

CAPITALISMO E DEMOCRAZIA: CONFLITTO SOCIALE E “AMMINISTRAZIONE IN APPALTO” NEL LIBERALISMO ATLANTICO DI NITTI (1893-1919)

1. Introduzione - 2. Il lavoro e le sue leggi: l'insufficienza dell'«incontentabilità» operaia -
3. L'amministrazione in appalto e la democrazia industriale

Abstract

Il saggio fa luce sul contributo di Francesco S. Nitti al “liberalismo atlantico”, movimento transnazionale, politico e intellettuale, che affiora tra Europa e Stati Uniti a cavallo tra Otto e Novecento per affrontare i dilemmi intrinseci al rapporto tra capitalismo e democrazia. In tal senso, il testo è diviso in due parti, che ricalcano due fasi distinte della parabola dello statista lucano: una prima fase di elaborazione intellettuale, risalente alla fine dell'Ottocento, quando Nitti individua nel conflitto sociale un veicolo di modernizzazione e democratizzazione del paese; una seconda fase di traduzione politica delle sue idee, collocabile negli anni Dieci del Novecento, quando Nitti, giunto al governo, affida a un'amministrazione di tipo nuovo il compito di riformare il capitalismo e realizzare un ordinamento sociale democratico.

This essay sheds light on Nitti's contribution to the Atlantic liberalism, as it arose across Europe and the US around the end of 19th and the beginning of the 20st century. The aim of this transnational, intellectual and political movement was to cope with the controversial relationship between capitalism and democracy. In this sense, I will divide the essay into two interrelated sections. Firstly, I will elucidate Nitti's intellectual reflection in the late 19th century, as he interpreted social conflict as an endogenous source for the modernization and democratization of Italy; secondly, I will deal with the administrative reforms Nitti implemented as he held ministerial positions in the 1910s. Namely, in section two, I will focus on the role of special administrative agencies – the so called 'Enti pubblici' – that were designed to reform capitalism and democratize society.

Keywords: Nitti, Capitalism, Democracy, Liberalism, State.

1. Introduzione

Tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo l'irrompere congiunto di rapidi e tumultuosi processi di industrializzazione, di una questione sociale che mette in tensione l'ordinamento liberale degli Stati di diritto ottocenteschi e dello spettro del socialismo che conquista classi popolari sempre più inquiete, apre una crepa profonda tra sviluppo economico e progresso civile e costituzionale. Un «comune paesaggio sociale» si estende dagli Stati Uniti all'Europa mettendo in scena una contraddizione apparentemente insanabile tra le ragioni individualistiche del capitalismo e le ragioni

politiche e sociali della democrazia¹. Mentre avanza a un passo insostenibile per i tempi gradualisti del liberalismo classico, ovvero al passo delle masse che si affacciano in maniera dirompente sulla scena pubblica, il movimento della democrazia svela che la promessa di uguaglianza con cui si era aperto il XIX secolo viene costantemente disattesa sul terreno delle gerarchie sociali e materiali che il sistema di fabbrica e il suo indotto stabiliscono.

È in questo contesto che tra le due sponde dell'Atlantico affiora un movimento intellettuale che punta a riformare, organizzare e regolare il capitalismo per renderlo compatibile con il progetto egualitario della democrazia. Quello che nasce è un «nuovo liberalismo atlantico» che emerge dalle correnti progressiste e riformatrici del liberalismo europeo e americano, rifiutando individualismo e utilitarismo, *laissez-faire* e «leggi naturali» dell'economia proprio perché celano quelle disuguaglianze materiali che rischiano sempre di rendere la democrazia una parola vuota. Si tratta di un movimento transnazionale non solo per la sua estensione geografica ma anche perché transnazionale è il problema che intende affrontare. Di esso fanno parte i Socialisti della Cattedra in Germania, gli economisti riformisti e istituzionalisti statunitensi, i Fabiani e i New Liberal in Inghilterra, i solidaristi francesi. Parlando di movimento intellettuale transnazionale non intendiamo solo postulare un astratto legame teorico né solamente un comune e generico proposito di riforma che emerge in diversi contesti nazionali. Intendiamo invece riferirci a un network di interscambio di idee e di pratiche, che passa attraverso carteggi privati, riviste, convegni e reti organizzative, così come hanno mostrato le ricostruzioni pionieristiche di James T. Kloppenberg e Daniel T. Rodgers². Se questi ultimi hanno limitato la loro indagine al contesto statunitense, britannico, francese e tedesco, questo saggio ha come obiettivo quello di mettere in luce la voce italiana del liberalismo atlantico, individuandola nell'economista e statista lucano Francesco Saverio Nitti. Nello specifico, verrà indagata in primo luogo la prestazione intellettuale di Nitti, specie nell'ultimo decennio dell'Ottocento, quando è direttore di «La Riforma Sociale», rivista che costituisce un vero e proprio crocevia intellettuale del liberalismo atlantico. Sotto la sua direzione vengono infatti pubblicati, tra gli altri, articoli della fabiana Beatrice Potter, del socialista della cattedra Gustav Schmoller, del solidarista Charles Gide, mentre nella «Rivista delle riviste», rubrica curata da Nitti in persona, ampio spazio viene concesso a Richard Ely e alle scienze sociali statunitensi più impegnate a individuare

¹ D.T. RODGERS, *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge-London, 1998, pp. 33 ss.

² *Ibid.*; J.T. KLOPPENBERG, *Uncertain Victory. Social Democracy and Progressivism in European and American Thought, 1870-1920*, New York-Oxford, 1986.

nell'organizzazione sindacale e negli alti salari il solvente del conflitto di classe nelle società industriali. In secondo luogo, verrà esaminata l'opera più propriamente politica di Nitti, risalente agli anni 1911-1914, quando ricopre la carica di ministro di Agricoltura, industria e commercio del governo Giolitti IV, e al biennio 1917-1919, quando viene chiamato dal presidente del Consiglio Vittorio Emanuele Orlando a guidare la delicatissima funzione di ministro del Tesoro nell'emergenza del post-Caporetto.

Non ricostruiremo, naturalmente, nel dettaglio le posizioni né del Nitti intellettuale né del Nitti politico. Piuttosto, indicheremo alcuni passaggi e tornanti cruciali che ci restituiscono il grado di coinvolgimento di Nitti all'interno del movimento del liberalismo atlantico, ovvero tratteremo la sua partecipazione al processo di formazione delle idee e pratiche riformatrici che circolano nell'ambito di tale movimento e, soprattutto, come egli se ne appropri per operarne una vera e propria traduzione politico-amministrativa che le renda adatte al contesto italiano. Proporre una lettura transnazionale dell'operazione intellettuale e politica di Nitti non significa d'altra parte farne una sorta di ripetitore di idee astratte che si dispiegano da un lato all'altro dell'Atlantico, senza considerare le specifiche condizioni politiche, sociali ed economiche con cui devono confrontarsi. Proprio perché uno spazio transnazionale non è uno spazio globale liscio ed omogeneo ma è uno spazio storico complicato dall'intreccio di piani temporali diversi – dalla «contemporaneità del non contemporaneo»³ – il liberalismo riformatore che si sviluppa ai margini del mondo atlantico non può essere la replica di quello che è stato elaborato nel centro ma, nel caso specifico, deve prendere le misure della peculiare realtà italiana. Paese *latecomer*, soltanto alla fine dell'Ottocento l'Italia avvia un processo di industrializzazione che, anche quando si consolida nell'età giolittiana, mostra comunque per Nitti i segni di una debolezza strutturale – la cronica scarsità di capitali – che può essere sopperita soltanto da un intervento strutturato e organizzato dello Stato e di un'amministrazione nuova⁴. D'altra parte, le condizioni e i limiti di tale processo segnano anche la formazione di una classe lavoratrice dispersa ed eterogenea che, mentre per Nitti sembra strappare alla borghesia il ruolo di agente di trasformazione di una società attardata nello sviluppo storico, non riesce a esprimere quella tensione verso una «cooperazione ordinata e cosciente» che costituisce l'esito di quella che egli, richiamandosi all'espressione coniata dei coniugi Webb, definisce «democrazia

³ R. KOSELLECK, *Futuro passato. Per una semantica dei tempi storici*, Bologna, 2018, p. 110.

⁴ F.S. NITTI, *La ricchezza dell'Italia* (1905), in *Edizione nazionale delle opere di Francesco Saverio Nitti, Scritti di economia e finanza* (d'ora in avanti SEF), vol. III-I, Bari, 1966.

industriale»⁵. L'esplosione di questa contraddizione avrebbe infatti palesato nell'età giolittiana e, in misura più radicale, durante la guerra l'esigenza di un intervento amministrativo di tipo nuovo per regolare e governare il rapporto problematico tra capitalismo e democrazia.

2. Il lavoro e le sue leggi: l'insufficienza dell'«incontentabilità» operaia

Nato nel 1868 a Melfi, Nitti si trasferisce giovanissimo con la famiglia a Napoli. Dentro e fuori dalle aule dell'ateneo partenopeo avviene la sua formazione intellettuale, che si giova della direzione di Emanuele Gianturco, della protezione di Giustino Fortunato, di una precoce amicizia con Benedetto Croce e della collaborazione con i lombrosiani della «Scuola Positiva». Sempre a Napoli ottiene la libera docenza e il 4 dicembre del 1893 Nitti tiene all'Università di Napoli la prolusione al suo primo corso di Economia politica. Il 1893 è un tornante rilevante nel quadro di quelle che appaiono come le contorsioni del fine secolo italiano. Crispi ha appena preso il posto di Giolitti alla presidenza del Consiglio e, con il sostegno dei latifondisti siciliani che ne hanno favorito il ritorno al potere, si appresta a reprimere con lo stato d'assedio il movimento dei Fasci siciliani. Nel settembre dello stesso anno a Reggio Emilia il Partito dei lavoratori italiani assume il nome di Partito socialista dei lavoratori italiani: una modifica che riflette la stabilizzazione del partito attorno a una piattaforma di matrice marxista e secondinternazionalista. Non stupisce allora che la lezione inaugurale di Nitti verta su *I problemi del lavoro*. Egli li affronta nella loro radicalità, senza cioè cedere a letture moraleggianti, ma ponendo l'accento sul nesso tra modernizzazione del processo produttivo e democratizzazione dei rapporti sociali. Tale è l'enfasi sulla necessità di modernizzare il processo produttivo che perfino studiosi autorevolissimi come Federico Caffè e Silvio Lanaro non hanno resistito dal rintracciarvi la lezione di Frederick W. Taylor⁶. Di più: entrambi hanno scorto nelle parole di Nitti un riferimento esplicito alla presunta opera del massimo ideologo dell'efficienza

⁵ F.S. NITTI, *Il partito radicale e la nuova democrazia industriale. Prime linee di un programma del partito radicale* (1907), in *Edizione Nazionale delle Opere di Francesco Saverio Nitti. Scritti sulla questione meridionale* (d'ora in avanti SQM), Roma-Bari, 1978, vol. III.

⁶ S. LANARO, *Nazione e lavoro*, cit., p. 153. Federico Caffè è il curatore del Vol. II degli *Scritti di Economia e Finanza*, che contiene la citata prolusione di Nitti. Basta scorrere l'indice dei nomi per verificare come il nome di Taylor sia indicato con le iniziali «F. W.». Gli equivoci in cui sono incorsi gli studiosi di Nitti dipendono essenzialmente da questa svista iniziale di Caffè. Cfr. BARBAGALLO, *Francesco Saverio Nitti. Un intellettuale e politico riformista*, in *Francesco Saverio Nitti. Atti del Convegno Nazionale di Studi, Napoli, 5-7 giugno 2011*, a cura di F. BARBAGALLO, P. BARUCCI, Napoli, 2011, p. 12; M. SCAVINO, *Lavoro e alti salari nel pensiero giovanile di Francesco Saverio Nitti*, in *Marginalismo e socialismo nell'Italia liberale, 1870-1925*, a cura di M.E.L. GUIDI, L. MICHELINI, Milano, 2001, pp. 463-484.

industriale, *Modern Factory System* (1891)⁷. Presunta non perché la paternità di quel volume sia incerta, ma semplicemente perché è stata scritta da Richard Whately Cooke Taylor, ormai dimenicato ispettore del lavoro britannico, e non dal celebre ingegnere statunitense, che avrebbe pubblicato solo nel 1911 i suoi *Principles of Scientific Management* e i cui primi scritti sono d'altronde databili al 1895. Non si tratta solamente di segnalare una svista filologica determinata da un caso di omonimia, quanto piuttosto di inquadrare all'interno di una più fedele analisi testuale l'idea di modernizzazione democratica promossa da Nitti. Nitti non è infatti né semplicemente il riformatore che ha scelto la via media tra rivoluzione e conservazione⁸, né tantomeno l'ideologo della cultura grande borghese⁹. Quella via media, che certo traccia un percorso progressivo di modernizzazione sociale, politica ed economica, non può rimanere indeterminata ma può essere pienamente compresa solo se inquadrata nell'interscambio con le riflessioni e le politiche riformiste che attraversavano il mondo atlantico. Il 1893 è d'altronde anche l'anno in cui Nitti aderisce all'Institut international de sociologie, un vero e proprio network di scienziati sociali che si presenta come uno degli incubatori del liberalismo atlantico e, nello specifico, dell'idea portante di subordinare le ragioni dell'economia a quelle della società e del vivere comune. Nella sua lezione su *I problemi del lavoro* confluiscono così non solo le riflessioni di Cooke Taylor sul nesso tra efficienza produttiva e legislazione di fabbrica, di cui Nitti lamenta la sostanziale assenza in Italia, ma anche i principi dell'*Economia degli alti salari* desunti dalla teoria dell'economista e imprenditore statunitense Jacob Schoenhof¹⁰.

Un'economia di alti salari avrebbe dovuto non solo normalizzare e razionalizzare lo sviluppo capitalistico, sostenendo la domanda interna nella delicata fase del *take-off* industriale, ma anche dare potere alle classi lavoratrici per scuotere la statica struttura di classe italiana e rovesciare la posizione dominante dei proprietari assenteisti e della borghesia improduttiva. L'economia degli alti salari è dunque la soluzione provvisoria al rapporto problematico tra capitalismo e democrazia, tra la razionalità efficientista e produttivista dell'economia e gli ideali di uguaglianza e giustizia sociale che dalla rivoluzione francese in avanti riverberano per tutto l'Ottocento.

Regolare il rapporto tra capitalismo e democrazia significa in fondo affrontare «l'antitesi crudele tra l'interesse della classe capitalista e quello della società, [...] tra l'interesse collettivo e

⁷ F.S. NITTI, *I problemi del lavoro* (1893), in *SEF*, vol. II, Bari, 1960, pp. 271 ss.

⁸ Cfr. F. BARBAGALLO, *Francesco S. Nitti*, Torino, 1984.

⁹ Cfr. S. LANARO, *Lavoro e nazione*, cit., pp. 82 ss.

¹⁰ J. SCHOENHOF, *The Economy of the High Wages*, New York, 1892

l'interesse di classe»¹¹. Due anni dopo la sua prolusione napoletana Nitti torna sull'argomento pubblicando sulla «Riforma Sociale» un saggio in tre puntate dal titolo *Il lavoro umano e le sue leggi*. È qui che la questione del salario viene affrontata come questione apertamente politica. In altri termini, l'incremento del salario non esaurisce i suoi effetti benefici nel campo dell'economia, ma contribuisce a liberare l'individualità di coloro i quali avevano fino ad allora goduto soltanto di un'uguaglianza formale.

Fino ad allora, cioè, il liberalismo si era occupato di liberare un individuo astratto, dietro cui in verità si celava il maschio bianco proprietario. Liberare l'individualità, che nel lessico del liberalismo atlantico allude all'abbandono dell'individuo atomizzato¹², significa stabilire le condizioni sociali affinché ciascuno possa disporre delle facoltà connesse alla natura dell'essere umano ed esprimerle nella loro pienezza: condizione che il contratto di lavoro, postulando un'uguaglianza valida solo nel cielo del codice civile, costantemente nega. Della questione Nitti si era già occupato nel 1892, quando il ministro Pietro Lacava lo chiama a far parte della Commissione consultiva per le istituzioni di previdenza e il lavoro. In quella sede Nitti dichiara che per via dell'assenza di una legislazione del lavoro e di norme a protezione delle organizzazioni sindacali l'operaio «non è nello stato di discutere il suo salario e deve accettarlo»¹³. E, ricorrendo all'autorità del socialista della cattedra Lujo Brentano, aggiunge che «lo Stato è tenuto a imporre i limiti alla dominazione del padrone tutte le volte che l'operaio non si trova in posizione di farlo»¹⁴.

Nei tre anni che separano la relazione di fronte alla Commissione al saggio per «La Riforma Sociale» la frequentazione con il liberalismo atlantico si approfondisce. È servendosi di questa frequentazione che Nitti può sferrare l'attacco a quella teoria che fa dei bassi salari una fatalità che condanna i lavoratori a restare poveri, perché è la povertà che in definitiva stabilisce la loro disponibilità al lavoro. Nitti punta infatti a smontare la teoria del fondo salari che, nella versione classica proposta dall'economista ricardiano John Ramsay McCulloch, afferma che «il tasso dei salari deve dipendere sulla quota di capitale complessivo che quest'ultimo destina all'intero ammontare della

¹¹ F.S. NITTI, *Il lavoro umano e le sue leggi* (1895), in *SEF*, vol. II, Bari, 1960, p. 355.

¹² Nitti si rifà al solidarista francese Charles Gide, per il quale «l'individualità di un essere si sviluppa in ragione inversa a una vita vissuta per se stessi e in ragione diretta a una vita vissuta per gli altri». C. GIDE, *Quatre écoles d'économie sociale*, Genève-Paris, 1890, pp. 115-116. Cfr. F.S. NITTI, *La popolazione e il sistema sociale* (1894), in *SEF*, vol. I, Bari, 1971, p. 681; ID., *Socialismo scientifico e socialismo utopistico*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 1893, vol. I, f. 226-227, p. 770.

¹³ F.S. NITTI, *Sul pagamento dei salari* (1892), in *SEF*, vol. V, Bari, 1969, p. 13.

¹⁴ *Ibid.*, p. 14; il testo a cui fa riferimento è L. BRENTANO, *La questione operaia*, «Biblioteca dell'Economista», serie III, vol. XIII, Torino, 1889.

popolazione lavoratrice». Ne segue che «i salari non cresceranno mai, eccetto quando l'ammontare complessivo del capitale cresce in proporzione alla popolazione»¹⁵. Ogni sforzo per aumentare i salari si rivela così vano: poiché il capitale non può elevare il fondo salari oltre un certo limite, un eventuale incremento salariale per un gruppo di lavoratori si tradurrebbe fatalmente in tagli salariale in altri settori della produzione.

Contro questa presunta legge naturale dell'economia, Nitti ricorre a un approccio storico che costituisce la vera cifra metodologica delle scienze sociali che animano il movimento del liberalismo atlantico. C'è qui all'opera naturalmente la lezione di Schmoller e del socialismo della cattedra, ma più nello specifico, la revisione della teoria del fondo salari condotta nel 1876 dell'economista americano Francis Amasa Walker. In *The Wage Question* Walker scrive infatti che è «la produzione - e non il capitale - che fornisce la misura del salario»¹⁶. In altre parole, agendo sul terreno della produttività attraverso una più razionale organizzazione del lavoro e, soprattutto, attraverso maggiori investimenti tecnologici, è possibile ottenere un incremento del profitto tale da far saltare ogni vincolo asfittico sulla quota da destinare ai salari.

C'è tuttavia di più. La sfida per Nitti non sta solo nel dimostrare che il fondo salari può essere ampliato, ma che è la stessa crescita dei salari ad avere una funzione propulsiva nell'accumulazione di capitale e non solo nella redistribuzione della ricchezza prodotta. Il che ha ovviamente una ricaduta specifica per le condizioni di sviluppo dell'economia italiana che, come abbiamo detto, Nitti ritiene affetta da una cronica mancanza di capitali e da una scarsa propensione della classe imprenditoriale italiana a farsi carico di robuste politiche di investimento. In altre parole, salari più alti non danneggiano il ciclo dell'accumulazione ma hanno un effetto benefico su di esso perché costringono l'impresa a innovare e modernizzare l'apparato produttivo, contrariamente a quanto in quegli stessi anni sostengono Maffeo Pantaleoni e gli eredi di Francesco Ferrara, che indulgono in posizioni simil-malthusiane per cui la fame costituirebbe il miglior rimedio alla presunta accidia dei lavoratori¹⁷.

Per dimostrare l'infondatezza delle tesi dei liberisti italiani, Nitti si serve delle ricerche empiriche condotte da Brentano e dal suo allievo Schultze Gavernitz nei settori dell'industria del cotone

¹⁵ J.R. MCCULLOCH, *An Essay on Circumstances Which Determine the Rate of Wage and the Condition of the Labouring Classes*, London, 1826, pp. 113; 115.

¹⁶ F.S. NITTI, *Il lavoro umano e le sue leggi*, in *SEF*, vol. II, Bari, 1960, p. 362. Cfr. F.A. WALKER, *The Wage Question*, New York, 1876.

¹⁷ Cfr. sul punto I. MAGNANI, *Dibattito tra economisti italiani di fine Ottocento*, Milano, 2003.

in Gran Bretagna e nell'Europa continentale. Sulla base di indagini sul campo, i due economisti dimostrano infatti che il costo del lavoro in Inghilterra è minore che in Germania, nonostante un filatore britannico lavori per nove ore al giorno contro le undici di un filatore tedesco e guadagni quasi il doppio di quest'ultimo. Date tali condizioni, il minore costo del lavoro britannico ha allora una sola possibile spiegazione: l'industria inglese ha investito sulla produttività più dell'industria tedesca e lo ha fatto in virtù della maggiore organizzazione e combattività della classe operaia britannica¹⁸.

Gli incrementi nel tasso di produttività nell'industria britannica sono infatti attribuiti da Nitti agli alti salari e a una più equa giornata lavorativa in vigore in Inghilterra. In altre parole, il tasso di produttività esula dal campo economico e rappresenta un indice del tasso di modernizzazione politica di una determinata società e del suo avanzamento verso una compiuta democrazia industriale. Tre sono gli argomenti adottati da Nitti per sostenere la sua tesi. In primo luogo, gli studi di fisiologia di Angelo Mosso lo spingono a formulare una sorta di legge di diminuzione crescente dell'efficienza sul luogo di lavoro: oltre un certo limite, più si lavora, meno si produce¹⁹. In secondo luogo, contro ogni gretto economicismo, si concentra sulle condizioni psicologiche del lavoro, sostenendo che un operaio mal pagato, sottoposto a giornate di lavoro estenuanti, avrebbe «le coeur en grève», il «cuore in sciopero»²⁰.

Salari più alti e giornate lavorative ridotte avrebbero invece sostenuto l'efficienza sul luogo di lavoro anche agendo sulle condizioni psicologiche del lavoratore. Infine, gli alti salari costringono l'impresa a effettuare investimenti tecnologici per compensare la maggiore quantità di capitale dato al lavoro, aumentando l'efficienza complessiva del sistema²¹. Questo terzo punto è particolarmente importante nella riflessione di Nitti, perché lo sviluppo tecnologico avvia un circolo virtuoso che rende obsolete le forme arcaiche di produzione. Nello specifico, Nitti si serve degli studi compiuti da Beatrice Potter nei cosiddetti *sweat shops*, ovvero nei luoghi dove un lavoro domestico condotto in condizioni degradanti e comunque asservito al sistema di fabbrica continua a sussistere nella sia

¹⁸ F.S. NITTI, *Il lavoro umano e le sue leggi*, cit., pp. 356 ss.; cfr. G. VON SCHULZE-GAEVERNITZ, *Der Grosbetrieb, ein wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt*, Leipzig, 1892; L. BRENTANO, *Ueber das Verhältnis von Arbeitslohn und Arbeitszeit zur Arbeitsleistung*, Leipzig, 1893.

¹⁹ F.S. NITTI, *Il lavoro umano e le sue leggi*, cit., pp. 304-305; cfr. A. MOSSO, *La fatica*, Milano, 1891, in particolare cap. III.

²⁰ *Ibid.*, p. 346.

²¹ *Ibid.*, p. 356.

pure avanzata civiltà industriale britannica. Un fenomeno che nella realtà italiana risulta ancora più pronunciato²².

D'altra parte, il dilemma rimane sempre quello della compresenza di livelli diversi dello sviluppo economico in una medesima area. Un dilemma che, per lo specifico dualismo italiano, si presenta particolarmente acuto agli occhi di Nitti. Il mero sviluppo economico non è sufficiente a trainare anche lo sviluppo sociale e politico. Grazie a ricerche condotte negli Stati Uniti, nel Regno Unito, in Germania e in Belgio, Nitti poté dimostrare che alti salari innescano un incremento della produzione industriale e del profitto, ma anche che alti profitti da soli non determinano un aumento dei salari²³. Ciò che Nitti trae da queste ricerche empiriche è che solo lo sforzo organizzativo delle classi lavoratrici, e quindi la formazione dei sindacati, genera un miglioramento delle condizioni di lavoro. In particolare, sulla base dell'inchiesta di Elgin Gould, commissionata dall'amministrazione americana nei primi anni '90 per studiare le condizioni di vita dei lavoratori negli Stati Uniti e in Europa, Nitti individua la vera causa dell'andamento incrementale del livello dei salari in paesi come gli Stati Uniti o la Gran Bretagna nella «incontentabilità» dei lavoratori: nella loro permanente ricerca di un migliore standard di vita, nei nuovi bisogni e desideri suscitati dalla società industriale²⁴. In breve, nella loro volontà di far parte della dinamica ascendente della società industriale.

Consapevoli di avere il diritto di partecipare al progresso dell'umanità, gli operai americani lottano non per sovvertire il sistema economico ma, come osserva Richard Ely, per «un'esistenza più ricca [...] rispetto alla mente, all'anima e al corpo»²⁵. Se la produttività costituisce solo la precondizione economica per alzare i salari, l'ascesa dei sindacati e delle lotte operaie ne rappresenta l'autentica condizione politica. Nelle parole di Nitti, le lotte del lavoro sono «lotte feconde» in quanto si oppongono e mettono in discussione l'attuale sistema diseguale e oppressivo che nega il pieno sviluppo in ogni individuo di tutte le facoltà umane. In tal senso, è la lotta organizzata e matura dei lavoratori che può spingere l'Italia di fine Ottocento verso uno stadio moderno di sviluppo sociale, politico ed economico, contribuendo alla realizzazione di una democrazia industriale in cui è la società nel suo complesso ad avanzare e non soltanto un segmento di essa. In definitiva,

²² B. POTTER, *Il salario del sudore*, in *La Riforma Sociale*, 1894, vol. I, f. 1, pp. 47-66.

²³ F.S. NITTI, *Il lavoro umano e le sue leggi*, cit., p. 356.

²⁴ *Ibid.*, p. 367; 392. Ampii stralci dell'inchiesta di Gould erano stati all'epoca pubblicati in Europa in «La Riforma Sociale».

²⁵ R.T. ELY, *The Labor Movement in America*, New York, 1886, p. 3.

è proprio l'incontentabilità operaia a imporre le ragioni della società e della giustizia sociale su quelle dell'economia. «Se l'economia politica è contro di noi, noi saremo contro l'economia politica»: così Nitti riassume il senso ultimo delle lotte operaie e contadine alla fine del secolo²⁶. Vi è in Nitti un rifiuto della riforma calata dall'alto, secondo il tradizionale modello giacobino: «le riforme – scrive nel 1894 – siano fatte non solo *per il* popolo, ma *mediante* il popolo»²⁷.

Tuttavia, la virata marxista e collettivista assunta dal partito socialista fin dal congresso di Reggio, che ad avviso di Nitti lo allontana dai bisogni reali delle masse, rende assai difficoltosa la formazione di una radicata organizzazione operaia nel paese²⁸. Per contro, è ancora al contesto atlantico che Nitti guarda come modello da seguire. Egli loda infatti le forme di organizzazione sindacale prevalenti in Gran Bretagna e negli Stati Uniti e, nello specifico, assume come esempio l'American Federation of Labor (AFL). Pragmatiche e poco ideologiche, le lotte condotte dall'AFL hanno davvero elevato le condizioni di vita dell'operaio americano, proprio perché, è il ragionamento di Nitti, hanno saputo adattare le richieste dei lavoratori alle esigenze della società nel suo complesso. Il fatto che in Italia manchi un sindacato come l'Afl, capace di porre le classi lavoratrici in una realistica posizione negoziale nei confronti del padronato, avrebbe reso Nitti sempre più scettico circa la funzione emancipatrice che egli aveva assegnato a quelle stesse classi.

Inoltre, la crisi finanziaria e industriale che colpisce l'Italia e il mondo atlantico nel 1907 sembra confermare la sua analisi della strutturale debolezza del capitalismo industriale italiano²⁹. A fronte di una classe operaia e lavoratrice che fatica a formarsi e a organizzarsi in un tessuto industriale ancora povero, viene dunque a mancare quel soggetto sociale a cui Nitti negli anni Novanta dell'Ottocento aveva affidato il compito di promuovere la democratizzazione e la modernizzazione della società italiana. È questa nuova consapevolezza che al volgere del nuovo secolo induce Nitti a riformulare il problema del rapporto tra le ragioni della società e quelle dell'economia. In altre parole, a porre su nuove basi il problema del rapporto tra democrazia e capitalismo, delineando l'ipotesi di una direzione politica dello sviluppo da attuarsi attraverso speciali organi amministrativi che, come vedremo, superano definitivamente il vecchio modello riformista calato paternalisticamente dall'alto.

²⁶ F.S. NITTI, *I problemi del lavoro*, cit., p. 271.

²⁷ ID., *Il perfetto analizzatore* (1894), in *SQM*, vol. I, Bari, 1958, p. 519.

²⁸ ID., *Strascichi del Congresso di Reggio* (1893), in *SEF*, vol. I, Bari, 1971, pp. 818 ss.

²⁹ Cfr. F. BONELLI, *La crisi del 1907. Una tappa dello sviluppo industriale in Italia*, Torino, 1971.

3. L'amministrazione in appalto e la democrazia industriale

Nitti entra ufficialmente nei palazzi della politica nel 1904, quando viene eletto alla Camera dei deputati nelle file del Partito radicale. Nello stesso anno collabora in maniera determinante alla stesura della legge speciale per Napoli, che costituisce per molti versi un laboratorio per sperimentare nuove soluzioni di tipo amministrativo ai ritardi dello sviluppo industriale italiano³⁰. È il sintomo di come il progetto di democratizzazione della società «mediante il popolo» stia per passare in secondo piano. Ciò tuttavia non comporta l'abbandono dell'ideale della democrazia industriale, che viene semmai ripensata su nuove basi. L'«elevazione morale e materiale del più gran numero di uomini» continua cioè a essere «la meta costante»³¹. A mutare sono semmai i mezzi con cui realizzarla. Poiché come già registra nel 1907, stilando una proposta di programma per il Partito radicale, una via endogena alla riforma della società non risulta più praticabile, è alla macchina dello Stato che Nitti guarda per realizzare il suo disegno riformatore. Non siamo però di fronte a una virata dirigista, perché allo Stato spetta una delimitata funzione di «coordinamento» delle forze organizzate che si agitano in una società tanto complessa quanto disgregata. In altre parole, la rivalutazione del ruolo dello Stato come promotore della riforma sociale non implica una messa in discussione dell'autonomia dei corpi sociali³². Comporta piuttosto la constatazione dell'incompiutezza della costituzione sociale, poiché la formazione di grandi corpi sociali organizzati non ha prodotto quel movimento di emancipazione delle classi lavoratrici auspicato dal giovane Nitti. Allo Stato spetta cioè il compito di portare a maturazione quei processi di socializzazione che in Italia mostrano ancora un profilo incoerente e contraddittorio. D'altra parte, se osservato all'interno del panorama del liberalismo atlantico, questa rivalutazione dello Stato non è una tendenza esclusiva della cultura riformatrice italiana. Negli stessi ambienti del *new liberalism* britannico, tradizionalmente più sospettosi nei confronti dell'interventismo statale rispetto, per esempio, al socialismo cattedratico tedesco, si registrano slittamenti analoghi. In *Liberalism* (1911), vero e proprio testo canonico della corrente riformatrice del liberalismo britannico, Leonard T. Hobhouse giunge a individuare nello Stato il depositario del *common good*. In quanto tale, può ricorrere a misure restrittive della libertà

³⁰ Sulla legge speciale per Napoli, mi permetto di rimandare al mio *Una soluzione tecnica per la questione meridionale? Nitti e la legge speciale per Napoli*, in *Annali dell'Istituto Italiano di Studi Storici "Benedetto Croce"*, 2015, vol. XXVIII, pp. 297-349.

³¹ F.S. NITTI, *Il partito radicale e la nuova democrazia industriale*, cit., p. 432.

³² *Ibid.*, pp. 357 ss.

individuale se sono finalizzate ad «assicurare le condizioni esterne e materiali dello sviluppo libero e senza impedimenti» della personalità di ogni individuo³³. In questo quadro, prosegue Nitti, l'intervento dello Stato comporta la costruzione di nessi e legami sociali laddove regnano l'egoismo e l'interesse di classe al fine di «aumentare la produzione, diffondere l'istruzione, opporci a tutti i pesi della politica tradizionale»³⁴. Da questa politica ambiziosa, che non si rassegna al lento cammino della storia ma punta «idealisticamente» a governarla, scaturirà un'autentica democrazia industriale. Lo Stato deve farsi carico di tale politica, non perché titolare di una razionalità e di un'etica superiori alla società, ma soltanto in quanto è il più potente strumento tecnico di cui i riformatori possono disporre a fronte del lento e caotico sviluppo sociale.

È attorno allo Stato, dunque, che si riarticolano i fili di un progetto politico che ora punta a organizzare per via amministrativa il capitalismo per realizzare la democrazia, invece di lasciare alle masse il compito di democratizzarlo. Proprio perché l'ideale democratico non scompare mai dall'orizzonte nittiano, l'intervento pubblico non può manifestarsi all'insegna di un dirigismo che lascerebbe poco spazio e respiro alle forze sociali. Lo Stato deve cioè predisporre un'amministrazione di tipo nuovo, che non punti ad asservire o subordinare la società a un suo presunto disegno superiore. Deve invece operare in sinergia con essa, contribuendo a sviluppare quei processi di elevazione morale e materiale della società rimasti a uno stato incompiuto. È un'amministrazione in senso sociale, capace di rappresentare cioè le forze della società e al tempo stesso orientarle a finalità pubbliche, che Nitti ha in mente. Sotto questo aspetto, emergono con forza le affinità con un altro grande riformatore dell'amministrazione come Giovanni Montemartini, anch'egli influenzato dalla lezione del liberalismo atlantico e, in particolare, dall'istituzionalismo di John Commons³⁵.

Nitti avrebbe non a caso chiamato Montemartini a dirigere l'ufficio di statistica quando nel 1911 Nitti va ad occupare la carica ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio del IV governo Giolitti. È proprio in qualità di ministro che, grazie all'ausilio dei suoi stretti collaboratori Alberto Beneduce e Vincenzo Giuffrida, Nitti va definendo in questo torno di tempo un modello di amministrazione agile, dinamica, capace di agire nel vivo del tessuto economico e sociale senza le rigidità della vecchia amministrazione centralizzata. Un nuovo modello di amministrazione che

³³ L.T. HOBHOUSE, *Liberalism*, London, 1911, p. 78.

³⁴ F.S. NITTI, *Il partito radicale e la democrazia industriale*, cit., p. 414.

³⁵ Cfr. G. MONTEMARTINI, *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano, 1902. Sulle municipalizzate e la figura di Montemartini cfr. A. CARDINI, *Marginalismo, liberismo e socialismo: Giovanni Montemartini*, in M.E.L. GUIDI, L. MICHELINI, *Marginalismo e socialismo*, cit., pp. 121-136.

si svincola cioè dalla tradizionale amministrazione per ministeri, andando a definirsi attorno al modello dell'ente pubblico³⁶. Si tratta di enti solo nominalmente di proprietà dello Stato ma in concreto autonomi e dotati di personalità giuridica. Essi di fatto operano come attori di natura privatistica, ovvero come imprese che, mentre agiscono secondo criteri di efficienza industriale, intervengono in settori di interesse pubblico per formare dei veri e propri polmoni finanziari attraverso cui lo Stato può, da un lato, sopperire alla cronaca scarsità di capitali e, dall'altro, avviare programmi e politiche sociali. Ovvero, può servire i fini dell'accumulazione e della legittimazione, del capitalismo e della democrazia. È il caso dell'Istituto nazionale delle assicurazioni, creato da Nitti nel 1912 per permettere allo Stato di raccogliere capitali attraverso la vendita di assicurazioni sulla vita per sostenere l'industrializzazione e la modernizzazione del paese, oltre all'implementazione di politiche sociali³⁷. Siamo di fronte alla genesi di quella che può essere definita come un'“amministrazione in appalto”, ovvero l'affidamento di un pezzo di politica di finanza pubblica a un ente che è solo formalmente interno dell'impalcatura amministrativa, poiché tale ente sfugge alle rigidità e al formalismo dei tradizionali organi burocratici e si muove invece con agilità ed efficienza sul mercato³⁸.

Con l'avvento della Grande guerra, Nitti non segue la deriva interventista che prende il paese e, appoggiando il neutralismo giolittiano, si ritira in un primo momento a vita privata. Dopo il disastro di Caporetto, in uno dei momenti più drammatici della vita nazionale, Nitti viene però richiamato al governo da Vittorio Emanuele Orlando per ricoprire la carica di ministro del Tesoro. In tali vesti, egli sviluppa ulteriormente l'apparato dell'amministrazione in appalto. Già alla fine del 1917, Nitti vara una legge che affida all'INA il compito di finanziare l'Opera Nazionale Combattenti, un nuovo ente pubblico dalle finalità più marcatamente sociali, in quanto il suo scopo è di concedere ai combattenti terre da coltivare e prestiti agevolati da destinare a migliorie agricole³⁹. Due anni dopo, nel 1919, la stessa INA risulta tra gli enti finanziatori del CREDIOP, ente deputato alla pianificazione e al finanziamento di lavori pubblici e infrastrutture⁴⁰. L'amministrazione in appalto rappresenta un modo tipicamente italiano di intervenire in campo economico e di regolare e organizzare un capitalismo a corto di capitali. Eppure, come mostra la documentazione che

³⁶ Cfr. sul punto G. MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, 1988.

³⁷ Atti Parlamentari, *Discussioni*, Camera dei Deputati, XXIII Legislatura, 29 giugno 1911, p. 16413.

³⁸ Per una più estesa trattazione del tema, mi permetto di rimandare al mio *Tra capitalismo e amministrazione: il liberalismo atlantico di Nitti*, Bologna, 2017, pp. 131 ss.

³⁹ Cfr. *Discorso dell'on. Nitti alla Commissione incaricata di esaminare lo schema di statuto dell'erigenda Opera Nazionale Combattenti*, in Archivio Centrale dello Stato (ACS), *Carte Nitti*, b. 19, f. 49, s.f. 2.

⁴⁰ Cfr. sul punto G. MELIS, *Due modelli di amministrazione*, cit., pp. 250 ss.

accompagna il disegno di tali enti, Nitti plasma l'INA secondo modelli analoghi sperimentati nel 1911 nel Wisconsin e precedentemente in Gran Bretagna e Nuova Zelanda⁴¹. Da oltre Atlantico viene analogamente il modello tramite cui nel 1917 Nitti dà forma all'Istituto nazionale dei cambi con l'estero, l'ente preposto a governare gli scambi monetari durante la guerra e, attraverso questi ultimi, a regolare l'importazione di merci in Italia per evitare pratiche speculative⁴². La particolare forma consortile dell'ente, che aggrega attorno a sé le principali banche italiane per controllare il corso della lira e i cambi con l'estero, ricalca infatti lo schema associativo del War Industries Board americano, guidato da Bernard Baruch, e della U.S. Food Administration del futuro presidente statunitense Herbert Hoover⁴³. Due agenzie che Nitti aveva visto da vicino nell'estate del 1917, durante la sua visita ufficiale negli Stati Uniti su mandato del governo Boselli⁴⁴.

Che il liberalismo atlantico di Nitti vada sempre più stabilizzandosi attorno al ruolo centrale dell'amministrazione non significa, come abbiamo visto, un abbandono dell'orizzonte democratico. Piuttosto, quello a cui si assiste nel tornante della guerra è una ridefinizione del concetto stesso di democrazia, che cessa di essere mero «governo del popolo», per indicare un regime di cooperazione tra le forze produttive che si sostituisce al dominio di classe di una borghesia parassitaria. La compenetrazione tra amministrazione e democrazia produce cioè come esito un assetto corporativo per organizzare il capitalismo, impedire le competizioni disgregatrici tra le imprese e tra queste e le organizzazioni dei lavoratori. Tale democrazia dei produttori è la risposta che Nitti formula alla crisi di rappresentanza e di legittimità che il vecchio modello liberale, basato sull'autonomia di individui singoli e astratti, porta con sé. Al tempo stesso, nella democrazia dei produttori lo spazio per il conflitto si assottiglia perché è la democrazia stessa che per espandersi deve fondarsi sulla regolarità dello sviluppo economico. Sicché il conflitto sociale, un tempo considerato da Nitti

⁴¹ Sull'influenza del modello del Wisconsin cfr. la lettera di A. ROSSI a F.S. NITTI, 9 luglio 1911, in ACS, *Carte Nitti*, b. 9, f. 17, s.f. 2. Il diplomatico italiano allega alla sua lettera il testo di legge sulla statalizzazione delle assicurazioni, che è conservato tra le carte di Nitti, a dimostrazione di come la legge istitutiva dell'Ina sia stata influenzata da esperimenti di commistione tra pubblico e privato praticati in area anglosassone. Sulle commissioni indipendenti e il loro carattere ibrido, *quasi-public*, e in questo senso accostabili all'amministrazione in appalto italiana, cfr. R. BARTON, *Oltre la politica. La crisi politico-istituzionale negli Stati Uniti tra Otto e Novecento*, Bologna, 1993, pp. 135 ss. Sull'influenza del modello inglese e neozelandese cfr. i seguenti documenti ritrovati sempre tra le carte di Nitti, *Riassunto del rapporto della commissione dipartimentale incaricata di studiare i modi di incoraggiare l'assicurazione sulla vita a mezzo degli uffici postali in Inghilterra*, in *Ibid.* e *Assicurazioni dello Stato in Nuova Zelanda*, in *Ibid.*

⁴² Cfr. l'intervento di Nitti in *Verbale del Consiglio di Amministrazione dell'Istituto nazionale dei cambi con l'estero dell'11 febbraio 1918* in ACS, *Archivio dell'Istituto Nazionale dei Cambi con l'estero*, b. 1.

⁴³ Cfr. la corrispondenza tra Nitti e il segretario di Hoover in ACS, *Carte Nitti*, b. 12, f. 26, s.f. 1.

⁴⁴ Cfr. la relazione stilata da Nitti al suo ritorno in Italia dopo il viaggio negli Stati Uniti in *A.S.E. il cav. Paolo Boselli, Presidente del Consiglio dei Ministri*, in ACS, *Carte Nitti*, b. 12, f. 26, s.f. 3

vettore di modernizzazione democratica, appare più che mai problematico nella misura in cui mette a rischio la regolarità della cooperazione.

Al termine della Grande guerra corporativismo e amministrazione in appalto costituiscono innovazioni sul terreno della costituzione materiale di uno Stato liberale che si confronta con il problema di far coesistere capitalismo e democrazia. Tali innovazioni sono in larga misura attribuibili a Nitti e al suo entourage negli alti ranghi dell'amministrazione. Non stupisce che nel 1919, caduto il governo Orlando, Vittorio Emanuele III chiami proprio Nitti alla presidenza del Consiglio. Il governo Nitti dura tuttavia non più di un anno, senza riuscire a realizzare quella cooperazione tra le parti sociali che pure nutre le sue ambizioni al momento di accettare l'incarico di presidente del Consiglio. È il segno della condizione di crisi in cui versa lo Stato liberale dopo gli sconvolgimenti della Guerra, poco prima che il fascismo giunga al potere. E sarà proprio il fascismo ad appropriarsi delle innovazioni amministrative di Nitti, cooptando per giunta il suo “allievo” Beneduce, sia pure con finalità ben diverse da quelle dello statista lucano. D'altra parte, quelle innovazioni andranno a far parte del repertorio del liberalismo atlantico, ritornando utili dopo che la crisi del 1929 innescherà quello che è stato definito un *Global New Deal*, ovvero un programma di governo del rapporto tra democrazia e capitalismo nel momento della sua crisi mondiale⁴⁵.

MICHELE CENTO
Università di Bologna

⁴⁵ K. PATEL, *The New Deal: A Global History*, Princeton, 2016.