

# L'ECONOMIA POLITICA DEL CREDITO ALLA PICCOLA E MEDIA IMPRESA IN ITALIA: 1945-2000

*Alberto Rinaldi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

*Anna Spadavecchia, University of Reading, GB*

## **Introduzione: l'economia politica del sistema bancario**

La storiografia ha spesso presentato l'evoluzione dei sistemi bancari come un processo guidato dal mercato. Secondo questa interpretazione, i sistemi finanziari avrebbero funzionato in maniera efficiente nell'allocazione del credito e dei capitali alle imprese e se, in alcuni momenti, si sono verificate restrizioni creditizie, queste erano dovute alle politiche macro-finanziarie dei governi e delle autorità monetarie e non alle banche<sup>1</sup>.

Francesca Carnevali ha proposto un'interpretazione alternativa che sottolinea, invece, il ruolo chiave delle istituzioni politiche, economiche e sociali nel determinare la struttura del settore bancario nei quattro maggiori paesi europei: Regno Unito, Germania, Francia e Italia. Nella visione di questa autrice, la struttura del sistema bancario, così determinata, forgia a sua volta la struttura industriale<sup>2</sup>.

Così, nel XX secolo il Regno Unito è divenuto il paese con il sistema bancario ed il settore industriale più concentrati in Europa. Di converso, Germania, Francia ed Italia hanno mantenuto un sistema bancario segmentato; l'Italia ha il grado maggiore di segmentazione, con diversi tipi di banche specializzati nel servire diversi tipi di clientela. Nelle tre nazioni continentali si sono formate organizzazioni di rappresentanza delle piccole e medie imprese che hanno svolto un'efficace azione di *lobbying* presso i governi. Inoltre, la piccola impresa ha occupato un ruolo importante nella definizione dell'identità culturale di questi paesi, nei quali era vista come un pilastro della stabilità sociale. Al contrario, nel Regno Unito le piccole

---

<sup>1</sup> Per il Regno Unito, cfr. M. COLLINS, *Money and Banking in the UK: A History*, London-New York, Croom Helm, 1988; F.CAPIE, *Commercial Banking in Britain*, in C.F. FEINSTEIN (ed.), *Banking, Currency and Finance in Europe between the Wars*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp.395-413; D. CHAMBERS, *The City and the Corporate Economy since 1870*, in R. FLOUD – HUMPHREIS – P. JOHNSON (eds), *The Cambridge Economic History of Modern Britain*, vol. 2: *1870 to the Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 255-278.

<sup>2</sup> F. CARNEVALI, *Europe's Advantage. Banks and Small Firms in Britain, France, Germany, and Italy since 1918*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

imprese non sono mai diventate un gruppo di pressione significativo, con il risultato che né i governi conservatori, né quelli laburisti hanno mai attuato delle politiche in loro favore.

Quando, negli anni venti, al termine di un processo di fusioni e acquisizioni iniziato nella tarda età vittoriana, le banche locali erano quasi scomparse nel Regno Unito, per lasciare posto ad un ristretto numero di grandi banche nazionali con sede a Londra, le istituzioni rimaste non erano capaci di fare uso delle informazioni informali sul merito di credito dei progetti di investimento delle piccole e medie imprese (PMI) che operavano nei sistemi produttivi locali. Nel 1931, la commissione parlamentare d'inchiesta su industria e finanza, presieduta dal deputato conservatore Harold Macmillan, identificò nella difficoltà di accesso al credito l'ostacolo principale alla crescita delle PMI, che da quel momento divenne noto come *Macmillan Gap*. Tuttavia, la commissione non raccomandò alcun cambiamento nella struttura del settore bancario, ritenendo che le banche servissero l'economia in maniera efficiente<sup>3</sup>. Così, la scomparsa delle banche locali ha portato, a lungo andare, al declino dei sistemi produttivi locali di PMI.

Al contrario, in Germania, Francia e Italia le banche locali hanno mantenuto una quota rilevante del mercato del credito. Inoltre, in questi paesi lo stato è intervenuto con propri programmi di finanziamento agevolato o dedicato a speciali categorie di imprese. In questo modo, un sistema creditizio segmentato per tipo di clientela e per area geografica è riuscito a soddisfare, meglio che nel Regno Unito, la domanda di finanziamenti delle PMI.

Studi sul finanziamento delle PMI negli Stati Uniti, un'economia più simile a quella britannica che a quelle dell'Europa continentale, supportano la tesi di Carnevali. Le ricerche sul periodo tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo evidenziano, anche per questo paese, il ruolo chiave svolto dalle banche locali nel finanziamento delle PMI<sup>4</sup>. Gli studi sugli anni successivi sottolineano, parimenti, l'importanza del *relationship lending*, ossia delle relazioni durevoli che si generano nel tempo tra le banche, le imprese e, più in generale, la comunità degli affari, che riducono le asimmetrie informative solitamente associate al credito alle PMI<sup>5</sup>.

Come in Italia, il sistema bancario negli Stati Uniti era segmentato geograficamente e specializzato a seconda del tipo di clientela. La legge Glass-Steagall del 1933 limitò le banche commerciali all'esercizio del solo credito a breve termine, vietando loro di acquisire azioni di

---

<sup>3</sup> D.M. ROSS, *The "Macmillan Gap" and the British Credit Market in the 1930s*, in P.L. COTTRELL – A. TEICHOVA – T. YUZAWA (eds), *Finance in the Age of the Corporate Economy*, Aldershot, Ashgate, 1997, pp. 209-226.

<sup>4</sup> R. CULL ET AL., *Historical Financing of Small- and Medium-size Enterprises*, in «Journal of Banking and Finance», 30 (2006), 11, pp. 3017-3042.

<sup>5</sup> A.N. BERGER – G.F. UDELL, *Relationship Lending and Lines of Credit in Small Firm Finance*, in «The Journal of Business», 68 (1995), 3, pp. 351-381.

imprese industriali e di operare come banche di investimento. Inoltre, alle banche commerciali – sia dei singoli stati che federali – fu proibito di avere sportelli al di fuori dello stato nel quale avevano la sede legale<sup>6</sup>. Le banche cercarono di aggirare queste restrizioni associandosi a banche di altri stati, sino a quando la legge Glass-Steagall non fu definitivamente abolita nel 1999 aprendo la strada ad un processo di fusioni fra banche di diversi stati che ha portato alla formazione di grandi gruppi bancari che esercitano sia l'attività bancaria tradizionale che l'attività assicurativa e di *investment banking*<sup>7</sup>.

Questo saggio analizza l'azione di gruppi politici ed istituzioni nel contrastare il *Macmillan Gap* in Italia. Il nostro paese rappresenta il caso opposto a quello del Regno Unito, caratterizzato da un'intensa regolazione del settore bancario ed un pervasivo intervento statale nell'erogazione del credito agevolato per le PMI e dell'artigianato. In particolare, l'abbondante disponibilità di credito è stata uno dei fattori che hanno reso possibile, dopo la seconda guerra mondiale, lo sviluppo dei «distretti industriali», alcuni dei quali altamente competitivi sui mercati internazionali<sup>8</sup>.

Il presente lavoro è strutturato come segue. Il secondo paragrafo illustra il ruolo dell'azione politica e delle istituzioni nel promuovere l'espansione del settore della piccola impresa in Italia. Il terzo paragrafo analizza l'azione della Banca d'Italia (BdI) per il rafforzamento delle banche locali quale elemento cruciale per il finanziamento delle PMI. Il quarto e quinto paragrafo trattano del sistema del credito agevolato a favore, rispettivamente, della piccola impresa e dell'artigianato. Infine, il sesto paragrafo conclude.

## **Politica, istituzioni e piccola impresa in Italia**

L'Italia presenta una struttura industriale per molti versi anomala tra i maggiori paesi avanzati, caratterizzata da un peso schiacciante delle PMI, spesso agglomerate in distretti industriali, e da poche grandi imprese<sup>9</sup>. Negli ultimi trent'anni, una retorica molto diffusa ha

---

<sup>6</sup> R.S. SAYERS, *American Banking System*, Oxford, Clarendon Press, 1948, pp. 19-20.

<sup>7</sup> A.N. BERGER – G.F. UDELL, *Small Business Credit Availability and Relationship Lending: The Importance of Bank Organisational Structure*, in «The Economic Journal», 112 (2002), 1, pp. 32-53.

<sup>8</sup> F. CARNEVALI, *Europe's Advantage*, cit., pp. 170-195. I distretti industriali sono entità socio-economiche caratterizzate dalla compresenza attiva e dalla compenetrazione, in un'area territorialmente circoscritta, naturalisticamente e storicamente determinata, di una comunità di persone e di una popolazione di imprese industriali. La comunità di persone incorpora un sistema omogeneo di valori, imperniato su un'etica del lavoro proiettata verso l'intrapresa economica e l'aggiornamento tecnico, mentre le imprese sono solitamente piccole e medie e specializzate in una o in poche fasi del processo produttivo tipico del distretto. Cfr. G. BECATTINI, *Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico*, in «Stato e mercato», 9 (1989), 25, pp. 111-128.

<sup>9</sup> OECD, *SME and Entrepreneurship Outlook*, Paris, Oecd, 2005, Tab. A.2.

considerato la piccola impresa come una sorta di sentiero «naturale» dell'industrializzazione italiana, determinata da forze di mercato e che ha sfruttato il vantaggio comparato di un paese con un'abbondante disponibilità di lavoro ma povero di capitali, senza beneficiare praticamente di alcun sostegno da parte della politica e delle istituzioni<sup>10</sup>. Secondo questo filone di studi, alcuni fattori hanno favorito nel lungo periodo il successo della piccola impresa: le diffuse competenze artigianali, le cui origini risalgono all'età comunale; il retaggio della mezzadria con la sua etica del lavoro e la capacità di organizzare il lavoro familiare; le abilità manuali e lo spirito imprenditoriale diffusi in tanta parte delle campagne e dei piccoli centri della penisola. Un ruolo importante hanno svolto anche l'antica consuetudine di una raffinata domanda urbana; l'esistenza di tradizioni mercantili che collegavano le province italiane ai mercati europei; la propensione di molte piccole imprese italiane a raggrupparsi in distretti industriali caratterizzati da forti economie di agglomerazione esterne alle singole imprese ma interne al distretto; e le istituzioni locali che hanno sostenuto lo sviluppo delle piccole imprese offrendo loro una articolata gamma di infrastrutture e servizi<sup>11</sup>. Inoltre, a partire dagli anni settanta le piccole imprese italiane hanno beneficiato anche di alcuni importanti cambiamenti nell'economia mondiale, come la crescente frammentazione dei mercati, dovuta allo spostamento della domanda dei consumatori da prodotti standardizzati prodotti su serie lunghe verso prodotti personalizzati fabbricati su serie più corte, e l'avvento di tecnologie di produzione assistite dal calcolatore che consentivano una maggiore flessibilità nell'organizzazione dei cicli produttivi<sup>12</sup>. Questa letteratura riconosce il contributo delle istituzioni nello sviluppo delle PMI, ma sottolinea soprattutto il ruolo delle istituzioni locali – comuni, camere di commercio, associazioni imprenditoriali – che hanno arricchito i sistemi produttivi locali di una vasta gamma di beni pubblici localmente differenziati, e non quello delle istituzioni nazionali<sup>13</sup>.

Al contempo, questa retorica sostiene che la grande impresa è «innaturale» all'Italia ed è sorta solo grazie al sostegno statale. Come risultato, solo poche grandi imprese hanno potuto affermarsi in Italia, beneficiando di un forte potere di mercato in settori protetti. Il fitto intreccio di relazioni tra le grandi imprese e lo stato portò alla nascita di un «capitalismo politico», nel

---

<sup>10</sup> L. CAFAGNA, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Venezia, Marsilio, 1989; G. FEDERICO (ed.), *The Economic Development of Italy since 1870*, Aldershot, Edward Elgar, 1994; G. BECATTINI, *Distretti Industriali e Made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.

<sup>11</sup> M.J. PIORE – C.F. SABEL, *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books, 1984, pp. 227-229.

<sup>12</sup> M.E. PORTER, *The Competitive Advantage of Nations*, London-New York, Macmillan, 1998, pp. 421-453.

<sup>13</sup> A. ARRIGHETTI – G. SERAVALLI (a cura di), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, Donzelli, 1999.

quale le prime perseguivano la crescita dimensionale non per realizzare le economie di scala e di diversificazione che servissero a ridurre i costi unitari di produzione, ma per rafforzare il loro potere di contrattazione con lo stato<sup>14</sup>.

A questa visione è stata contrapposta di recente una interpretazione alternativa, secondo cui la peculiare struttura industriale dell'Italia è solo in parte il risultato dell'azione delle forze di mercato – ossia, dei fallimenti imprenditoriali della grande impresa e del dinamismo dei piccoli imprenditori – ma è, invece, la conseguenza di una precisa azione istituzionale. Questa è risultata insoddisfacente in tutte le aree in cui la crescita della grande impresa poteva essere sostenuta: affermazione di una *leadership* tecnologica, internazionalizzazione, formazione del capitale umano, finanza per lo sviluppo. Come risultato, le grandi imprese sono cresciute protette sul mercato interno, ma sono rimaste deboli e quasi sempre poco competitive sui mercati internazionali<sup>15</sup>. Di converso, nel secondo dopoguerra, le istituzioni hanno posto in essere una serie di azioni efficaci a favore dell'espansione dell'area dell'impresa minore, come la politica per l'artigianato, il credito agevolato per le PMI, la regolazione del sistema bancario e la legge fallimentare, a cui va aggiunta la diffusa tolleranza verso l'evasione fiscale<sup>16</sup>.

Una siffatta azione delle istituzioni è derivata da un atteggiamento favorevole alla piccola impresa espresso nell'immediato dopoguerra da tutti i principali attori da cui dipendeva l'azione regolativa dell'economia: dai partiti alla BdI.

Il maggiore partito di governo, la Democrazia Cristiana (DC), aveva un proprio progetto sociale che valutava positivamente la piccola borghesia – vista come l'incarnazione dell'ideale dell'indipendenza economica e di una società integrata – e mirava ad infoltirne il più possibile i ranghi. Nell'enfatizzare il ruolo sociale della piccola proprietà, la DC si faceva erede del problema che aveva spinto alla fine del XIX secolo i cattolici ad entrare nell'arena politica: il bisogno di allontanare il proletariato dagli ideali del socialismo. Questa «grande questione del lavoro», come Leone XIII la definì nell'enciclica *Rerum Novarum* del 1891, «non può essere risolta che con l'assunzione del principio che la proprietà privata deve essere

---

<sup>14</sup> F. AMATORI, *Entrepreneurial Typologies in the History of Industrial Italy: Reconsiderations*, in «Business History Review», 85 (2011), 1, pp. 151-180.

<sup>15</sup> A. COLLI – A. RINALDI, *Institutions, Politics and the Corporate Economy*, in «Enterprise & Society», 16 (2015), 2, pp. 249-269.

<sup>16</sup> L. WEISS, *Creating Capitalism. The State and Small Business since 1945*, Oxford, Basil Blackwell, 1988; A. SPADAVECCHIA, *Financing Industrial Districts in Italy, 1971-91: A Private Venture?*, in «Business History», 47 (2005), 4, pp. 569-593; G.M. LONGONI – A. RINALDI, *Industrial Policy and Artisan Firms (1930s-1970s)*, in A. COLLI – M. VASTA (eds), *Forms of Enterprise in 20<sup>th</sup> Century Italy. Boundaries, Structures and Strategies*, Cheltenham-Northampton MA, 2010, pp. 204-224; P. DI MARTINO – M. VASTA, *Companies Insolvency and 'the nature of the firm' in Italy, 1920s-1970s*, in «Economic History Review», 63 (2010), 1, pp. 137-164.

considerata sacra ed inviolabile. Pertanto, la legge deve favorire la proprietà, e la politica dovrebbe indurre quante più persone possibile ad avere accesso alla proprietà»<sup>17</sup>. Così, il proletario avrebbe potuto essere ravveduto non come tale, ma trasformandolo in un soggetto diverso, proprietario dei mezzi di produzione che utilizza nel proprio lavoro per procurarsi le sue sussistenze.

Nel programma della DC, le proposte indicate per dare soluzione alla «questione del lavoro» si concentravano nella promozione della proprietà diffusa. Nell'ideologia della DC, il piccolo produttore autonomo era il perno di una società integrata e solidale: egli era allo stesso tempo datore di lavoro e lavoratore, lavorava a fianco dei suoi dipendenti nello stesso laboratorio e si relazionava a loro in maniera strettamente personale. Di conseguenza, nella piccola impresa l'organizzazione del lavoro era «più umana», la dignità del lavoratore «meglio protetta, il senso di responsabilità e la collaborazione maggiormente sviluppati». Se la grande impresa promuoveva la lotta di classe, le piccole unità produttive favorivano il solidarismo e il superamento della contrapposizione tra capitale e lavoro<sup>18</sup>.

Inoltre, l'analisi della DC era influenzata dalle posizioni degli economisti cattolici dell'inizio del novecento, che avevano sottolineato la razionalità economica delle piccole imprese<sup>19</sup>. La DC non considerava il progresso tecnico come una prerogativa esclusiva delle grandi imprese: anche le imprese minori potevano beneficiarne. Così, la piccola impresa non era considerata di per sé marginale o inefficiente, ma un soggetto essenziale per lo sviluppo economico del paese<sup>20</sup>.

Le basi della politica verso le PMI del principale partito di opposizione, il Partito Comunista Italiano (PCI), furono poste dalla riflessione condotta dal suo *leader*, Palmiro Togliatti, nell'immediato dopoguerra e successivamente sviluppate dall'VIII congresso del partito nel 1956<sup>21</sup>. Secondo Togliatti, la grande impresa era in modo più efficiente di organizzazione della produzione, ma in alcune circostanze, e il caso dell'Italia era una di queste, poteva condurre al monopolio o all'oligopolio. Togliatti non distingueva tra queste due forme di mercato: monopoli ed oligopoli tendevano entrambi a limitare la produzione al fine

---

<sup>17</sup> L'enciclica «*Rerum novarum*». *Testo autentico e redazioni preparatorie dai documenti originali*, a cura di mons. Giovanni Antonazzi, con prefazione di mons. Domenico Tardini, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1957, p. 214.

<sup>18</sup> DC (DEMOCRAZIA CRISTIANA), *Atti e documenti (1943-67)*, vol. 1, Roma, Cinque Lune, 1968, p. 246.

<sup>19</sup> G. TONIOLO, *Osservazioni e discussioni durante le Giornate sociali di Milano. Resoconto delle Giornate sociali di Milano (7-9 febbraio 1907)*, Città del Vaticano, Edizione del Comitato Opera omnia di G. Toniolo, 1951.

<sup>20</sup> L. WEISS, *Creating Capitalism*, cit., pp. 108-114.

<sup>21</sup> P. TOGLIATTI, *Ceto medio e Emilia rossa*, in «Critica marxista», 2 (1964), 4-5, pp. 130-158; PCI (Partito Comunista Italiano), *La dichiarazione programmatica e le tesi dell'VIII Congresso del PCI*, Roma, Editori Riuniti, 1957.

di massimizzare i profitti. In questo quadro, le piccole imprese non erano – contrariamente alla tesi della DC – un «tipo» di impresa, per sua natura diverso dall'impresa capitalistica, e non erano economicamente efficienti. Le piccole imprese rappresentavano, invece, il primo stadio del ciclo di vita dell'impresa capitalistica, che doveva crescere, diventare grande o eventualmente fallire. In ogni caso, la presenza delle piccole imprese contrastava la tendenza alla stagnazione economica derivante dal predominio dei monopoli. Così, la formazione di nuove piccole imprese doveva essere incoraggiata in quanto serviva ad aumentare la produzione, l'occupazione e i salari e, pertanto, contribuiva al miglioramento delle condizioni di vita delle classi lavoratrici<sup>22</sup>.

Questo ragionamento si intrecciava con altre considerazioni di carattere più prettamente politico, riguardanti la necessità per il PCI di allontanare i ceti medi dall'influenza delle forze più conservatrici al fine di evitare una possibile restaurazione autoritaria nel paese. In questo quadro, il partito avrebbe dovuto promuovere la costruzione di una «alleanza strategica» tra la classe operaia e i piccoli imprenditori, che avrebbe svolto un ruolo chiave per il rafforzamento della neo-costituita democrazia italiana<sup>23</sup>.

Pur muovendo da presupposti analitici diversi, la DC ed il PCI non tardarono così a raggiungere un accordo sull'opportunità di una politica statale di sostegno per l'artigianato, la cui tutela fu persino sancita dalla nuova costituzione del 1948.

### **Le banche locali e la piccola impresa**

La BdI era consapevole dell'importanza delle PMI e dell'esistenza del *Macmillan Gap* in Italia. Facendo leva sulle prerogative conferitele dalla legge bancaria del 1936, la BdI riorganizzò il settore bancario ed introdusse una duplice segmentazione del sistema bancario:

- a) Separazione tra credito a breve, a medio e lungo termine, con la fine della banca mista;
- b) Segmentazione o frammentazione? geografica, che rafforzò la posizione delle banche locali.

---

<sup>22</sup> S. BRUSCO – M. PEZZINI, *Small-Scale Enterprise in the Ideology of the Italian Left*, in F. PYKE – G. BECATTINI – W. SENGENBERGER (eds), *Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation in Italy*, Geneva, International Institute for Labour Studies, 1990, pp. 142-159.

<sup>23</sup> D. SASSOON, *Togliatti e la via italiana al socialismo. Il PCI dal 1944 al 1964*, Torino, Einaudi, 1980.

La separazione tra il credito a breve e a medio termine<sup>24</sup> avrebbe dovuto assicurare la stabilità del sistema bancario, in quanto avrebbe armonizzato la scadenza delle attività e delle passività degli intermediari finanziari. In questo modo, si sarebbe evitato l'immobilizzo in crediti a lungo termine della raccolta a breve termine che era stata una fonte di instabilità endemica della banca mista e ne aveva determinato il collasso all'inizio degli anni trenta. Tuttavia, se questo fosse stato il solo obiettivo, sarebbe stato sufficiente imporre un rigido equilibrio nella scadenza delle attività e delle passività bancarie, e confinare le banche commerciali al solo esercizio del credito a breve termine non sarebbe stato necessario. La decisione – sostenuta da Donato Menichella (direttore generale dell'IRI dal 1933 al 1944; direttore generale dal 1946 al 1948 e governatore della BdI dal 1948 al 1960) e da Alberto Beneduce (presidente dell'IRI dal 1933 al 1939 e senatore del Regno d'Italia dal 1939 al 1944) – fu quella di una riduzione *tout court* del ruolo delle banche, che negli anni venti erano assunte al vertice di ramificati gruppi industriali e finanziari e svolgevano un ruolo centrale nella determinazione delle linee sviluppo dell'economia italiana<sup>25</sup>. Pertanto, lo scopo ultimo della separazione tra credito a breve e credito a medio termine era di portare il sistema bancario nell'alveo degli strumenti della politica statale. Inoltre, la frammentazione geografica della competenza degli istituti bancari ed il conseguente rafforzamento delle banche locali implicò che queste potessero più facilmente soddisfare la domanda di credito delle imprese minori<sup>26</sup>.

La struttura finanziaria che fu edificata dopo la seconda guerra mondiale risultò in gran parte dall'intenso dibattito che si svolse nel 1946 nella Commissione Economica del Ministero per la Costituente. Una delle raccomandazioni principali della *Relazione su Credito e Assicurazione* della Commissione fu che la separazione fra banche commerciali (dedite al credito a breve termine) e l'esercizio del credito a medio e lungo termine sarebbe dovuta permanere. Tuttavia, la *Relazione* non vedeva nello sviluppo del mercato azionario un'importante fonte di approvvigionamento di capitali per l'industria. Piuttosto, essa suggeriva di avvalersi degli ICS, che si sarebbero approvvigionati collocando apposite obbligazioni sul mercato e avrebbero indirizzato i fondi così raccolti al finanziamento dei progetti di investimento delle imprese.

---

<sup>24</sup> La definizione di credito a breve e a medio termine è cambiata nel tempo. A partire dal 1952 si è considerato a breve termine il credito sino ad un anno e a medio termine il credito da uno a dieci anni, con l'eccezione del Mezzogiorno dove esso si estendeva sino a 15 anni. Cfr. V. PONTOLILLO, *Aspetti del sistema di credito Speciale con Particolare Riferimento all'Intervento dello Stato*, in BANCA D'ITALIA, *Bollettino*, 26 (1971), 1, p. 109 e n. 3.

<sup>25</sup> A. GIGLIOBIANCO – G. PILUSO – G. TONIOLO, *Il rapporto banca-impresa in Italia negli anni cinquanta*, in F. Cotula (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni cinquanta*, vol. 3: *Politica bancaria e struttura del sistema finanziario*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 229-230; G. TONIOLO, *Il profilo economico*, in G. GUARINO – G. TONIOLO (a cura di), *La Banca d'Italia e il sistema bancario, 1919-1936*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 5-101.

<sup>26</sup> A. GIGLIOBIANCO – G. PILUSO – G. TONIOLO, *Il rapporto banca-impresa*, cit., pp. 225-302.



Fattori di questa soluzione furono Luigi Einaudi (governatore della BdI dal 1945 al 1947; ministro delle Finanze dal 1947 al 1948 e presidente della Repubblica dal 1948 al 1955) e Menichella, che vedevano negli ICS uno strumento più facilmente manovrabile dalla politica statale. In particolare, il governo e la BdI ritenevano che un meccanismo di finanziamento delle imprese lasciato solo al mercato avrebbe accentuato il *Macmillan Gap*<sup>27</sup>.

Così, dopo la seconda guerra mondiale il sistema bancario italiano fu riorganizzato in modo da rafforzare la posizione delle banche locali. La crescita di queste è risultata fortemente correlata a quella dei distretti industriali, come evidenzia il fatto che, durante tutto il secondo dopoguerra, la quota delle banche nazionali sul mercato creditizio distrettuale è stata molto più bassa che nel resto del paese. Le banche locali, in virtù dell'appartenenza alla medesima comunità, potevano godere di informazioni privilegiate sui piccoli imprenditori che richiedevano il fido, di maggiori possibilità di controllo sull'utilizzo dei finanziamenti erogati e, se del caso, di una maggiore efficacia nelle procedure di recupero crediti<sup>28</sup>.

La BdI svolse un ruolo decisivo nel guidare questo processo: la concorrenza bancaria fu limitata privilegiando le banche locali nelle autorizzazioni all'apertura di sportelli e proibendo le fusioni fra gli istituti bancari esistenti. L'obiettivo era di impedire un aumento del grado di concentrazione del settore bancario, nel timore che l'assorbimento delle banche locali da parte delle grandi banche avrebbe privato le piccole imprese dei necessari flussi di credito.

La concorrenza fu frenata anche attraverso la limitazione dell'ambito territoriale entro cui le banche potevano operare. Questa variava a seconda della dimensione della banca e del luogo in cui essa aveva la propria sede legale. Soltanto le tre banche di interesse nazionale (Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano e Banco di Roma) potevano avere proprie agenzie su tutto il territorio nazionale. Le altre grandi banche (definite in base all'ammontare dei depositi raccolti) potevano operare in un'intera regione soltanto se avevano sede nel capoluogo regionale, in caso contrario la loro attività era limitata ad una sola provincia. Le banche restanti potevano operare in un'intera provincia se avevano sede nel capoluogo provinciale, altrimenti il loro ambito di attività era ristretto solo al territorio del comune in cui erano acquisite<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> F. CARNEVALI, *Europe's Advantage*, cit., pp. 184-185. In ottemperanza a questa politica, le casse di risparmio furono trasformate da investitori istituzionali dediti principalmente alla sottoscrizione di titoli del debito pubblico e alla concessione di mutui agli enti locali in banche vere e proprie che indirizzavano una quota crescente del proprio attivo al finanziamento del settore industriale. Cfr. G. CONTI, *Le banche e il finanziamento industriale*, in F. AMATORI ET AL. (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 15. L'industria*, Torino, Einaudi, 1999, pp. 441-504.

<sup>28</sup> G. CONTI – G. FERRI, *Banche locali e sviluppo economico decentrato*, in F. BARCA (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Roma, Donzelli, 1997, pp. 429-465.

<sup>29</sup> F. CARNEVALI, *Europe's Advantage*, pp. 180-181.

Inoltre, alle banche fu imposto un limite sull'ammontare delle anticipazioni alla clientela. Una banca necessitava dell'autorizzazione della BdI per la concessione di prestiti ad un singolo cliente che portassero la posizione debitoria di quest'ultimo a superare un quinto del capitale versato e delle riserve della banca. Questa disposizione legava l'entità degli affidamenti alla dimensione delle banche creando una segmentazione del mercato, in quanto le piccole banche potevano erogare solo prestiti di piccola entità. Una ulteriore misura di limitazione della concorrenza fu la creazione di un cartello bancario obbligatorio per evitare una concorrenza sui tassi di interesse passivi che avrebbe rischiato di porre le piccole banche fuori mercato<sup>30</sup>. Nondimeno, la competizione fra le banche locali insediate all'interno dei singoli sistemi produttivi locali era spesso molto forte e questo assicurò un'abbondante offerta di credito alle piccole imprese<sup>31</sup>.

Il sostegno alle banche locali divenne anche uno strumento per l'assunzione del controllo di un'ampia porzione del sistema bancario da parte dei partiti politici. Infatti, in base alla legge bancaria del 1936 le banche ordinarie erano gli unici istituti di credito che potevano essere controllati da azionisti privati, ma esse erano poco più del 10% delle banche operanti in Italia. Le restanti banche erano enti pubblici (le casse di risparmio), fondazioni (gli istituti di credito di diritto pubblico), società cooperative (le banche popolari e le casse rurali ed artigiane), o società per azioni controllate da enti pubblici (le tre banche di interesse nazionale, possedute dall'IRI). Così, la maggior parte delle banche locali era gestita da consigli di amministrazione nominati dagli enti locali su raccomandazione dei partiti politici<sup>32</sup>.

### **Gli istituti di credito speciale (ICS)**

La creazione degli ICS fu una delle maggiori conseguenze della legge bancaria del 1936. La rigida segmentazione tra credito a breve e a medio termine comportava l'impossibilità per le banche commerciali di esercitare il credito industriale e di trasferire su questo mercato la propria liquidità eccedente. Per aggirare questo ostacolo, le banche commerciali promossero la creazione di sezioni di credito industriali (SCI) o di ICS. Il trasferimento dei depositi a breve sul mercato del credito a medio termine avvenne attraverso la sottoscrizione delle obbligazioni

---

<sup>30</sup> Il cartello scade nel 1952, ma due anni dopo fu ricostituito su base volontaria. Cfr. G. ALBARETO, *Concorrenza e politica bancaria*, in F. COTULA (a cura di), *Stabilità e sviluppo*, cit., pp. 198-206.

<sup>31</sup> A. GIGLIOBIANCO – G. PILUSO – G. TONIOLO, *Il rapporto banca-impresa*, cit., pp. 238-239.

<sup>32</sup> G. CONTI – G. FERRI, *Banche locali*, cit., pp. 435-440. L'occupazione delle banche da parte dei partiti politici era divenuta così pronunciata che nel 1975 ben 70 delle 85 casse di risparmio avevano un presidente appartenente alla DC, mentre i presidenti di altre 12 erano affiliati ai suoi alleati di governo. Cfr. L. BARCA – G. MANGHETTI, *L'Italia della banche*, Roma, Editori Riuniti, 1976, p. 169.

emesse da questi intermediari, che offrivano un rendimento superiore a quello dei titoli del debito pubblico ed erano garantite dallo stato<sup>33</sup>.

Gli istituti di credito di diritto pubblico furono i primi ad istituire proprie SCI, che proliferarono nel secondo dopoguerra per soddisfare la crescente domanda di credito industriale negli anni del *boom* economico<sup>34</sup>. Le SCI si avvalevano della rete di agenzie delle banche istitutrici e poterono così presto espandere le loro operazioni su tutto il territorio nazionale. Le SCI delle banche meridionali (Banco di Sicilia nel 1944 e Banco di Napoli nel 1946) e l'ISVEIMER (Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale, fondato nel 1938 con funzioni di ICS e banca di sviluppo) furono designati dalla Bdi come gli istituti incaricati di finanziare le industrie meridionali e, a partire dal 1947, sostennero soprattutto le PMI<sup>35</sup>. Tra il 1946 e il 1949 altri ICS furono fondati da varie categorie di banche: nel 1946 le banche popolari istituirono Centrobanca; quello stesso anno, le tre banche di interesse nazionale, unitamente alla Banca d'America e d'Italia e ad alcune compagnie di assicurazione, fondarono Mediobanca; nel 1949 sorse, su iniziativa della Banca Nazionale del Lavoro e di altri gruppi finanziari, Efibanca<sup>36</sup>.

Gli anni successivi furono caratterizzati dall'istituzione dei mediocrediti regionali e del loro istituto di rifinanziamento, il Mediocredito Centrale (MC), per l'erogazione del credito a medio termine alle PMI. Il primo mediocredito regionale fu istituito nel 1950 in Piemonte su iniziativa di banche locali interessate a creare un istituto specializzato nel credito alle PMI che potesse riscontare il proprio portafoglio a condizioni di favore presso la Bdi<sup>37</sup>.

Nel corso del dibattito parlamentare sulla legge istitutiva dei mediocrediti regionali furono prospettate varie possibilità<sup>38</sup>. Alcuni parlamentari proposero di autorizzare direttamente alcune banche ad erogare il credito a medio termine alle PMI. Tuttavia, Menichella e Giuseppe Pella (ministro del Tesoro dal 1948 al 1953 e presidente del Consiglio dei Ministri dal 1953 al 1954) non erano disposti a derogare al principio della separazione tra credito a breve e a medio termine. Così, alle banche non fu concesso di fornire direttamente il credito a medio termine alle PMI. Menichella e Pella preferirono, invece, tenere i due circuiti

---

<sup>33</sup> R. BANFI, *Gli istituti di credito speciale e il sistema dal credito agevolato*, in «Rivista Bancaria – Minerva Bancaria», 37 (1981), 1-2, pp. 33-34; F. CARNEVALI, *British and Italian Banks and Small Firms: a Study of the Midlands and Piedmont, 1945-1973*, unpublished Ph.D. thesis, University of London, 1997, pp. 201 e 205.

<sup>34</sup> P.F. ASSO – G. RAITANO, *Trasformazione e sviluppo del credito mobiliare negli anni del governatorato Menichella*, in F. COTULA (a cura di), *Stabilità e Sviluppo*, cit., pp. 309-589, p. 331.

<sup>35</sup> Dal 1947 questi istituti ottennero un fondo di dotazione dallo stato, che garantiva sino al 70% delle loro eventuali perdite. Cfr. BANCA D'ITALIA, *Relazione Annuale*, 1948, p. 151.

<sup>36</sup> G. PILUSO, *Gli istituti di credito speciale*, in F. AMATORIELLO (a cura di), *Storia d'Italia*, cit., pp. 505-547.

<sup>37</sup> P. PELUFFO – V. GIACCHÉ, *Storia del Mediocredito Centrale*, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 6-18.

<sup>38</sup> La legge 445/1950 autorizzava ciascuna regione ad istituire istituti specializzati alla concessione di finanziamenti a medio termine alle medie e piccole industrie, con competenza locale. Il Piemonte fu la prima regione a farlo.

creditizi ben distinti tra loro. Inoltre, non tutte le regioni italiane disponevano di un sistema di banche locali capaci di rispondere ai bisogni di finanziamento delle PMI. Di converso, i partiti di sinistra invocavano l'intervento diretto dello stato nell'erogazione del credito alle PMI attraverso l'istituzione di un ente apposito<sup>39</sup>.

Alla fine, la decisione del Parlamento di autorizzare le banche regionali a costituire gli istituti di mediocredito regionale che potevano riscontare il proprio portafoglio a condizioni di favore fu una soluzione di compromesso che consentì di rendere disponibile il credito a medio termine alle PMI evitando al contempo i due scenari estremi: consentire alle banche di operare direttamente nel settore del credito a medio termine o, all'opposto, il finanziamento diretto delle PMI da parte dello stato<sup>40</sup>.

Due anni dopo l'approvazione della legge istitutiva dei mediocrediti regionali, venne creato il MC, concepito da Menichella come un filtro tra la BdI e il sistema bancario da un lato e i mediocrediti regionali dall'altro<sup>41</sup>. Questi ultimi potevano rifinanziarsi presso il MC riscontando il proprio portafoglio e collocando proprie obbligazioni. Il MC emetteva a sua volta proprie obbligazioni, il cui ricavato poteva essere utilizzato per erogare mutui ai mediocrediti regionali<sup>42</sup>.

L'attività del MC era regolata dal Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR), che stabiliva il tasso di sconto, il limite massimo dei prestiti erogabili e la dimensione delle imprese ammissibili al finanziamento, che potevano avere sino a 500 addetti e a 1,5 miliardi di lire di attività immobilizzate<sup>43</sup>. L'aver posto il MC sotto il controllo del CICR e non della BdI è indicativo di come esso fosse stato concepito come uno strumento diretto della politica statale a sostegno delle PMI<sup>44</sup>.

Dopo la fondazione del MC, istituti di mediocredito furono istituiti in molte regioni del Nord e del Centro, mentre fu a partire dagli anni ottanta che si costituirono i mediocrediti meridionali (Puglia, Calabria, Basilicata e Sicilia), i quali si aggiunsero agli altri ICS

---

<sup>39</sup> P. PELUFFO – V. GIACCHÉ, *Storia del Mediocredito Centrale*, cit., pp. 17 e 28.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 27. La legge istitutiva del primo istituto di credito regionale (legge 445/1950) non dava una definizione di PMI. Tuttavia, essa fissò l'importo massimo del prestito erogabile a ciascuna impresa in 15 milioni di lire. Questa soglia fu innalzata a 50 milioni nel 1954 e, nel 1960, al 20% del capitale versato dell'impresa debitrice. Cfr. ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA (ABI), *La legislazione italiana sul credito speciale all'industria e al commercio*, Roma, Associazione Bancaria Italiana, 1963, pp. 179-180.

<sup>41</sup> BANCA D'ITALIA, *Relazione Annuale*, 1952, p. 289; G. CARLI, *Le origini del Mediocredito Centrale*, in «Credito Popolare», 1984, 6, p. 261.

<sup>42</sup> R. BANFI, *Gli istituti*, cit., p. 54.

<sup>43</sup> G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 23.

<sup>44</sup> P.F. ASSO – G. RAITANO, *Trasformazione e sviluppo*, cit., pp. 427-432.

(ISVEIMER, IRFIS e CIS) già attivi nel credito a medio termine alle PMI.<sup>45</sup> A questi enti si aggiungeva la Cassa per il Mezzogiorno, che dal 1957 erogava finanziamenti alle PMI. A tal fine, la definizione di PMI era più ampia di quella usata negli altri programmi di intervento, essendo ammissibili al finanziamento della Cassa le imprese sino a 500 addetti e a 3 miliardi di attività immobilizzate. Tuttavia, già nel 1962 questi limiti furono eliminati e, da quel momento, la Cassa poté erogare contributi sui primi sei miliardi dell'investimento di imprese di ogni dimensione<sup>46</sup>.

### **L'Artigiancassa**

La politica per l'artigianato è un'ulteriore espressione dell'interazione tra le forze politiche, economiche e sociali, che ha portato all'istituzione di un sistema di credito speciale rivolto a superare il *Macmillan Gap* a beneficio di un importante segmento dell'impresa minore. Così, nel 1947 fu istituita la Cassa per il Credito alle Imprese Artigiane (Artigiancassa), con un fondo di dotazione di 500 milioni di lire, conferito per metà dallo stato e per 50 milioni di lire ciascuno da cinque istituti di credito: Istituto di Credito delle Casse di Risparmio Italiane, Istituto Centrale delle Banche Popolari, Monte dei Paschi di Siena, Banco di Napoli e Banco di Sicilia. Artigiancassa aveva lo scopo di esercitare il credito a favore delle imprese artigiane, sia direttamente che attraverso le banche partecipanti, e poteva finanziarsi, oltre che col fondo di dotazione, attraverso proprie emissioni obbligazionarie. Di fatto, sino alla trasformazione dell'istituto in società per azioni nel 1993, il fondo di dotazione fu l'unica fonte utilizzata<sup>47</sup>.

I problemi emersi nei primi cinque anni di attività indussero<sup>48</sup>, nel 1952, il legislatore ad attuare una riforma di Artigiancassa. La riforma sancì l'abbandono dell'idea di un istituto nazionale specializzato per il credito all'artigianato, vietando ad Artigiancassa di effettuare nuove operazioni di credito. Artigiancassa fu trasformata in un istituto di risconto e rifinanziamento delle banche partecipanti al fondo di dotazione e di tutte le banche popolari,

---

<sup>45</sup> P. D'ONOFRIO – R. PEPE, *Le strutture creditizie nel Mezzogiorno*, in BANCA D'ITALIA (a cura di), *Il sistema finanziario nel Mezzogiorno*, Numero speciale dei *Contributi all'analisi economica*, Roma, Banca d'Italia, 1990, p. 235.

<sup>46</sup> S. PERGOLESI, *Il credito agevolato alle imprese industriali. Le incentivazioni gestite dal Ministero dell'Industria, 1962-1984*, Milano, Franco Angeli, 1988, pp. 39-40.

<sup>47</sup> A. BACCINI, *Artigiancassa: da Istituto di credito speciale a Banca per le imprese artigiane. 1953-2001*, Firenze, Giunti, 2002, pp. 12-17.

<sup>48</sup> In particolare, in quegli anni le operazioni di Artigiancassa si concentrarono nel Lazio e nelle altre regioni dell'Italia centrale, mentre furono quasi del tutto assenti nelle regioni dell'Italia settentrionale in cui la presenza di imprese artigiane era più elevata: Lombardia, Piemonte, Veneto ed Emilia-Romagna (*Ibidem*, Tab. 4).

casce di risparmio e casce rurali ed artigiane, che vennero ora autorizzate ad effettuare operazioni di credito a medio termine alle imprese artigiane, beneficiando anche di un contributo statale in conto interessi. Fu, invece, escluso dalle agevolazioni il credito di esercizio. Ai fini dell'applicazione della legge, vennero considerate artigiane le imprese qualificate come tali dal decreto ministeriale 2 febbraio 1948 sugli assegni familiari<sup>49</sup>.

Nel 1956, dopo avere superato la resistenza dei parlamentari legati, da un lato, alla Confindustria, e, dall'altro, ai sindacati dei lavoratori, venne approvata la legge sulla disciplina giuridica delle imprese artigiane (legge 860/1956). A differenza della normativa francese e tedesca, dove la qualifica di «artigiano» veniva attribuita sulla base della certificazione della capacità del richiedente di esercitare un «mestiere», la legge italiana del 1956 definiva l'impresa artigiana sulla base di un criterio dimensionale: il numero massimo di addetti che esse potevano annoverare<sup>50</sup>. Questa definizione fu preferita in quanto, meglio dell'altra, funzionale a favorire la proliferazione di un gran numero di micro-imprese che potevano vedersi riconosciuta la qualifica di artigiane. Così, la legge del 1956 definiva l'artigianato non come una categoria professionale, ma come un «regime normativo speciale», la titolarità del quale dava accesso a una vasta gamma di benefici ed agevolazioni, tra cui il credito agevolato gestito da Artigiancassa<sup>51</sup>.

Una successiva legge del 1958 aumentò il fondo di dotazione di Artigiancassa da 5.500 a 10.500 milioni di lire. Questa legge stabilì, inoltre, che gli utili netti risultanti dal bilancio di Artigiancassa, dedotta una aliquota del 20% da destinare al fondo di riserva, fossero devoluti agli istituti partecipanti al fondo di dotazione fino ad un importo pari al 4% della quota posseduta. In tal modo, a partire dal 1958 fu attribuito allo stato il dividendo della sua partecipazione al fondo di dotazione, che fu destinato ad integrare il fondo per il contributo al pagamento degli interessi. Questa misura trasformava, così, in permanente il fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi, che la legge del 1952 aveva finanziato per soli

---

<sup>49</sup> In base a tale decreto, un'impresa era considerata artigiana se il titolare partecipava al lavoro manuale svolto in azienda; se essa esercitava una delle attività comprese in un apposito elenco predisposto dal ministero del Lavoro; e se essa occupava non più di cinque lavoratori, o non più di tre, a seconda del tipo di attività esercitata, esclusi gli apprendisti e i familiari conviventi. Cfr. P. GUALTIEROTTI, *L'impresa artigiana*, Milano, Giuffrè, 1977.

<sup>50</sup> Un'impresa, per essere qualificata come artigiana, doveva essere organizzata con il lavoro professionale, anche manuale, del titolare o dei suoi familiari, e poteva avere dei dipendenti: se non lavorava in serie, sino a 10 dipendenti (compresi i familiari) più 10 apprendisti; se lavorava in serie o prestava servizi di trasporto, sino a 5 dipendenti (compresi i familiari) più 5 apprendisti; se, invece, operava nel settore dei lavori artistici, tradizionali e dell'abbigliamento su misura non vi era nessun limite di dipendenti, ma non poteva avere più di 20 apprendisti.

<sup>51</sup> C. BARBERIS, *L'artigianato in Italia*, in C. BARBERIS – G. HARVEY – O. TAVONE (a cura di), *L'artigianato in Italia e nella Comunità Economica Europea*, Milano, Franco Angeli, 1980, pp. 7-82.

cinque anni: venne creato un collegamento tra il fondo di dotazione e quello per il contributo al pagamento degli interessi, con il secondo alimentato dagli utili del primo<sup>52</sup>.

Dal 1964 al 1986 ci furono altre 15 assegnazioni statali al fondo di dotazione di Artigiancassa, che alla fine di quell'anno ammontava a 1.788,5 miliardi di lire. Nessuna assegnazione, invece, ebbe luogo nei dieci anni successivi, sino alla privatizzazione dell'istituto avvenuta nel 1996. Le assegnazioni avvennero in maniera sporadica sino alla metà degli anni settanta. Esse divennero più frequenti fra il 1975 e il 1986, quando si concentrarono 11 delle 18 assegnazioni totali, che annoverarono, in termini reali, ben il 77,7% delle risorse totali assegnate al fondo di dotazione. Nel corso del tempo, l'intervento principale di Artigiancassa divenne però la gestione del fondo per il contributo in conto interessi. Dal 1958 al 1996 esso beneficiò di 41 assegnazioni statali, per un importo complessivo di 9.157 miliardi di lire (a prezzi del 1998). Questi conferimenti avvennero su base più regolare di quelli per il fondo di dotazione. Nondimeno, anche in questo caso le assegnazioni più consistenti si ebbero tra il 1975 e il 1986, con ben il 69% delle somme conferite in termini reali<sup>53</sup>.

Le più abbondanti risorse di cui Artigiancassa poté disporre a partire dalla metà degli anni settanta furono utilizzate per aumentare il numero delle operazioni di credito agevolato, ma non l'importo medio dei prestiti, che diminuì invece da 73 milioni di lire negli anni 1967-76 a 64 milioni negli anni 1977-88 (a prezzi del 1998). L'impressione è che, sino alla metà degli anni settanta, le scarse risorse disponibili furono destinate ad un numero relativamente ristretto di beneficiari, selezionati fra le imprese che presentavano le più promettenti potenzialità di sviluppo e che ottennero di finanziamenti di importo unitario crescente. Di converso, a partire da quella data la politica di Artigiancassa sembra avere seguito una logica diversa, di una distribuzione tendenzialmente a pioggia del credito agevolato all'artigianato, che si disperse in una miriade di finanziamenti di importo unitario decrescente. Questa strategia sembra più coerente con il progetto sociale originario della DC, che mirava a promuovere la formazione di una proprietà diffusa attraverso la proliferazione di un gran numero di piccole e piccolissime iniziative economiche. Tuttavia, il cambiamento nella strategia di Artigiancassa è compatibile anche con una logica di costruzione clientelare del consenso rivolta ad una categoria del ceto medio il cui sostegno era considerato sempre più importante da ambedue i

---

<sup>52</sup> F. PARRILLO, *Politica e sviluppo del credito all'artigianato*, in «Rivista di politica economica», 49 (1959), 7, pp. 1185-1248.

<sup>53</sup> A. BACCINI, *Artigiancassa*, cit.

maggiori partiti italiani, in una fase in cui la capacità di *lobbying* delle associazioni artigiane era notevolmente cresciuta<sup>54</sup>.

## Conclusioni

A partire dalla fine degli anni settanta, le PMI e i distretti industriali italiani sono stati al centro del dibattito internazionale sullo sviluppo locale e sulla transizione dal fordismo al post-fordismo, grazie ai lavori di Brusco, Piore, Sabel, Best e Zeitlin<sup>55</sup>. Questi autori, nel sottolineare l'importanza di queste forme di industrializzazione, ne rimarcavano il carattere spontaneo, che riproponeva in forma aggiornata modi di produzione preesistenti all'avvento della produzione di massa. Trattando delle istituzioni, essi riconoscevano soprattutto il ruolo delle istituzioni locali, come i comuni, le associazioni imprenditoriali e le camere di commercio, ma non delle politiche nazionali.

Carnevali ha invece posto l'accento sulla relazione tra un sistema bancario ramificato a livello locale e lo sviluppo delle PMI in Francia, Germania ed Italia. La scomparsa delle banche locali è il principale fattore esplicativo del declino dei sistemi manifatturieri locali nel Regno Unito. La tesi centrale di Carnevali è che la struttura del sistema bancario non è il risultato dell'azione spontanea del mercato, ma è stata foggata dalle istituzioni sotto la spinta dell'interazione di una pluralità di attori politici, economici e sociali. Weiss aveva già sottolineato la non neutralità dell'azione dello stato nella determinazione della struttura industriale dell'Italia. Tuttavia, questa autrice non si era soffermata sul ruolo del sistema bancario, ma si era concentrata sui programmi di credito agevolato alle PMI e all'artigianato, che erano visti come il principale strumento utilizzato dalla DC per perseguire il proprio progetto sociale finalizzato alla formazione di una proprietà diffusa che riducesse lo spazio per il conflitto generato dalla polarizzazione tra grande impresa e classe operaia organizzata.

Questo saggio ha mostrato come la struttura del settore bancario in Italia sia stata la risultante di una deliberata azione istituzionale e ha analizzato il ruolo del sistema del credito agevolato nel promuovere l'espansione del settore delle PMI e dell'artigianato. Si è evidenziato

---

<sup>54</sup> D. PESOLE, *L'artigianato nell'economia italiana. Dal dopoguerra a oggi*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1997.

<sup>55</sup> S. BRUSCO, *The Emilian Model: Productive Decentralization and Social Integration*, in «Cambridge Journal of Economics», 6 (1982), 2, pp. 167-184; M.J. PIORE – C.F. SABEL, *The Second Industrial Divide*, cit.; C.F. SABEL – J. ZEITLIN, *Historical Alternatives to Mass Production: Politics, Markets and Technology in Nineteenth Century Industrialization*, in «Past and Present», 34 (1985), 108, 133-76. M.H. BEST, *The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring*, Cambridge, Polity Press, 1990.



come una posizione favorevole alle PMI fosse stata espressa da tutti i principali protagonisti in grado di influenzare l'*institution building*, in particolare i maggiori partiti e la BdI. Questo portò alla formazione di un sistema bancario segmentato e fortemente regolato, nel quale le banche locali fornivano il credito a breve termine alle PMI agglomerate nei distretti industriali, mentre il credito a medio termine era erogato dagli ICS promossi dallo stato come i mediocrediti e l'Artigiancassa.