

# Francesco Saverio Nitti: Mezzogiorno, amministrazione, intervento pubblico

di Giuseppe Grieco

19-07-2021

Questo contributo è tratto dal numero 7 di Pandora Rivista del 2018, intitolato "Italia". Questo contenuto è liberamente accessibile, altri sono leggibili solo agli abbonati nella sezione Pandora+ che ospita l'archivio delle versioni online dei contributi dei numeri pubblicati. Per ricevere i numeri cartacei è possibile abbonarsi a Pandora Rivista per l'anno in corso. È inoltre disponibile la formula sostenitore che comprende tutte le uscite dell'anno in corso e del precedente.

«La nostra povertà presente è grande; ma sarebbe tollerabile se avessimo dinanzi un programma nazionale, se vedessimo chiara una via di risurrezione» Francesco Saverio Nitti.

L'Italia di oggi, qualsiasi punto di osservazione si utilizzi, è un Paese strutturalmente più debole e strategicamente meno influente a livello internazionale rispetto a quanto storicamente sperimentato nei precedenti decenni di vita unitaria[1]. Non è necessario cercare una spiegazione a tale debolezza nella carenza di una solida identità nazionale, né tantomeno è giustificato dipingere l'evoluzione dello Stato unitario come una successione di occasioni mancate per la modernizzazione del Paese e per la liberazione delle sue energie migliori, soffocate da oligarchie clientelari[2]. È invece in particolare negli ultimi trent'anni che - anche in seguito all'emergere di un nuovo ordine globale - il Paese e le sue classi dirigenti hanno perso la capacità di definire una coerente strategia di sviluppo interno e di proiezione internazionale.

La fine degli equilibri domestici e internazionali della Guerra fredda ha spinto l'Italia a ricercare nell'Unione Europea un porto sicuro che potesse offrire al Paese equilibrio interno, ruolo internazionale e identità nazionale[3]. Dopo la crisi interna del 1992-94, negli anni della "transizione incompiuta" del sistema politico e istituzionale italiano, è mancata nei ceti dirigenti la capacità di una progettualità politica che - indipendente da "vincoli esterni" - potesse offrire nuove coordinate alla missione dello Stato e sviluppare un'efficace orizzonte di senso attraverso cui interpretare il percorso nazionale[4].

In un contesto in cui si impone il ripensamento dell'esperienza statale italiana è utile tornare a confrontarsi con il pensiero politico meridionalista, non in quanto testimonianza storica sulla questione meridionale, ma quale contributo intellettuale sulle dinamiche del processo di state-building e dello sviluppo economico italiano[5]. È nell'ambito del pensiero meridionalista, infatti, ed in particolare con Francesco Saverio Nitti, che emerge nei primi anni del Novecento un programma nazionale teso a superare il dualismo economico italiano, l'emarginazione del Mezzogiorno e dei ceti sociali inferiori, ripensando il ruolo dello Stato attraverso un'energica azione pubblica a sostegno dello sviluppo capitalistico ed industriale[6]. In un contesto di fervore culturale meridionalista, Nitti innova le coordinate del liberalismo risorgimentale italiano elaborando un progetto di modernizzazione e accelerazione dello sviluppo nazionale da promuovere attraverso la costruzione di uno Stato industriale, ovvero di «un'organizzazione politica dotata di un apparato amministrativo direttamente impegnato nell'implementazione di un sistema produttivo basato sulla centralità della fabbrica»[7].

Il programma nittiano - da cui emergerà nel secondo dopoguerra il "nuovo meridionalismo" industrialista promosso sotto il segno dell'IRI - può essere riassunto in tre proposizioni: 1) non è

possibile un vero progresso civile ed economico per il Mezzogiorno e per l'Italia se non attraverso la promozione della grande industria e della produttività manifatturiera; 2) tale programma socio-economico va intrapreso attraverso un intervento diretto dello Stato che consenta di superare la strutturale debolezza del capitalismo italiano nella mobilitazione e organizzazione degli investimenti; 3) il coordinamento di questa azione spetta a una classe dirigente di civil servant che metta cultura, scienza e tecnica al servizio della politica.

Agli inizi del Novecento - mentre si apriva il dibattito nazionale sulla "questione di Napoli" e l'inchiesta Saredo mostrava la corruzione politico-amministrativa locale - Nitti pubblicava Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97, poi edito come Nord e Sud, un'opera in cui mostrava quanto le politiche fiscali adottate dallo Stato unitario avessero trasferito risorse dalle regioni meridionali a quelle settentrionali, incrementando il loro divario. Al di là dell'accuratezza delle cifre - contestate in quegli anni - il contributo di Nitti era fondamentale nell'evidenziare due aspetti: 1) il bilancio dello Stato unitario, più che a finalità di sviluppo e benessere economico, fino a quel momento era stato destinato in particolare all'esigenza del pareggio e alle spese militari; 2) lo Stato - più che le forze del mercato - era stato protagonista di un'accumulazione capitalistica squilibrata, poiché concentrata nelle regioni settentrionali, beneficiarie di maggiori investimenti infrastrutturali. Così facendo Nitti saldava questione meridionale, questione nazionale e questione sociale, indicandone la soluzione in una gestione non più "dualistica" della finanza pubblica e mostrando il ruolo decisivo che quest'ultima poteva svolgere nel promuovere un equilibrato sviluppo capitalistico del Paese[8]. La visione di Nitti sul Mezzogiorno assumeva poi la forma di un programma nazionale in L'Italia all'alba del secolo XX, una raccolta di testi di conferenze edita nel 1901 in cui produttivismo, industrialismo e meridionalismo si intrecciavano alla riflessione su risorse energetiche, formazione delle classi dirigenti ed educazione nazionale. Nitti formulava «una strategia di politica economica e di egemonia culturale» indicando, nell'intervento L'avvenire economico dell'Italia. Le vie della risurrezione, un programma di modernizzazione del Paese centrato su industrializzazione diffusa, aumento della produttività e gestione pubblica dell'energia elettrica[9]. La sostituzione dell'elettricità al vapore come forza motrice, il controllo pubblico delle acque e la nazionalizzazione dell'energia elettrica, rappresentavano nella riflessione di Nitti, il perno di una politica economica che - lungi dall'essere una forma di statalismo - si poneva l'obiettivo di utilizzare lo Stato e l'intervento pubblico per un programma di rinnovamento agroindustriale, di espansione della produttività nazionale e di programmazione infrastrutturale per stimolare l'iniziativa industriale privata.

Tra il 1903 e il 1904, la preparazione della legge speciale per Napoli, su incarico del presidente del Consiglio Giovanni Giolitti, offriva a Nitti l'occasione di mettere in pratica il programma produttivistico per l'elettrificazione e industrializzazione del Mezzogiorno. Secondo Nitti, i cui studi La città di Napoli del 1902 e Napoli e la questione meridionale del 1903, erano alla base della stesura della legge speciale, la strada per lo sviluppo di una metropoli come Napoli passava necessariamente per la promozione della grande impresa industriale[10]. La città di Napoli doveva quindi abbandonare le "illusioni pericolose" di chi ne associava lo sviluppo al turismo e ai musei, all'idea esotica che essa potesse essere un "grande albergo" e un "grande porto per l'Oriente".

Per trasformare Napoli in un modello di sviluppo per il Mezzogiorno, era necessario che lo Stato abbandonasse il principio dell'uniformità legislativa e intervenisse direttamente con una legislazione speciale - modellata sulle esigenze locali - che prevedesse agevolazioni fiscali e doganali, infrastrutture e commesse per trasferire capitali al Sud e avviare un processo di industrializzazione, come nel caso dell'impianto siderurgico dell'ILVA a Bagnoli. Da Napoli la visione di Nitti si allargava fino a coinvolgere il territorio circostante in una trasformazione produttivistica volta a realizzare un'industrializzazione fondata sull'elettrificazione: il controllo delle acque pubbliche proposto da Nitti, infatti, era finalizzato all'irrigazione dei terreni e alla produzione di energia elettrica a buon mercato per favorire le attività industriali. Elettrificazione e produzione di energia idroelettrica

rappresentavano i mezzi principali per realizzare il progetto nittiano di sviluppo industriale nazionale da sperimentare a Napoli, ma la proposta nittiana di nazionalizzazione dell'energia elettrica incontrò l'opposizione delle compagnie private.

I provvedimenti del 1904 segnavano tuttavia una svolta decisiva nell'evoluzione dello Stato unitario e delle sue strutture, iniziando una amministrative revolution in government che avrebbe contraddistinto il percorso successivo della vita politica ed economica italiana[11]. La legge speciale per Napoli avviava il processo di costruzione di un'amministrazione parallela: enti pubblici svincolati dalla burocrazia ministeriale e appositamente istituiti per realizzare più efficacemente l'azione dello Stato e attuare i provvedimenti legislativi speciali. La rivoluzione avviata da Nitti assumeva i tratti di una rivoluzione amministrativa: se lo Stato, nella prospettiva nittiana, doveva svolgere un'azione diretta allo sviluppo economico della società e governarne la transizione industriale, tale attività andava coordinata da apparati amministrativi con adeguate competenze tecniche, che realizzassero un efficace e rapido intervento dello Stato nella società.

Tali strutture tecnocratiche erano chiamate a svolgere le moderne funzioni di uno Stato industriale, con l'obiettivo di recuperare il ritardo accumulato dall'Italia nel percorso di modernizzazione, estendendo prima di tutto il controllo dello Stato sulla produzione energetica necessaria al decollo produttivo. A tale scopo, la legge del 1904 istituiva l'Ente autonomo del Volturno al fine di costruire le centrali idroelettriche che avrebbero prodotto e distribuito a Napoli energia a basso costo. L'EAV rappresentava il primo esempio di ente pubblico, un'azienda di Stato indipendente dall'amministrazione centrale e operante nel mercato secondo le modalità di un'impresa privata, con l'obiettivo del profitto e della remunerazione dell'investimento, ma anche della difesa di un interesse collettivo.

Quando Nitti - dopo aver continuato la battaglia meridionalistica con progetti di rinnovamento forestale, idraulico ed elettrico per Basilicata e Calabria - veniva chiamato nel 1911 da Giolitti alla guida del Ministero di agricoltura, industria e commercio, il suo programma di modernizzazione divenne l'indirizzo nazionale di governo e di riforma dello Stato, favorendo lo sviluppo di nuove forme di intervento statale nei processi economici e la formazione di una élite di funzionari e tecnici, un "partito delle istituzioni" chiamato a pianificare la politica economica del Paese[12].

Dal Ministero dell'industria Nitti ingaggiava una battaglia per superare la debolezza del capitalismo industriale italiano, messa a nudo dalla crisi finanziaria del 1907, in cui erano emersi i problemi di sottocapitalizzazione delle imprese e la loro dipendenza dal contributo delle banche miste, istituti finanziari che operavano nel settore del risparmio privato e in attività finanziarie e speculative e che, prestando capitale in cambio di titoli industriali, creavano un pericoloso intreccio tra settore finanziario e produttivo. Ciò puntualmente richiedeva che lo Stato dovesse intervenire in salvataggi industriali - per tutelare lo stesso settore bancario - senza poter indirizzare le risorse pubbliche verso investimenti produttivi. Di fronte alle insufficienze di un capitalismo parassitario, Nitti elaborava la propria visione di democrazia industriale (1907), ovvero di una democrazia fondata sull'organizzazione e cooperazione tra le forze produttive, da realizzare attraverso strutture amministrative in grado di sostenere un processo di accumulazione più efficace e assicurare un afflusso continuo di capitali all'industria per incrementarne la produttività[13]. Non si trattava, secondo Nitti, di sostenere la "statizzazione" dell'economia, e il proliferare delle burocrazie ministeriali, bensì di razionalizzare e modernizzare l'azione dello Stato attraverso enti pubblici deputati alla raccolta dei capitali con cui sostenere una politica della produttività, senza gravare sui bilanci dello Stato: un'amministrazione in appalto che dotava lo Stato di un sistema finanziario indipendente dal Tesoro, con cui promuovere politiche pubbliche. A questa logica rispondeva la creazione dell'Istituto nazionale per le assicurazioni (1912), seguita dalla battaglia nittiana per conferire - senza successo - all'INA un regime di monopolio.

Negli anni di impegno nel governo Giolitti, mentre portava avanti la campagna per l'elettrificazione e

la modernizzazione agricola e industriale del Mezzogiorno, Nitti formava attorno a sé un gruppo di funzionari e tecnici, tra cui spiccavano Alberto Beneduce, Vincenzo Giuffrida e Arrigo Serpieri, che erano in sintonia con l'azione nittiana e che dopo la guerra - con Nitti ministro dell'economia e poi presidente del Consiglio - sarebbero stati protagonisti della costruzione dei nuovi enti economico-finanziari dello Stato, con il concorso dei principali gruppi creditizi del Paese (Istituto nazionale dei cambi con l'estero, Opera nazionale combattenti, Consorzio di credito per le opere pubbliche)[14]. All'interno di questa classe dirigente di tecnici e civil servant, animata da uno stesso disegno riformatore, si formavano profonde intese personali e culturali (il cosiddetto "partito nittiano") per offrire una soluzione alla crisi dello Stato liberale e alla sfida dei partiti di massa, nella convinzione - perdurata nei decenni successivi - secondo cui solo nuovi istituti amministrativi finalizzati a coordinare e regolare le funzioni economiche dello Stato, avrebbero potuto guidare la modernizzazione del Paese. Negli anni della guerra la visione nittiana assumeva infatti i connotati di un "nazionalismo della produzione", un'etica della responsabilità e della solidarietà nazionale, volta a sostenere la coesione politico-economica del Paese, allargandosi a considerare i nuovi assetti di potere internazionale e il ruolo dell'Italia - non imperiale bensì di Paese produttore ed esportatore - nello spazio Mediterraneo[15].

Conclusa la breve esperienza governativa, tuttavia, il modello di sviluppo industriale promosso da Nitti si affermava definitivamente negli anni del governo fascista e del secondo dopoguerra. Di matrice nittiana, infatti, era tanto la fondazione nel 1933 dell'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI) ad opera di Alberto Beneduce, già segretario particolare di Nitti al Ministero dell'industria, quanto la decisione - emersa già nel 1939 in seno all'IRI e poi coltivata dal "nuovo meridionalismo" negli anni della ricostruzione - di orientare in direzione meridionalistica lo sviluppo capitalistico italiano, colmando il divario tra le regioni e promuovendo l'industria nel Mezzogiorno[16]. Tale indirizzo, perseguito grazie all'efficace collaborazione tra civil servant quali Pasquale Saraceno (dirigente IRI), Donato Menichella (governatore Banca d'Italia e già collaboratore di Beneduce all'IRI), Rodolfo Morandi (ministro per l'industria) e Francesco Giordani (vicedirettore esecutivo della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo), fondatori della SVIMEZ nel 1946, trovava concretizzazione nel 1950 nell'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno[17].

Se è ormai chiusa da decenni la stagione della Cassa e dell'IRI, l'eredità della riflessione di Nitti costituisce ancora un punto di riferimento insostituibile per ripensare - alla luce di una più positiva considerazione delle esperienze di programmazione economica e intervento pubblico del passato - un nuovo percorso nazionale di sviluppo[18]. Nel contesto attuale l'istituzione delle Zone economiche speciali (ZES), l'incremento dei traffici mediterranei in seguito all'ampliamento del Canale di Suez, la rinascita dell'economia del mare e lo sviluppo delle relazioni con il Nord Africa, offrono grandi occasioni al Mezzogiorno e al Paese per formulare una "strategia euro-mediterranea", ma sarà necessario, come insegna l'esperienza nittiana, non dimenticare alcuni degli elementi costitutivi del successo storico dell'esperienza statale italiana[19].

Un percorso di rilancio strategico dell'Italia, infatti, non potrà che nascere da una classe dirigente che, combinando progettualità politica e competenza tecnica: 1) riconosca la necessità di affrontare il dualismo italiano e identifichi nella questione meridionale una questione nazionale, abbandonando l'illusione di uno sviluppo endogeno del Mezzogiorno fondato su risorse locali, turismo e agricoltura; 2) recuperi - senza essere pregiudizialmente statalizzatrice - una concezione positiva dell'intervento pubblico nell'economia e dello Stato quale agente innovatore, responsabile della modernizzazione produttiva del Paese attraverso la mobilitazione di capitale pubblico e privato; 3) elabori una politica economica nazionale di investimenti che affronti la desertificazione produttiva ed umana prodotta dalla dismissione della grande industria, sfruttando le grandi opportunità offerte dalla centralità mediterranea del Mezzogiorno e predisponendo interventi attivi che affrontino le criticità rappresentate dalle ridotte dimensioni delle imprese e dei conseguenti scarsi investimenti in ricerca,



innovazione e produttività[20]. A distanza di un secolo, l'esortazione di Nitti a realizzare un 'programma nazionale' resta ancora attuale: «Ora noi abbiamo dinanzi quindici o venti anni (un periodo minore, forse) in cui dipenderà da noi stessi se rimanere un Paese povero, denso di uomini e di difficoltà, o entrare nel novero delle grandi nazioni»[21].

[1] F. Romero, Rethinking Italy's Shrinking Place in the International Arena, «The International Spectator» 51/1, 2016, pp. 1-12.

[2] M. Graziano, The Failure of Italian Nationhood. The Geopolitics of a Troubled Identity, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2010, p. 4 e ss.

[3] A. Varsori, Introduction, in Id. e B. Zaccaria (a cura di) Italy in the International System from Détente to the End of the Cold War. The Underrated Ally, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2018, pp. 1-12.

[4] U. Gentiloni Silveri, Italy's unfinished transition: between domestic dynamics and international change, «Journal of Modern Italian Studies» 20/2, 2015, pp. 189-201.

[5] S. Cassese, Le questioni meridionali, in Id., Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella storia d'Italia, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 9-13.

[6] Professore di economia e statistica all'Università di Napoli dal 1893 e deputato del collegio di Muro Lucano dal 1904, Nitti fu responsabile della stesura del disegno di legge per l'incremento industriale di Napoli (la "legge speciale" dell'8 luglio 1904), promosse l'inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali (Nitti sarà relatore per la Basilicata e Calabria, 1907-1909), dal 1911 al 1914 fu a capo del Ministero di agricoltura, industria e commercio, per poi diventare ministro dell'economia e del tesoro nel 1917 e presidente del Consiglio nel 1920. Si veda G. Barone, Nitti, Francesco Saverio, Dizionario Biografico degli Italiani, vol. 78, 2013.

[7] M. Cento, Tra capitalismo e amministrazione. Il liberalismo atlantico di Nitti, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 67-71.

[8] Ivi, pp. 99-106.

[9] F. Barbagallo, Nitti e il Mezzogiorno. Tra politica ed economia, in S. Cassese (a cura di), Lezioni, cit., pp. 106-108.

[10] F. Barbagallo, La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 84-94.

[11] M. Cento, Tra capitalismo e amministrazione, cit., 111-121.

[12] F. Barbagallo, Nitti e il Mezzogiorno, cit., pp. 112-113.

[13] M. Cento, Tra capitalismo e amministrazione, cit., p. 131 e ss.

[14] G. Melis, Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993), Bologna, il Mulino, 1996, pp. 277-284.

[15] M. Cento, Tra capitalismo e amministrazione, cit., 167-171; F. S. Nitti, La Guerra e la Pace, Bari, Laterza, 1916, pp. 37-62. Si vedano anche i riferimenti in Id., L'Europa senza pace, Firenze, Bemporad, 1921.

[16] F. Barbagallo, La questione italiana, cit., in particolare pp. 111, 130, 164; P. Ciocca, Storia dell'IRI, vol. 6, L'IRI nell'economia italiana, Roma-Bari, Laterza, 2015, p. 47 e ss.

[17] Non essendo possibile in questa sede approfondire le diverse fasi dell'azione della Cassa si rinvia a E. Felice, Lepore e S. Palermo (a cura di), La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento, Bologna, il Mulino; E. Felice e A. Lepore, State intervention and economic growth in Southern Italy: the rise and fall of the 'Cassa per il Mezzogiorno' (1950-1986), «Business History» 59/3, 2017, pp. 319-341.

[18] F. Barbagallo, Lo Stato e il Mezzogiorno, in «Studi Storici» 57/1, 2016, pp. 87-91.

[19] A. Giannola, Una strategia per il Sud nel contesto nazionale ed europeo, «Rivista economica del Mezzogiorno» 28/3, 2014, pp. 419-431.

[20] Oltre al già citato saggio di Giannola, ed al capitolo finale in F. Bargallo, La questione nazionale, cit., si rinvia a G. Galasso, La questione meridionale oggi, in S. Cassese, Lezioni, cit., pp.315-330; A. Lepore, Il dilemma del Mezzogiorno a 150 anni dall'unificazione: attualità e storia del nuovo meridionalismo, «Rivista economica del Mezzogiorno» 25/1-2, 2011, pp. 57-90; Id. Alberto Beneduce, l'evoluzione dell'economia italiana e il nostro tempo, «Rivista economica del Mezzogiorno» 28/1-2, 2014, pp. 45-63; G. Viesti, La crisi, il Mezzogiorno e i difetti di interpretazione, «Meridiana» 79, 2014, pp. 9-27.

[21] F. S. Nitti, L'Italia all'alba, cit., p. 177.