniche; legame dinamico fra produttività, investimenti, esportazioni. Nella sua precisione *ex-post* il *growth accounting* chiama in causa più fattori tanto che ben poco di miracoloso, di contabilmente non spiegato, residua.

¹ Sulle cause del *décalage* si veda P. Ciocca, *L'economia italiana: un problema di crescita*, 44[^] Riunione Scientifica Annuale della Società Italiana degli Economisti, Salerno, 25 ottobre 2003.

E tuttavia il cosiddetto miracolo fu dovuto anche, e in notevole misura, a decisioni e orientamenti che Menichella prese o condivise, prima e durante gli anni Cinquanta. Queste decisioni, questi orientamenti, contribuirono a configurare la stessa morfologia dello sviluppo. Soprattutto, impressero al sistema economico impulsi decisivi, vero e proprio motore del processo di cambiamento, i cui effetti la statistica macroeconomica e l'econometria più difficilmente catturano:

1. Menichella aveva visto i conti veri delle imprese e delle banche italiane. E' comprensibile quindi, come Federico Caffè ha testimoniato, "che egli non avesse una grande considerazione del capitalismo privato italiano" del tempo². Credette nel ruolo dell'impresa pubblica in quel determinato contesto. Gestendo l'I.R.I. con rigore ed efficienza provò che un'impresa pubblica poteva essere gestita con rigore ed efficienza. Ben diretta, l'impresa pubblica seppe sostituirsi alla privata nelle produzioni in cui questa era impari alla bisogna. Seppe, con Mattei, allentare il vincolo delle risorse energetiche. Seppe, con Sinigaglia, sciogliere il nodo antico della siderurgia, ponendola al servizio della meccanica.
2. Menichella ebbe piena contezza del rilievo che per la crescita assumevano le infrastrutture e le opere pubbliche, specialmente nel Mezzogiorno. Riteneva anche, sulla scia di Beneduce, che l'approntamento e la gestione delle infrastrutture materiali fossero preferibilmente da affidare a corpi separati sia dallo Stato sia dalle banche. Di qui la Cassa per il Mezzogiorno, alla cui istituzione Menichella non poco concorse, financo nella scelta del nome. Negli anni Cinquanta la Cassa realizzò progetti essenziali per l'economia e per le genti del Sud³. Al tempo stesso, Menichella – che era stato uno degli artefici della legislazione bancaria del 1936 – annetteva grande importanza alle infrastrutture

² F. Caffè, *Una esperienza di apprendimento con il servire*, in *Donato Menichella*, Laterza, Bari, 1986, p. 182. La scelta di Menichella quale Direttore generale della Banca d'Italia nel maggio del 1946 "fu accolta con qualche diffidenza in ambienti della borghesia lombarda; si temeva (...) che fosse orientato in senso ostile all'impresa privata" (G. Carli, *Donato Menichella, Governatore della Banca d'Italia, ibidem*, p. 23).

³ Per una esemplare ricostruzione della vicenda si veda S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria, 2000.

giuridico-istituzionali, a quello che oggi va sotto il nome di “diritto dell’economia”.

3. Menichella sentiva che un capitalismo industriale storicamente aduso all’aiuto di Stato, alla protezione doganale, alla compressione dei salari andava continuamente sollecitato con la concorrenza. Ciò, almeno per tre vie: l’impresa pubblica, operante negli stessi settori della grande impresa privata; l’apertura dell’economia all’interscambio internazionale di manufatti, se non di capitali; la separatezza fra banca e industria, unita al credito offerto alle aziende industriali dinamiche da una rete di piccole banche. Un’azione *antitrust*, di tutela e soprattutto di promozione della concorrenza nell’industria, era assente. In una condizione siffatta, Menichella sacrificò la stessa concorrenza ed efficienza – statica – nel settore bancario affinché dal pluralismo delle banche scaturissero impulsi competitivi rivolti alle imprese industriali: “La molteplicità delle istituzioni creditizie è garanzia di equa distribuzione del risparmio ... E questo costa. Si potrebbe ridurre il costo d’esercizio ma si dovrebbero ridurre di molto gli istituti; ma ciò potrebbe portare ad una concentrazione molto pericolosa per la libertà di iniziative da parte dei cittadini”⁴. L’azione di vigilanza poteva contenere, non rendere minimi, i costi bancari. In una situazione profondamente mutata, dagli ultimi anni Settanta la Banca d’Italia ha promosso, con evidenti risultati, la concorrenza e l’efficienza nelle banche.

4. Infine, Menichella con la sua quotidiana opera di governo della moneta e di supervisione creditizia iscrisse l’economia italiana in un quadro di stabilità: dei prezzi, del cambio, del risparmio. La critica economica, non solo “di sinistra”, non comprese, ha a lungo tardato a comprendere, che la crescita di *trend*, oltre il ciclo, è problema d’offerta, non di domanda. Eccitare a breve la domanda non risolve. La stabilità è il presupposto, e al tempo stesso il portato, della crescita. Menichella stroncò l’inflazione nel 1947 e la prevenne in seguito; accumulò

⁴ Citato in F. Cotula (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 190 e p. 459.

riserve valutarie capaci di pagare importazioni e mantenere il cambio; evitò crisi bancarie contagiose per l'intero sistema creditizio.

Su quest'ultimo aspetto, che impegnò la Banca d'Italia in un'opera spesso ingrata, poco nota, occorre spendere qualche parola in più.

Dall'Unità agli anni Trenta l'instabilità bancaria e finanziaria era stata in Italia molto alta. In ciascun episodio di crisi era stata financo superiore a quella degli Stati Uniti, a lungo caratterizzati dalla fragilità di banche e mercati più elevata fra i maggiori paesi industriali.

In tre principali fasi l'instabilità bancaria fu in Italia particolarmente acuta: nella crisi seguita al *boom* speculativo del 1871-73; nel 1889-1894, “gli anni più neri dell'economia del nuovo Regno”⁵; infine, nel periodo fra le due guerre. Menichella visse in prima linea quest'ultima vicenda, sin dalla liquidazione della Banca Italiana di Sconto. In poco più di un decennio (1921-34) le perdite nette del sistema bancario assommarono a 8 punti del PIL di un anno. Tra il 1926 e il 1936 il numero delle aziende di credito si dimezzò (scendendo a circa 2.000), quello dei loro sportelli e dipendenti si ridusse di poco meno di un terzo.

Dal dopoguerra il quadro in Italia cambia radicalmente. La vigilanza sulle banche viene in via esclusiva e definitiva affidata all'autonomia tecnica della Banca d'Italia nel 1947. L'instabilità scende su valori molto bassi. Anche nella comparazione internazionale si afferma una solidità bancaria apprezzabile. Da allora, curata con metodi aggiornati, essa è persistita, nonostante isolati casi. E' un'eredità da non disperdere, alterando assetti di supervisione collaudati nel tempo.

Nei confronti delle banche in difficoltà, e soprattutto di quelle che le sovvenivano o le assorbivano, dopo il 1947 la Banca d'Italia autorizzò l'apertura di sportelli (che avevano più valore perché razionati); attenuò l'onerosità della riserva obbligatoria; concesse rifinanziamenti a tassi di sconto che erano sistematicamente più bassi dei tassi di mercato. In un dissesto bancario, “fuggendo i «rumori», i colpevoli sono costretti a sacrificare quel che loro avanza, il credito è salvo, i depositanti non si accorgono neppure del pericolo corso”: questo, nella lettura di Einaudi, fu lo stile di

⁵ G. Luzzatto, *L'economia italiana dal 1861 al 1894*, Einaudi, Torino, 1968, p. 176.

vigilanza inaugurato e praticato da Menichella⁶. Funzionò. In assenza di uno schema generale di assicurazione dei depositi – creato nel 1986 – i depositanti furono tutelati. L’instabilità venne ridotta al minimo, con trasferimenti di risorse pubbliche alle banche “salvatrici” molto inferiori a quelli dei decenni precedenti. Cumulati, negli anni Cinquanta i sussidi pubblici al sistema bancario non superarono pochi decimi di punto in percentuale del PIL di un anno.

I fondamenti, i “paletti”, posti da Menichella offrirono ai produttori italiani *chances* di sviluppo che in quegli stessi anni Cinquanta essi seppero volgere in positivo. Un paese povero, strutturalmente privo di risorse primarie e di esse importatore, espresse una fortissima, inattesa, capacità di sviluppo. I “prerequisiti” di Menichella – uso, con ragione credo, il termine di Gerschenkron – furono condizione necessaria di quello straordinario successo. Lo sviluppo non può aver luogo se manca una cornice, uno sfondo, a cui i produttori ancorino le decisioni imprenditoriali e da cui scaturiscano a un tempo opportunità e sollecitazioni a coglierle. Le analisi della lenta crescita odierna dell’economia italiana sottolineano il rilievo attuale di almeno tre fra le questioni che impegnarono Menichella, in aggiunta a quella delle pubbliche finanze: frammentazione delle imprese, inadeguatezza delle infrastrutture fisiche e giuridiche, bassa concorrenza nei mercati dei manufatti e dei servizi.

A questi meriti di Menichella un altro almeno va aggiunto. Mentre la crescita si dispiegava, egli si astenne da una politica monetaria interventista. Se ne astenne allorché, nel volgere degli anni Cinquanta, si diffondeva la “moda” delle politiche monetarie attiviste, esercitate con atti emblematici utilizzando una panoplia di strumenti: tasso di sconto, riserva obbligatoria, operazioni di mercato aperto. E tuttavia ciò non deve indurre a pensare che negli anni Cinquanta non si attuò in Italia una politica monetaria. La moneta, il credito, vennero attentamente seguiti e governati. Affidando la sua azione quotidiana al razionamento del credito di ultima istanza e alla *moral suasion* rivolta a poche grandi banche, la Banca d’Italia regolò la dinamica della moneta e del credito. Assecondò la crescita dell’economia, ancorché a tassi d’interesse sui prestiti bancari non inferiori al 10 per cento.

⁶ L. Einaudi, *Rumore*, Corriere della Sera, 1° ottobre 1960, in P. Ciocca (a cura di), *La moneta e l’economia. Il ruolo delle banche centrali*, il Mulino, Bologna, 1983, p. 127.

La concezione pragmatica, non retorica, della politica monetaria è scolpita nella frase con cui Menichella chiuse la sua unica conferenza “accademica”, nel 1956 alla Società di economia politica di Zurigo: “(Questa mia) conferenza ... apparirà del tutto inutile a chi vorrebbe trovare in ben ordinati manualetti i precetti della buona gestione del credito, mentre questa è soltanto la somma delle difficoltà che con paziente e quotidiana applicazione si riesce a superare ...”⁷.

Per ciò che Menichella rappresenta, per i tangibili risultati della Sua azione, è sommamente apprezzabile che il premio della Fondazione Nuove Proposte Culturali sia intitolato a lui: autentico esempio della *élite* dei servitori dello Stato, dei quali va preservata la tempra morale e professionale.

⁷ In P. Ciocca (a cura di), *cit.*, pp. 122.