

Nuova Rivista Storica

Anno CI, Gennaio-Dicembre 2017, Fascicoli I-III

Bollettino bibliografico: Schede

Storia contemporanea

M. CENTO, *Tra capitalismo e amministrazione. Il liberalismo atlantico di Nitti*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 216, € 25,00

Negli anni Novanta dell'Ottocento il liberalismo italiano reagisce all'avvento delle scienze sociali e del socialismo anticipando di un quarto di secolo la "rivoluzione" di Piero Gobetti e di Carlo Rosselli. In una lettera del 1890 ad Alfredo Baccharini, Antonio Labriola rileva, infatti, che con il "glorioso centenario" della Rivoluzione francese è terminata, per l'Italia e per l'Europa, una fase storica: quella che ha sancito la sovranità dell'individuo così nella sfera politica come in quella sociale, e ha sottoposto lo Stato alla disciplina del laissez-faire. A distanza di un secolo da quegli avvenimenti, l'avanzata del processo di democratizzazione, lo sviluppo del capitalismo industriale e l'inasprimento della questione sociale fanno sì che siano le masse organizzate, e non più i singoli individui, a occupare il centro della scena politica: esse, irrompendo nello spazio pubblico, mettono costantemente in tensione le forme istituzionali dello Stato liberale di diritto, che si trova costretto a dotarsi di una nuova infrastruttura giuridica inevitabilmente contrastante con gli assunti individualistici della dottrina liberale. Sono questi, evidenzia ancora Labriola, i segnali più vistosi di una transizione in atto, che segna la fine dell'età delle "invidie tra gli uomini" e della concorrenza come "assioma della società liberale": "l'individualismo" insomma "cede il posto alla socialità". In tale ambito si snoda la traiettoria politico-intellettuale di Francesco Saverio Nitti, ricostruita all'interno di un denso volume del giovane studioso Michele Cento - borsista dell'Istituto Italiano per gli Studi Storici di Napoli - pubblicato quest'anno dalla Società Editrice Il Mulino: *Tra capitalismo e amministrazione. Il liberalismo atlantico di Nitti*. Cento ravvisa anzitutto nella riflessione teorica e nella prassi politica di Nitti una "terza via", emergente dalla cultura liberale, tra gli scenari rivoluzionari immaginati dal socialismo e la paura delle masse intrinseca al liberalismo moderato. Il significato di una siffatta collocazione affiora, però, solo a patto di sottolinearne e metterne in luce l'originalità rispetto alle molteplici "vie medie" che solcano la cultura politica italiana degli ultimi decenni dell'Ottocento. Pur condividendo l'obiettivo di riformare il "vecchio" liberalismo dottrinario, la via nittiana non è assimilabile allo "sperimentalismo", ovvero all'indirizzo politico condiviso da Marco Minghetti e Francesco de Sanctis, che sin dalla metà degli anni Settanta ha promosso una politica delle riforme al fine di salvaguardare l'ordine esistente dalle potenti trasformazioni socioeconomiche che vede all'orizzonte. Né, d'altra parte, la via media corrisponde a quella inaugurata dagli intellettuali riformatori riuniti attorno alla rivista «La rassegna settimanale», ovvero Pasquale Villari, Sidney Sonnino, Leopoldo Franchetti e Giustino Fortunato, che agli occhi di Nitti commettono l'errore di lasciare immutato il quadro dei rapporti di classe su cui poggia l'ortodossia politica liberale.

A distinguere il liberalismo nittiano, dunque, non è tanto, secondo Cento, la collocazione tra “rivoluzione” e “conservazione”, quanto il soggetto nuovo a cui viene affidato il compito di costituire una società moderna e democratica: nuove figure e classi sociali - l’“oscura turba” formata da “coloro che sono in basso”, nella formulazione di Nitti - che, attraverso il lavoro e l’organizzazione politica e sindacale, prendono coscienza del proprio ruolo. “Elevare un aggregato informe di individui allo status di società, integrando all’interno del concetto le classi relegate ai suoi margini” è dunque l’obiettivo peculiare del liberalismo nittiano.

Fin dai suoi primi scritti giovanili (*Il socialismo cattolico*, 1891), Francesco Saverio Nitti mostra di apprezzare un socialismo concepito come “etica sociale”, laddove per “etica” si intende il superamento dell’individualismo quale principio di organizzazione sociale. In questa “risignificazione” dell’etico si avverte evidentemente l’influsso che le scienze sociali positiviste, in particolare la sociologia, esercitano sul pensiero del giovane saggista di Melfi. Esse, infatti, svelano l’“ordine paradossale” delle società moderne, che è “gerarchico ma composto di individui liberi e uguali”, e al tempo stesso ne denunciano l’instabile transitorietà; insegnano, inoltre, a valorizzare il dato di realtà contro costruzioni teoriche sganciate dall’esperienza, così come a rifiutare la categoria temporale dell’eterno per concepire il mutamento come forza immanente al mondo umano. Nitti, tuttavia, rigetta recisamente il determinismo delle scienze sociali positive italiane, che indulgono in meccaniche analogie tra “leggi sociali” e “leggi fisiche”, riscoprendo la libertà “cosciente” dell’individuo, ovvero “la libertà di emanciparsi dall’utile privato per realizzare una società coesa e organizzata attorno al principio di cooperazione”. In ciò l’elaborazione nittiana segue da vicino le punte più avanzate delle scienze sociali francesi, tedesche, britanniche e statunitensi che, a cavallo di due continenti, coadiuvano gli sforzi di un liberalismo alla ricerca di un nuovo canone fondativo per fronteggiare le trasformazioni connesse all’“età della socialità”. Nitti pertanto, osserva Cento, è a tutti gli effetti parte di questa “comunità atlantica di discorso”, che è scientifica e al tempo stesso politica.

Sotto questo aspetto, la fondazione nel 1894 di «La Riforma sociale», la rivista che Nitti avrebbe diretto fino alla fine del secolo per poi lasciare spazio a Luigi Einaudi, costituisce un’eccezionale opportunità per delineare idee e prospettive situate programmaticamente nel punto di intersezione fra scienza e politica, in un momento in cui il positivismo ha visto ormai erosa la sua posizione di egemonia culturale. Sulle colonne della «Riforma sociale» la nozione di “evoluzione” viene svuotata di ogni contenuto omogeneo al “fatalismo pessimista”, per tradursi in un portentoso strumento concettuale al servizio di un processo storico di liberazione e sviluppo delle facoltà intellettuali, produttive ed etiche di ogni individuo, in accordo con i pensatori che contemporaneamente gravitano attorno al *new liberalism* britannico. La sottrazione dell’evoluzionismo ai presupposti deterministici si rivela dunque necessaria per emancipare l’individuo medesimo dalle leggi naturali e biologiche al fine di liberare la sua “coscienza”, che è soprattutto coscienza di costituire non una monade, ma un essere sociale in quanto “mantiene delle relazioni morali”. Proprio lo sviluppo storico della coscienza morale, nella prospettiva di Nitti, permette all’individuo di liberarsi dal “fatalismo dell’interesse”, e quindi dal destino della lotta in nome della “legge del più forte”, superando così la contrapposizione tra individuo, società e Stato tipica del liberalismo classico. L’affermazione della “logica della socialità” su quella della concorrenza caratterizza, quindi, l’originalità del liberalismo nittiano, che si mette alle spalle la “concezione atomistica degli individui sovrani” i quali, come nel *Contratto sociale* di Rousseau, esisterebbero a prescindere dalla società, affermando contro la vecchia formula legitimista *l’État c’est moi* la formula opposta *les mois sont l’État*. Lungo questa via, Nitti finisce per intercettare elementi di riflessione che vanno

formandosi negli ambienti del riformismo britannico, dove si progettano nuove forme di compenetrazione tra Stato e società, tese a valorizzare la libertà degli individui. Il “liberalismo societario” rappresenta allora un progetto per governare un nuovo tipo di società, in cui all’individuo edonista e atomizzato subentra l’individualità morale e sociale. Siffatta trasformazione è sollecitata dalla spinta “costituente” determinata dalle lotte che le classi subalterne portano avanti al fine di conquistare un posto legittimo nella società, “scardinandone la logica di sviluppo e gli assetti di potere che hanno finora impedito il dispiegarsi di processi di democratizzazione politica, sociale ed economica”.

Nel 1911 il presidente del Consiglio Giolitti chiama Nitti a dirigere il Ministero di agricoltura, industria e commercio, in nome di un comune indirizzo riformista. Non è la prima volta che lo studioso melfitano si affaccia alla politica: nel 1892, anno di insediamento del primo governo Giolitti, il ministro di Agricoltura, industria e commercio Pietro Lacava lo aveva nominato membro della Commissione consultiva per le istituzioni di previdenza e il lavoro; nemmeno un anno dopo, lo stesso Lacava aveva poi affidato al giovane commissario il compito di redigere un disegno di legge sul pagamento dei salari in natura, ovvero il cosiddetto *truck system*.

La piena maturazione della teoria e della prassi politica nittiana prende corpo, però, pochi anni più tardi, in coincidenza con l’intensificarsi della sua riflessione meridionalista. Al 1900 risale appunto la pubblicazione del saggio *Il bilancio dello Stato dal 1861 al 1896*, nel quale l’autore mette in risalto l’incidenza delle politiche fiscali sul divario crescente tra Nord e Sud del paese. Armando Saitta osserva acutamente che l’animus di quest’opera nittiana non risiede nella sua attendibilità scientifica: lo scritto, infatti, è permeato da un animus politico, che però, contrariamente a quanto sostenuto dallo stesso Saitta, non si manifesta tanto nella contrapposizione Nord-Sud, quanto nell’analisi dei meccanismi di funzionamento dello “Stato fiscale”: “la spesa” scrive Nitti “è essenzialmente un fatto politico e niente meglio che la parte passiva di un bilancio espone lo stato politico e le tendenze sociali di una nazione”. Dall’analisi delle politiche di bilancio emerge una visione dello Stato come fattore propulsivo dello sviluppo capitalistico che consente di superare la denuncia contro il “socialismo borghese”, reo di aver favorito il trasferimento di capitale economico, tecnico e culturale dal Sud al Nord ben oltre la fase emergenziale dell’unità, sedimentandosi attorno ai meccanismi operativi dell’amministrazione e determinando così un aggravamento delle condizioni del Mezzogiorno. L’analisi impietosa della società napoletana all’indomani dell’inchiesta Saredo ne mostra la condizione “immobile e inerte, lacerata e instabile”. Le ragioni per sostenere l’industrializzazione del Meridione e della sua capitale, quindi, trascendono, nel pensiero di Nitti, il mero piano economico e intersecano quello dell’evoluzione morale della collettività. L’industrializzazione risponde, cioè, a una duplice esigenza: da un lato, osserva Cento, “individuare un orizzonte cooperativo fondato non su vincoli di matrice feudale e patriarcale, ma sullo sforzo comune della produzione in quanto strumento a beneficio dell’interesse generale e non del semplice profitto padronale; dall’altro, delineare un’etica del lavoro che dalla fabbrica industriale occorre trasferire alla società”.

La “legge speciale per Napoli”, promulgata l’8 luglio del 1904 con il decisivo contributo nittiano, rappresenta uno snodo fondamentale di quella “rivoluzione amministrativa” che caratterizza l’età giolittiana. Sbaglierebbe chi vedesse in essa solo un capitolo di storia della questione meridionale: il provvedimento segna, piuttosto, una tappa decisiva dell’evoluzione dello Stato amministrativo in Italia. Con la legge speciale per Napoli, infatti, la “rivoluzione amministrativa” assume un indirizzo nuovo, ravvisabile nell’embrionale processo di formazione di una “amministrazione parallela” a forte contenuto tecnico, indipendente dai ministeri: “liberi dalle bardature

formalistiche proprie della burocrazia classica, gli enti che compongono il primo nucleo dell'amministrazione parallela appaiono come gli strumenti operativi più idonei tanto a impiantare quanto a governare il processo di industrializzazione".

La prassi politica nittiana ravvisa con sempre maggiore chiarezza l'opportunità di creare nuovi enti amministrativi svincolati dalla tradizionale burocrazia pubblica, destinata a riprodurre un'ormai anacronistica separazione tra Stato e società: a un'amministrazione predisposta per assistere uno Stato fiscale occorre, in altre parole, sostituire un'amministrazione per uno Stato industriale. In questo senso, Napoli costituisce un laboratorio di *State-building*, poiché, scrive Nitti, nella città partenopea "si può fare, nelle condizioni più convenienti, un grande esperimento di nazionalizzazione". La ricerca di tali innovative forme giuridiche si conclude con l'istituzione dell'Ente Autonomo del Volturno (EAV), a cui la legge speciale per Napoli attribuisce il compito di costruire centrali idroelettriche e di dirigerne l'esercizio al fine di produrre e distribuire energia a basso costo nell'area partenopea. Si tratta, commenta Cento, "del primo tentativo di dare forma a un'«amministrazione parallela», un «apparato speciale» di emanazione pubblica che per il suo concreto funzionamento si richiama però al modello dell'impresa privata".

All'inizio del Novecento la fase di crescita economica cui l'Italia va incontro sembra favorire la realizzazione del programma di "democrazia industriale" di Nitti, il quale ha nel frattempo perso la fiducia nel potenziale "costituente" del movimento operaio. Lo statista e scrittore di Melfi è sempre più convinto che solo delle basi economiche e produttive solide siano in grado di garantire il pieno sviluppo materiale, morale e intellettuale di ciascun individuo, sia diffondendo il benessere presso tutti gli strati della popolazione, sia garantendo allo Stato un avanzo di bilancio tale da promuovere una legislazione sociale paragonabile a quella adottata nei più moderni paesi europei. La democrazia, in questo specifico senso industriale, è allora non l'antefatto ma l'esito della razionalizzazione del capitalismo italiano. Il tipo di cooperazione che ne scaturisce non prevede spazi aperti di conflittualità, ma stabilisce come preconditione al suo dispiegarsi un disciplinamento del corpo sociale che ne solleciti le virtù produttive. "Razionalizzare" l'amministrazione, precisa Michele Cento, "significa allora in primo luogo esternalizzarla a enti dotati di personalità giuridica propria e quindi indipendenti dal governo". Autonomia e personalità giuridica assicurano a tali enti una flessibilità operativa che può essere utilmente spesa per meglio adattarsi alla morfologia della società industriale e al suo incessante bisogno di capitali. L'esternalizzazione dell'amministrazione, l'"amministrazione in appalto", è quindi il canale attraverso cui lo Stato si realizza come potere sociale: frutto di questa sintesi è l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA), varato, dopo un lungo dibattito parlamentare, il 4 aprile del 1912 sotto il quarto governo Giolitti, nel quale lo statista di Melfi si trova a capo del Ministero di agricoltura, industria e commercio.

Lo scoppio della Prima Guerra Mondiale determina un nuovo cambiamento di indirizzo nella proposta intellettuale e politica nittiana. Il 13 giugno del 1918 Nitti, in qualità di ministro del Tesoro del governo Orlando, rilascia alla Camera le seguenti dichiarazioni: "La guerra [...] è l'introduzione di un regime quasi comunista. [Essa] è cominciata in un modo strano, con un movimento imperialistico, e non so come finirà. Noi prepariamo intanto delle vere organizzazioni socialistiche della produzione, della distribuzione e del consumo". Al di là del linguaggio usato - certamente assai ardito per quel momento storico - è bene tener presente, nota Cento, che le "organizzazioni socialistiche" evocate da Nitti sono, in realtà, altrettante forme di "amministrazione in appalto" modellate sull'esempio dell'INA: l'Istituto Nazionale dei Cambi con l'Estero (INCE), l'Opera Nazionale Combattenti (ONC) e il Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche (CREDIOP). Tuttavia, esse si innestano non nell'evoluzione graduale del riformismo di

stampo giolittiano, ma nel tempo sincopato della guerra. In un intervallo di pochi anni “si condensano così la creazione e il radicale ammodernamento di strutture amministrative che riscrivono radicalmente la logica del rapporto tra Stato e società”. Il carattere “totalizzante” del conflitto mondiale legittima una concentrazione pianificata e coordinata di esperimenti amministrativi in forme impensabili e imprevedibili in tempo di pace.

La guerra induce Nitti a modificare l’ideale di “democrazia industriale”, nel senso di un rafforzamento delle sue “implicazioni disciplinanti” in misura direttamente proporzionale alle esigenze del conflitto. La lotta continua a essere il motore delle energie sociali, come nella prima fase della sua riflessione, ma ora essa viene proiettata al di fuori dei confini nazionali, mentre la “cooperazione sociale regolata”, disciplinata e depurata da insorgenze conflittuali, individua la condizione ideale per modernizzare il paese. Contemporaneamente, lo statista melfitano rivendica l’assoluta urgenza di predisporre un intervento amministrativo per fondare artificialmente proprio quella “cooperazione ordinata e cosciente” che forma il principio primo di una “costituzione sociale” da attuare per via amministrativa. In questo quadro si inserisce la creazione dell’Istituto Nazionale dei Cambi con l’Esterio (INCE), alla cui costituzione Nitti lavora sin dal novembre 1917, con lo scopo di attuare il monopolio del cambio della valuta e proteggere di conseguenza il potere d’acquisto della lira sui mercati stranieri. Non si tratta, rileva Cento, di una mera operazione di politica monetaria: siamo invece di fronte a “un dispositivo pubblico di *crisis management* modellato sulla forma dell’amministrazione in appalto”.

Dal giugno 1919 al giugno 1920 Nitti è per due volte consecutive presidente del Consiglio dei ministri. Il momento più alto della sua parabola politica segna anche l’inizio della sua fase discendente. I propositi nittiani di cooptazione dei rappresentanti della classe operaia per realizzare un “governo integrato del capitalismo” si infrangono non solo contro la crescente radicalizzazione del Partito socialista e della sua base, ma anche contro l’immobilismo inconcludente della componente riformista, che declina le offerte di collaborazione ministeriale. D’altronde, il dopoguerra è l’orizzonte temporale in cui le strutture amministrative preposte alle funzioni di accumulazione e legittimazione devono stabilizzare l’organizzazione del capitalismo. Il Consorzio di credito per le opere pubbliche, nato nel 1919, rappresenta l’ultima amministrazione in appalto di questo interludio ministeriale di Nitti, il quale per mezzo di essa punta all’istituzione, con il concorso dell’INA e delle grandi banche, di una centrale del credito in grado di finanziare la costruzione di un efficiente tessuto infrastrutturale. Il prezzo politico che le classi operaie e contadine sono tenute a pagare per attuare una “nuova democrazia del lavoro” è, per ammissione dello stesso Nitti, l’intensificazione della produzione.

“Lavoro, disciplina, abnegazione, subordinazione degli interessi privati all’interesse sovrano del pubblico” devono connotare una società che, come nota in quegli stessi anni Alfredo Rocco, spazza definitivamente via la “vigorosa antitesi” con lo Stato. Nitti e i nittiani si muovono appunto in questa direzione. In tal modo però, osserva giustamente Cento, vengono drammaticamente alla luce i limiti e le contraddizioni del progetto di emancipazione del “liberalismo riformato”. Con l’amministrazione in appalto, infatti, lo Stato non è più l’agente esterno della società, ma vi si immerge per diventare una cosa sola con essa, con l’obiettivo di accordare interesse privato e interesse pubblico, anche a costo di sacrificare la possibilità stessa del conflitto. Lo scrittore e uomo politico melfitano imbecca la strada del “capitalismo organizzato” nel tentativo di sottrarre il suo liberalismo all’individualismo della tradizione dottrina. È però, evidentemente, una strada che per le classi meno abbienti si traduce in una compressione dello spazio di libertà che il “liberalismo societario” puntava originariamente ad aprire. Il risultato è

un'agglutinazione dei concetti chiave di Stato, società e individuo "che cancella ogni possibilità di sottrazione all'ordine nazionale della produzione".

Il fascismo saprà inserirsi con abilità e spregiudicatezza in queste aporie del liberalismo nittiano, mettendo in crisi lo Stato liberale stesso, ormai incapace di imprimere alla vita nazionale una direzione unitaria e di subordinare l'interesse privato a quello pubblico. Tuttavia, le visioni avanzate di "economia associata" e antindividualistica non vengono affatto abbandonate dalla nuova forza politica egemone, che le assorbe per riverniciarle di tonalità nazionaliste e autoritarie. Le stesse amministrazioni in appalto, lungi dall'essere sciolte, rappresenteranno per tutto il Ventennio parte attiva nel processo di organizzazione del consenso del regime. "L'Italia unita dal fascismo", conclude Michele Cento, non avrebbe dimenticato la lezione nittiana, né d'altra parte lo avrebbe fatto la Prima Repubblica: "È servita tutta la forza dirompente del neoliberalismo per smantellare la sua eredità politica".

(Lorenzo Terzi)