

Classi dirigenti e sviluppo locale. Cosa ci insegna la Storia del Banco di Sicilia

Carlo Trigilia

CULTURA E SOCIETÀ

In occasione della pubblicazione della Storia del Banco di Sicilia (a cura di P. F. Asso, Roma, Donzelli, 2017) si pubblica il testo della prefazione del presidente della Fondazione Res, Carlo Trigilia.

Con la pubblicazione della *Storia del Banco di Sicilia* si conclude quasi un decennio di attività di studio e di ricerca della Fondazione RES sui problemi dello sviluppo economico e civile della Sicilia e del Mezzogiorno. La realizzazione di quest'opera era da tempo nei programmi, anche su sollecitazione della Fondazione Sicilia che custodisce l'archivio storico del Banco e insieme a Unicredit – ultimo erede dell'Istituto di credito siciliano – ha promosso l'attività di RES. Si è trattato di un lavoro impegnativo, durato alcuni anni, non solo perché richiedeva un primo essenziale riordino dell'archivio, ma anche per la evidente complessità del tema, finora affrontato solo parzialmente da altri studi di carattere storico. E' stato necessario mettere insieme un gruppo di ricerca qualificato, a carattere multidisciplinare, costituito - come nelle altre esperienze di ricerca di RES - da studiosi esperti, con una consolidata esperienza nel campo di indagine, e da ricercatori più giovani per i quali questa occasione potesse essere motivo di interesse e di crescita professionale.

Sin dall'inizio della sua attività RES si è posta infatti l'obiettivo di contribuire, con le sue modeste forze, alla formazione di giovani studiosi orientati allo studio dei problemi dello sviluppo e capaci di battere piste nuove e di affrontare temi importanti e trascurati. Lo ha fatto approfondendo tematiche diverse, non rinchiudendosi in una specializzazione dai confini ristretti, ma cercando di individuare di volta in volta, nei suoi rapporti annuali e nelle sue ricerche, nodi strategici per la crescita economica e civile da affrontare in chiave interdisciplinare e in un'ottica comparata che mettesse la Sicilia a confronto con altre regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord del Paese.

La nostra prospettiva è stata dunque guidata da due orientamenti principali. Anzitutto, dalla consapevolezza del rilievo che assume oggi per le regioni meno sviluppate poter disporre di conoscenze adeguate sulla situazione economica e sociale come un bene collettivo indispensabile, come uno strumento necessario per alimentare la riflessività sociale e la messa a punto, sia nell'ambito delle

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno IX - n° 1 - Luglio 2017

politiche pubbliche che in quello della società civile, di interventi più appropriati. Un aspetto non secondario dell'evidente declino del problema del Sud nel dibattito pubblico e nell'agenda politica è costituito infatti dal depauperamento della capacità di condurre buona e tempestiva ricerca sulla realtà economica e sociale proprio a partire dal Mezzogiorno, dalle sue istituzioni, dalle sue città.

In secondo luogo, dal punto di vista degli indirizzi della ricerca, abbiamo cercato di rafforzare una lettura non stereotipata, o peggio ideologica e eccessivamente semplificata, della realtà della Sicilia e del Mezzogiorno. Abbiamo dunque preso le distanze da una prospettiva, a lungo prevalente, troppo centrata sulla dimensione strettamente economica a scapito di quella istituzionale; una lettura che insiste sulla carenza di capitale e sull'insufficienza dello stato centrale a fornire sostegno e aiuti adeguati agli operatori economici. Ma dall'altra parte non ci siamo nemmeno affidati acriticamente alla visione quasi speculare alla precedente – e in genere più condivisa dalle élites economiche, professionali e politiche del Nord – che attribuisce invece la responsabilità principale per le difficoltà di sviluppo alle classi dirigenti del Mezzogiorno; all'orientamento 'estrattivo' di questi gruppi nei riguardi delle risorse pubbliche, come dicono oggi gli economisti istituzionalisti, o alla loro connotazione 'predatoria' nel linguaggio più diffuso tra i sociologi economici.

Nell'orientare la nostra esperienza di ricerca, fino a quest'ultimo lavoro sulla storia del Banco di Sicilia, ci siamo mossi dunque nella convinzione che le dinamiche reali della Sicilia e del Mezzogiorno fossero sicuramente più complesse di quanto queste visioni contrapposte ma entrambe insoddisfacenti suggerissero; e che occorresse anzitutto studiarle a fondo, con modestia e con determinazione, scegliendo delle 'spie' efficaci nel campo di funzionamento dell'economia e della società. Abbiamo così analizzato i processi di innovazione e di formazione di nuove imprese, i percorsi di internazionalizzazione, le reti di cooperazione tra le aziende, o le trasformazioni della criminalità e il cambiamento dei suoi rapporti con le economie locali e le nuove dinamiche della corruzione politica. E ancora, abbiamo cercato di mettere a fuoco le caratteristiche del contesto istituzionale: dall'istruzione alla sanità, dalle politiche di sostegno alle imprese a quelle di valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale, fino al ruolo delle istituzioni creditizie, analizzate in questo volume attraverso il ruolo centrale del Banco di Sicilia.

Da questo lavoro di scavo sono emersi spunti che hanno attirato a volte anche l'attenzione nel dibattito scientifico e politico nazionale. E' emersa l'immagine di una Sicilia e di un Mezzogiorno più variegata e complessa, nella quale non vengono in evidenza solo assistenzialismo, clientelismo e criminalità, che pure gravano pesantemente sulla via dello sviluppo, ma ci sono anche esperienze importanti di innovazione in campo economico e sociale. Si pensi, per esempio, alle risorse locali che acquistano maggior valore con i processi di globalizzazione e la ricerca di qualità: dai prodotti

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno IX - n° 1 - Luglio 2017

dell'agricoltura e dell'agroindustria al capitale culturale e ambientale, al ruolo di motore dello sviluppo che possono assumere in questo quadro le città.

Visti in una prospettiva più generale e d'insieme, i fenomeni che sono stati indagati non ci dicono però soltanto che il quadro è più variegato, che luci e ombre convivono e si intersecano. Essi suggeriscono anche una lettura in cui gli ostacoli e i freni allo sviluppo economico e civile non sono da individuare in un'unica direzione. Non vanno visti solo negli orientamenti e nei comportamenti 'estrattivi' delle classi dirigenti locali – la cui composizione è peraltro più articolata e non sempre regressiva- ma nemmeno tali ostacoli sono da attribuire a generici 'interessi del Nord' che condizionerebbero sistematicamente le politiche pubbliche, come proposto dalla ricorrente retorica meridionalistica. Trova piuttosto conferma l'idea di una trama più complessa in cui cruciale appare il rapporto tra centro e periferia. Un centro – lo stato o meglio i governi nazionali – che ha bisogno sin dalla sua costituzione del consenso della periferia, ma non riesce poi a controllare efficacemente l'uso delle leve regolative e delle risorse pubbliche che ad essa vengono affidate. Non riesce perché un controllo più efficace rischierebbe di compromettere il consenso mediato da una componente prevalente delle classi dirigenti locali che proprio sull'uso 'estrattivo' delle leve regolative e distributive ha costruito storicamente la sua egemonia di lunga durata e le sue fortune, in una situazione di tradizionale debolezza economica del Mezzogiorno. E' questo circolo vizioso dei rapporti tra centro e periferia che sembra costituire l'ostacolo maggiore allo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno; un ostacolo che viene da lontano, ma continua a essere ben presente negli anni più vicini a noi, come suggerisce anche la storia del Banco di Sicilia che viene qui presentata.

Naturalmente, la rilevanza del lavoro sul Banco va ben oltre la definizione e la discussione di tale schema, che può essere però visto come un significativo effetto emergente della lettura molto dettagliata e approfondita delle complesse vicende dell'Istituto. Gli autori si sono proposti anzitutto di offrire una ricostruzione storica, documentaria, sostenuta da un consistente apparato di dati quantitativi, delle strategie aziendali, delle attività e delle figure che hanno avuto un ruolo di protagonisti: la storia di una grande istituzione al centro della vita economica e politica siciliana e dell'intero Paese. Si tratta di un'indagine che colma anzitutto una lacuna nella letteratura sullo sviluppo del Mezzogiorno con riferimento al ruolo degli istituti di credito. Inoltre, pur essendo il Banco come istituzione al centro del lavoro, sono evidenti gli spunti che esso offre per un approfondimento delle vicende economiche e politiche dell'Isola, rispetto alle quali l'Istituto rappresenta uno snodo cruciale. Infine, non va trascurato il contributo che viene offerto sotto il profilo più generale della storia delle istituzioni creditizie in Italia che ha avuto nel Banco di Sicilia un protagonista non certo secondario: dal

ruolo svolto per molti decenni dopo l'Unità come banca di emissione a quello peculiare assunto tra gli istituti di diritto pubblico dei quali entrò a far parte nel 1926.

Tenendo dunque presente la rilevanza del lavoro da vari punti di vista, vorrei però tornare al tema evocato in precedenza: quello dei rapporti tra centro e periferia visti attraverso le vicende del Banco di Sicilia che costituisce, a mio avviso, uno tra gli spunti più interessanti che si possono trarre. In questo caso si tratta dunque del rapporto tra la politica nazionale (specie attraverso i ministeri economici), l'agenzia regolativa centrale del settore bancario (Banca d'Italia) e la *governance* duale del Banco, che è cioè divisa sin dall'inizio tra dirigenza di nomina nazionale e rappresentanze presenti in varie forme negli organi consiliari, espressione delle classi dirigenti economiche e politiche locali.

La *governance* duale si manifesta già al momento della creazione dell'Istituto nel 1867 e prevede una dirigenza di nomina governativa e un consiglio generale elettivo composto da cinquanta membri in rappresentanza dei governi locali e delle diverse organizzazioni degli interessi dei territori. A tale meccanismo di governo si accompagna un'altra caratteristica essenziale, anch'essa confermata nelle fasi successive: il carattere pubblicistico che contraddistingue lo status giuridico del Banco. Questo attributo non deve essere trascurato. Esso fornirà infatti nel tempo una forma di legittimazione per un uso distorto e inefficiente del credito e di altre attività dell'Istituto, giustificati appunto dal suo carattere pubblicistico e quindi dalla necessità che si tenesse conto di finalità 'sociali', e non solo strettamente economiche e di efficienza immediata, nelle decisioni sull'allocazione delle risorse.

Come viene mostrato nella ricostruzione delle vicende del Banco nel corso dell'800 e nei primi decenni del '900, questa architettura istituzionale determinò "un'impressionante regolarità tra fasi di cattura del consiglio generale - e delle commissioni locali di sconto - da parte dei gruppi di potere e influenza che utilizzavano il meccanismo elettorale per conquistare a fini privati le risorse, il risparmio raccolti nell'Isola, e fasi in cui il governo e il Tesoro affidavano il Banco a un direttore generale che garantisse un recupero di efficienza e il risanamento dei conti. (p. 14)." Ma perché non si riusciva a controllare stabilmente e efficacemente la deriva particolaristica anche con cambiamenti statutari che limitassero il peso degli interessi locali? La risposta che emerge dalla ricostruzione storica punta alla chiara riluttanza dei governi - già nella prima fase, nel corso dell'800 - a ridefinire le regole statutarie in modo da ridurre la loro influenza indebita sulla concessione dei crediti, causa delle ricorrenti crisi del Banco. Tale decisione avrebbe infatti generato reazioni negative in termini di consenso locale per le forze che sostenevano il governo.

Un passaggio che esemplifica bene questa relazione tra centro e periferia, ma anche la presenza di posizioni differenziate all'interno delle classi dirigenti locali, è quello relativo alla direzione del Banco da parte del siciliano Emanuele Notarbartolo. Il nuovo direttore è nominato dal governo in seguito alla

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno IX - n° 1 - Luglio 2017

grave crisi della metà degli anni '70 dell'800. Notarbartolo avvia una coraggiosa opera di risanamento, e cerca di dare più poteri ai direttori centrali e di limitare quelli assunti dalle commissioni di sconto locali. Egli è tuttavia convinto che per assicurare condizioni stabili di efficienza all'Istituto sia necessario modificare la *governance* e intervenire sulle regole statutarie per ridimensionare il peso delle 'consorterie' locali e delle infiltrazioni affaristico-mafiose. A più riprese fa pressione sul governo nazionale in questo senso, ma non riuscirà nel suo intento e alla fine –come è noto - pagherà con la vita, finendo assassinato da parte di due mafiosi su mandato del deputato Raffaele Palizzolo, legato a gruppi che si contrapponevano a Notarbartolo nella gestione del Banco e vicino ad ambienti crispini a livello nazionale.

Dopo la trasformazione in istituto di diritto pubblico e la lunga fase di commissariamento del Banco, tra gli anni '30 e la fine della guerra, il nodo costituito dalla combinazione tra status pubblico e *governance* duale si ripropone in forme diverse con l'approvazione dello statuto del 1951. Le vicende che portano alla definizione delle nuove regole è ricostruita dettagliatamente nel testo. Qui interessa notare che nel clima di fervore autonomistico che caratterizza la vita politica dell'Isola nei primi anni del dopoguerra, lo statuto prende corpo mentre viene contemporaneamente tracciato quello della Regione. Ciò porta a definire l'attività e i meccanismi di governo del Banco in modo del tutto peculiare, non senza conflitti con la Banca d'Italia. Due aspetti vengono in evidenza. Sotto il profilo dell'attività e della missione attribuita all'Istituto, lo status pubblicistico si connota di una responsabilità particolare nei riguardi della Regione siciliana al fine di 'sviluppare le attività produttive', ma anche di sostenere le sue scelte politiche in forme che lasciano intravedere una possibile finalizzazione degli interventi a esigenze di carattere sociale e assistenziale. Ciò si accompagna dal punto di vista dei meccanismi di governo a un ruolo di grande peso assegnato alla Regione nelle nomine, sia del presidente (designato dagli organi nazionali d'intesa con la Regione) che degli organi collegiali (il Consiglio Superiore e il Consiglio di Amministrazione) nei quali un ampio spazio assume peraltro la rappresentanza degli enti locali.

Questa particolare combinazione di missione e *governance* fa del Banco di Sicilia un *unicum* nel panorama bancario italiano e comporta la possibilità di coniugare credito ordinario e a medio termine in un quadro di maggiore autonomia dal controllo della Banca d'Italia. Tale assetto si accompagna inizialmente a un forte dinamismo dell'Istituto, anche attraverso la nuova sezione di credito industriale, a sostegno di una fase di ripresa e di espansione dell'economia regionale. Si tenga però conto che si tratta di un periodo – dalla fine della guerra alla seconda metà degli anni '50 – caratterizzato da una forte tensione ideale nella vita politica dell'Isola e dal ruolo di leadership di una classe politica per larga parte di estrazione notabile e legata all'esperienza dell'antifascismo. E' in questo quadro che prende forma il primo autonomismo, alla cui elaborazione programmatica collabora anche attivamente la stessa

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno IX - n° 1 - Luglio 2017

dirigenza del Banco e le sue strutture, tra le quali un ufficio studi ben attrezzato. In tale clima, l'enfasi sul ruolo della Regione e l'ancoraggio dell'attività e del governo del Banco a tale dimensione erano concepite in una visione dell'autonomia come strumento di responsabilizzazione delle classi dirigenti locali intorno a un progetto di sviluppo solido. Tuttavia, alcuni uomini lungimiranti, in Banca d'Italia e a livello politico nazionale, esprimono subito preoccupazione per l'architettura istituzionale dell'Istituto siciliano e per i rischi che può comportare. Ma appare evidente che nel quadro delle forti tensioni politiche e sociali del dopoguerra, le forze di governo non intendono ostacolare il particolare riassetto del Banco (un buon esempio riguarda la posizione assunta sulla questione nel 1948 dall'allora sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Giulio Andreotti, nel governo guidato da Alcide De Gasperi).

Le cose cambiano negli anni successivi. I pericoli intravisti, specie in Banca d'Italia, cominceranno a concretizzarsi già dalla fine degli anni '50. Esauritasi la spinta ideale e progettuale del primo autonomismo, si consolida un sistema partitico di governo in cui il controllo della spesa pubblica e l'influenza sull'esercizio dell'attività creditizia diventano elementi centrali nella tessitura del consenso, portati ora avanti da *homines novi* che controllano i principali partiti di governo e sono legati ai vari leader nazionali. A questo punto gli elementi di 'specialità' nella sfera di attività e nella *governance* del Banco cominciano a produrre effetti perversi, ben documentati nelle pagine seguenti: forte spinta sugli impieghi rispetto ai depositi, peraltro limitati da una raccolta regionale asfittica; distorsioni nella selezione del credito dovute a pressioni politiche; partecipazioni assunte in imprese spesso problematiche; crescita delle sofferenze; interventi sempre più frequenti di sostegno alla carenza di liquidità degli enti locali; politica del personale condizionata sia nelle assunzioni che nelle carriere dall'influenza politica, con forti inefficienze gestionali; crisi di liquidità dell'Istituto e necessità di consistenti anticipazioni da parte di Banca d'Italia. Insomma, quell'autonomia e quella specialità che sarebbero dovuti essere strumenti a sostegno dello sviluppo si trasformano in meccanismi distorsivi che portano tra l'altro a un uso inefficiente del risparmio regionale.

Ancora una volta, però dobbiamo chiederci per quali motivi queste distorsioni non siano state adeguatamente contrastate dalle autorità politiche nazionali e da quelle di vigilanza, le quali mostrano peraltro piena consapevolezza del problema. Mi sembra che le pagine dedicate agli ultimi decenni di vita del Banco offrano una risposta chiara e documentata. Lo statuto del '51 non viene cambiato, nonostante i suoi effetti perversi, e gli ingenti sforzi profusi dagli organi direttivi, il Banco non viene commissariato, per preoccupazioni preminenti di ordine politico che spingono il governo a non entrare in contrasto con quelle forze politiche regionali che influenzano pesantemente l'Istituto a fini consenso, ma che sono allo stesso tempo importanti anche per il sostegno al governo. La Banca d'Italia deve

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno IX - n° 1 - Luglio 2017

prendere atto di questo vincolo, anche se motiva la sua azione con preoccupazioni relative alla stabilità complessiva del sistema creditizio, e cerca di utilizzare le leve di cui dispone per condizionare l'attività dell'Istituto siciliano, ma finendo in alcuni casi – come viene mostrato nel testo a proposito dei vincoli posti all'espansione in altre regioni – per generare risultati controproducenti.

Uno dei passaggi emblematici in cui questo quadro si manifesta più chiaramente è forse la crisi dei primi anni '60 sotto la presidenza di Carlo Bazan. Il Governatore della Banca d'Italia Guido Carli non accoglie la proposta del ministro del Bilancio Ugo La Malfa di commissariare il Banco, non gradita al partito di maggioranza, e motiva la sua decisione con le preoccupazioni per la stabilità del sistema e con la necessità di non allarmare i risparmiatori. Nel contempo, informa però il Presidente del Consiglio Amintore Fanfani della gravità della situazione del Banco attribuendone le cause, in ultima istanza, allo statuto del 1951 e all'influenza impropria esercitata dalla Regione, e prospetta una serie di misure volte a ridimensionare gli impieghi con il rientro delle posizioni più rischiose, e a limitare l'esposizione verso gli enti pubblici e in particolare le amministrazioni locali. Fanfani aderisce alle proposte del Governatore. In una fitta corrispondenza con Bazan, Carli motiva le sue proposte. Il presidente del Banco risponde però che gli squilibri nascono dalle priorità di ordine pubblico e sociale e dall'ampiezza dei compiti statutari imposti all'Istituto, che per di più si trova a operare in un contesto regionale particolarmente debole. Negli anni successivi il 'piano Carli' fece solo dei limitati passi avanti e non dette gli effetti sperati. Un'ennesima occasione di tensione fu il prestito di 650 milioni concesso dal Banco alla segreteria amministrativa nazionale della Democrazia Cristiana nel 1965. Poco dopo Bazan avrebbe lasciato la presidenza per l'avvio di un'inchiesta giudiziaria. Ironia della sorte, lo stesso Carli, testimoniando al processo contro Bazan, dichiarerà che i motivi della mancata veridicità dei bilanci del Banco erano giustificati dalla necessità di non diffondere informazioni sul “notevole regresso di redditività (...) trovandosi tale istituto chiamato a svolgere particolari compiti di propulsione economica in aree depresse (pp. 272-273).”

Insomma, dall'approfondita e dettagliata ricostruzione delle vicende del Banco di Sicilia che il lettore troverà nelle pagine seguenti si possono trarre spunti su molteplici aspetti della vita economica e politica regionale e nazionale, ma certo uno sul quale questo lavoro ci stimola a riflettere particolarmente, anche per il futuro, riguarda proprio l'influenza sui processi di sviluppo economico e civile dei rapporti tra centro e periferia, tra élites economiche e politiche nazionali e locali. Un nodo che non riguarda solo la travagliata storia del Banco di Sicilia e che appare ancor oggi di rilievo cruciale.