



GOVERNARE IL MERCATO

*Progresso economico e coesione sociale
nel liberalismo italiano (1861-1939)*

LE RELAZIONI



INDICE

L'ETÀ DEI FONDATORI

La lunga emergenza: il dilemma della classe politica liberale nel XIX Secolo
di Fulvio Cammarano

Economisti liberali 1861-1900: i pragmatici e i radicali
di Roberto Romani

LA SVOLTA DEL SECOLO: LIBERALISMO E QUESTIONE SOCIALE

La soluzione liberista
di Alberto Mingardi

Forme e strumenti dell'intervento pubblico
di Francesca Sofia

LIBERALI NELLA CRISI DEL LIBERALISMO

L'economia italiana tra tecnocrazia e mercato (1915-1937)
di Daniela Felisini

Crisi, continuità, innovazione: l'amministrazione pubblica negli anni Venti
e Trenta
di Lorenzo Castellani

La lunga emergenza: il dilemma della classe politica liberale nel XIX secolo

di Fulvio Cammarano

In questo intervento saranno presi in esame il ruolo della Destra e della Sinistra storica e le caratteristiche culturali della classe politica che, a metà del XIX secolo, abbatté il sistema degli Stati preunitari. In particolare ci soffermeremo sulle peculiarità del processo di Nation building italiano: la scomparsa del conservatorismo e del moderatismo, l'emersione del tratto «giacobino» della Destra storica, il ruolo del trasformismo nel dare rilevanza e centralità all'esecutivo a scapito del Parlamento. Si trattò della base politica da cui poté emergere il tratto dirigista di Francesco Crispi, che pose la questione del futuro dell'Italia in termini espansivi e «megalomani», contestato sia da minoranze del radicalismo sia del moderatismo lombardo. La crisi di fine secolo, d'altro canto, non avrebbe sciolto il nodo cruciale di quale fosse il modo migliore per giungere ad una piena nazionalizzazione della società italiana.

Le caratteristiche della prolungata e complessa unificazione italiana produssero una vera e propria mutazione delle originarie caratteristiche della classe politica. Le due componenti, moderata e mazziniana, che, pur rivaleggiando, avevano cooperato nel condurre in porto l'unificazione erano di fatto unite dalle conseguenze «rivoluzionarie» delle loro azioni. «I nostri partiti parlamentari – dichiarò Romualdo Bonfadini – hanno tutti un'origine comune, l'origine rivoluzionaria. Quelli che fantasticarono [...] una Sinistra bandiera di progresso ed una Destra bandiera di conservazione, hanno applicato denominazioni d'indole straniera a fatti italiani, che non seppero vedere o non seppero giudicare». Fu un fenomeno che modificò radicalmente la natura di quelle formazioni politico-ideali attive durante il Risorgimento. Non va dimenticato che tali trasformazioni erano anche il frutto di una unificazione che aveva prodotto un permanente stato di fibrillazione dato che aveva messo in moto: una sanguinosa guerra civile, la temeraria rivendicazione di Venezia e Roma, la minaccia di un intervento di potenze straniere con la pretesa di ristabilire l'ordine turbato dalla guerriglia garibaldina.

In tale contesto di tensione e pericolo i moderati italiani rinunciarono ai loro principi costitutivi – a cominciare dal decentramento e dal sostegno alla Chiesa –, mentre da parte sua la Sinistra abbandonò le proprie pregiudiziali repubblicane («la monarchia ci unisce, la repubblica ci dividerebbe» – disse, com'è noto, Crispi) e scelse di rafforzare le istituzioni nazionali agevolando, ad esempio, il passaggio delle leggi di unificazione amministrativa senza discuterle. Emblematico, da questo punto di vista, il discorso di Crispi nel 1865, al momento della discussione sulla legge per il Codice civile e quello di procedura civile: «se ci dichiarasse che la posizione in cui si trova il paese è eccezionale, che l'Italia ha bisogno di un solo Codice civile [...], allora risponderai: se l'Italia ha d'uopo di un tale provvedimento, si faccia; ma cotesto è la rivoluzione, non è la legalità».

Anche la componente più radicale del nostro Risorgimento ebbe, di fatto, una sua peculiare integrazione. Per quanto esclusa dal potere per la sua matrice anti-monarchica e democratica, tale componente continuò comunque ad essere politicamente attiva. Subì anch'essa una sorta di conventio ad excludendum politica, che però non arrivò mai fino al punto di escludere sul piano morale e culturale quanti avevano combattuto, sia pure da sinistra, per la causa patriottica. L'unificazione, insomma, non aveva lasciato sul campo un unico vincitore, come succederà dieci anni dopo nella Germania di Bismarck, e pertanto quelle due componenti finirono per trovare il modo di convivere. Se non c'era un solo vincitore, c'era però un sicuro sconfitto: la Chiesa cattolica e con essa il conservatorismo, termine associato alla religione e pertanto bandito come l'unica vera prospettiva anti-unitaria. Un'esclusione che lasciò un segno indelebile nella storia italiana: nessun partito, infatti, si sarebbe mai definito «conservatore». Lo stesso Ruggero Bonghi, cattolico e moderato, volle chiarire questo punto:

"Il partito moderato e liberale non ha potuto, e talora non ha voluto essere un partito conservatore. Esso ha avuto davanti agli occhi troppo ed unicamente un fine solo, quello di costituire l'Italia; ed ha fatto bene. Nel costituirlo, non si può affermare che abbia avuto continuo riguardo ai diritti acquisiti, alle abitudini antiche, agli interessi legittimi, alla coscienza religiosa e concreta d'ogni parte della cittadinanza; dove di proposito deliberato, dove per necessità di cose, ha trascurato tutto quello il cui perpetuo e diligente rispetto è la norma e la forza d'un partito conservatore."

In un'intervista del 1880 Marco Minghetti auspicava l'ingresso in Parlamento «di un partito che non temo e che metterebbe gli uomini al loro posto nel nostro Parlamento. Lo Stato deve piuttosto desiderare l'intervento attivo di cittadini che avranno una cura speciale della religione, della proprietà, in una parola dei grandi interessi conservatori. [...]. Allora noi saremo giudicati per ciò che siamo, cioè per veri liberali, e la nazione potrà scegliere fra i nuovi conservatori e noi». L'intervistatore si sentì in obbligo di chiedere «per quale motivo l'onorevole Minghetti si affanna tanto ad accentuare la separazione fra la Destra attuale e i nuovi conservatori? Gli pare proprio che questi due partiti non possano mai avere nulla di comune, non possano mai trovare un terreno su cui combattere l'uno a fianco dell'altro, pur conservando la loro individualità?».

Mentre volgeva ormai al termine l'emergenza post-unitaria e lo Stato si andava consolidando anche a livello di riconoscimento internazionale, stava però già sorgendo la preoccupata narrazione della «cittadella politica nazionale» assediata dai fermenti sociali. Il liberalismo, insomma, non riuscì ad avere una sua «luna di miele» con la nazione e, appena conclusa la fase della precarietà postunitaria, cominciò quella in cui era impellente l'esigenza di dare più spazio all'esecutivo per difendersi da un altro tipo di contestazione, comune a tutta l'Europa dell'epoca: la cosiddetta questione sociale. Mentre una parte della Sinistra, una volta completata l'unificazione con la presa di Roma, si avvicinò alla sfera governativa, gruppi consistenti della Destra, pur sempre eredi di Cavour, avevano quasi integralmente abbracciato la politica dello statalismo e del giacobinismo pedagogico: «lo Stato moderno – disse uno dei suoi leader, l'hegeliano Silvio Spaventa – dirige un popolo verso la civiltà, non si restringe solamente a distribuire la giustizia e a difendere la società, ma vuole dirigerla per quelle vie che conducono ai fini più alti dell'umanità».

E proprio nel 1876 quella ruvida imposizione aveva favorito il raggiungimento di un rilevante risultato simbolico: il pareggio del bilancio. Il tentativo, però, di intaccare concreti interessi privati (a cominciare dal progetto di statalizzazione delle ferrovie) mise fine a quella stagione di intransigenza, come ebbe modo di chiarire Luigi Luzzatti:

"Noi colla ricchezza mobile al tredici per cento inquietammo le classi borghesi e ricche; le ecclesiastiche coll'incameramento dei beni della Chiesa; col macinato e col dazio consumo abbiamo vessato le classi povere; offendemmo le tradizioni vivaci delle autonomie comunali con l'avocazione allo Stato di molti balzelli locali; e per ultimo, colla tassa sulla circolazione dei biglietti di banca [...] e colla proposta delle ferrovie di stato, ci suscitammo contro persino la milizia disciplinata dei banchieri e degli uomini d'affari."

Nel 1876 la guida del governo passò senza traumi alla Sinistra, le cui due anime entrambe liberiste, quella amministrativa e «realista» di Depretis e quella più radicale di Cairoli-Zanardelli, andarono alla resa dei conti solo verso la fine degli anni Settanta. Il prevalere della prima aprì la strada al trasformismo, vale a dire al rafforzamento dell'esecutivo attraverso la garanzia di una stabile maggioranza parlamentare, a prescindere dalle collocazioni politiche ormai ritenute superate. Il trasformismo sarebbe servito soprattutto a marginalizzare le ali più radicali dei due schieramenti e permetteva al governo di basarsi su un «centro» garantito, per quanto sempre più indistinto.

Su questo insisteva anche la stampa vicina alla Destra, interpretando il trasformismo come un appello alla «conciliazione cogli elementi più affini in un comune intento di combattere insieme tutti i nemici delle istituzioni che ci reggono, repubblicani, radicali, socialisti». Secondo «La Perseveranza» non si «onestamente dissentire su di un punto, che cioè liberali e progressisti s'avessero ad accordare nel combattere tutti quei candidati che hanno per scopo di rovesciare il presente ordine di cose; per cui là dove un progressista si trova di fronte ad un radicale, i moderati devono votare per lui e viceversa». Visto in tale prospettiva, dunque, il trasformismo si configurava come la risposta di una parte della cultura liberale all'urgenza del rafforzamento dell'esecutivo di fronte all'ascesa della questione sociale e in questo modo apriva il tema dell'integrazione delle masse all'interno del «sistema». Lo chiarì perfettamente la «Nuova Antologia» nel 1882:

"Si dice di volere una maggioranza forte e salda, ma la verità si è che si vuole un forte e saldo governo [...]. E potremmo osservare che la maggiore stabilità e indipendenza del potere esecutivo è quasi sempre una necessità imprescindibile quando si allarga il suffragio, poiché dell'allargamento corregge gli inconvenienti e previene i pericoli. [...] Quindi è necessario, è urgente di rafforzare il potere esecutivo contro le assemblee, nell'interesse del sistema rappresentativo, del quale si è stranamente falsato il carattere e lo scopo. E per ottenere l'intento bisogna che il ministero ne faccia uno dei cardini del suo programma politico."

Toccò a Crispi portare a compimento il percorso avviato da Depretis, vero precursore del progetto trasformista. Per lo statista siciliano la strada doveva essere quella dell'integrazione attraverso l'ammmodernamento della macchina amministrativa; una volta constatato, però, che tale risposta non metteva fine al malcontento sociale e alle pressioni popolari, Crispi cambiò rotta e mutò il suo radicalismo giovanile in uno strumento di repressione: nei confronti del Partito socialista, dei Fasci siciliani, degli scioperi. Contemporaneamente rilanciò l'idea dell'Italia come «grande potenza», ritenendo che dovesse partire dall'Africa la strada per garantirle un importante ruolo internazionale. Il suo progetto «megalomane», avversato dagli antichi alleati radicali (come Felice Cavallotti) e pure dal cosiddetto «partito della lesina» lombardo, contrario all'aumento della spesa pubblica e dunque anche alle avventure coloniali, agli occhi di Crispi doveva servire a ridurre le funzioni e la centralità del Parlamento. «A codeste logomachie», le discussioni che facevano del Parlamento il luogo per eccellenza delle negoziazioni politiche, Crispi pensava bisognasse «opporre i fatti e dei fatti il più logico, il più serio è quello dell'esistenza nazionale, la quale è messa in pericolo dai politicanti di mestiere [...]. Or base dell'esistenza nazionale è la forza nazionale». La dimostrazione di tale forza, tuttavia, non gli riuscì e proprio la mancanza di quei «fatti», a lui tanto cari, determinò la fine del suo progetto politico.

"Il fenomeno Crispi — scriverà Guglielmo Ferrero — resterà come uno dei più strani e curiosi. Nessun uomo in questo secolo, ha avuto in Italia mai tanta potenza, ha eccitato tanti entusiasmi, tante speranze, tanti odi. Il suo carattere non rappresenta il carattere medio degli italiani. Tra questo popolo di scettici e di indifferenti, egli esercita su molti il fascino che eserciterebbe un profeta [...]. È proprio vero che, se una parte delle classi colte in Italia è solo indifferente alle questioni di libertà, un'altra è invece ammiratrice fervente dei più violenti metodi di governo. L'Italia non è matura per la libertà, non la capisce e non la sente."

Il tentativo crispino di conquistare l'Etiopia fallì miseramente nel marzo 1896 con la disfatta di Adua, la più cocente sconfitta subita fino a quel momento da un esercito bianco contro popolazioni non europee. Non solo segnò la definitiva uscita di Crispi dalla scena politica, ma contribuì anche a sollevare dubbi e perplessità sul ruolo assunto dal sovrano in quegli anni. Il quadro delle relazioni fra i poteri dello Stato appariva infatti ancora incompiuto e i rapporti di forza reali erano spesso in grado di imporsi al di là del quadro giuridico e costituzionale. Ora, mentre l'Estrema radicale si rafforzava, i clericali guadagnavano prestigio, la situazione internazionale e la stessa Triplice Alleanza (siglata nel 1882) non sembravano più così rassicuranti, l'uscita di scena di Crispi e l'indebolimento dell'immagine del re permisero al Parlamento di riproporre la questione della balance istituzionale. La risposta a tale questione avrebbe richiesto circa sei anni e un drammatico conflitto che dai palazzi della politica si sarebbe riversato nelle piazze del Paese.

La crisi di fine secolo

A succedere a Crispi fu chiamato, come già nel 1891, il marchese Antonio Starabba di Rudinì. Secondo l'opinione dei circoli di corte, condivisa anche dal sovrano, il vero pericolo non era rappresentato tanto dalla sua figura, quanto dalla possibilità che in quel frangente critico egli potesse accettare di fungere da «cavallo di Troia» per i ben più temibili Giuseppe Zanardelli e Felice Cavallotti. Quella nei confronti del liberalismo radicale fu una vera e propria ossessione che avrebbe accompagnato Umberto I sino alla fine dei suoi giorni. In realtà, l'Italia non precipitò nella crisi di fine secolo — una crisi che coinvolse tutti i sistemi liberali europei — a causa delle pulsioni dell'Estrema radicale, ma per un groviglio di fattori legati alla necessità di adattare le strutture del parlamentarismo liberale alla nascente società di massa. Per la prima volta, a cavallo tra Otto e Novecento, si affrontarono in modo aperto e palese i difensori del sistema politico basato sullo sviluppo del Parlamento e del suffragio elettorale e i propugnatori di un sistema incentrato invece su un esecutivo quanto più possibile sganciato dalla volontà dell'elettorato.

La percezione della gravità della crisi sembrava amplificarsi anche a causa della nutrita letteratura scientifica e pubblicistica prodotta in quegli anni da giuristi, economisti, uomini politici, teorici delle moderne scienze sociali che, in modo polemico e spesso angosciato, annunciavano l'imminente disintegrazione del sistema parlamentare. Non era più solo in discussione il consueto e originario tema della «degenerazione del Parlamento» ma, con l'avvicinarsi della fine del secolo, si moltiplicavano

anche i dubbi circa la compatibilità tra esigenze dello Stato moderno e rappresentanza popolare. In Italia tali dubbi trovarono il loro principale interprete in Sydney Sonnino che nel 1897 invocò, in un articolo pubblicato anonimo sulla «Nuova Antologia», il «ritorno allo Statuto» contro quella pericolosa tendenza a fare «dell'urna elettorale l'unica base dell'autorità politica dello Stato».

La proposta non era tanto quella di rinsaldare l'esecutivo secondo la prospettiva cesaristica tentata da Crispi, ma piuttosto di rendere il governo autonomo rispetto alle fluttuanti combinazioni parlamentari, mettendolo in una più stretta dipendenza dalla Corona a cui lo Statuto assegnava il potere esecutivo. Per quanto, dal punto di vista pratico, anche negli ambienti moderati fossero pochi a dichiararsi favorevoli ad esporre politicamente il sovrano, l'articolo di Sonnino si fece comunque interprete della diffusa esigenza di ridurre il ruolo e il peso della cultura della rappresentanza, ritenuta causa di un'«eccitazione» democratica di cui le gravi turbolenze di quei mesi andavano considerate l'inevitabile precipitato politico e sociale.

La caduta del governo di Rudinì, dopo il drammatico eccidio di Milano quando l'esercito del generale Fiorenzo Bava Beccaris sparò sui dimostranti in protesta per il caropane, non mise fine alle speranze della Corona di portare avanti il suo progetto di contenimento del parlamentarismo liberale. Umberto I diede infatti l'incarico di formare il nuovo governo al generale Luigi Pelloux, che si fece subito interprete di una linea politica incentrata sulla limitazione del ruolo della Camera e delle libertà d'opinione e associazione. A tale indirizzo, dopo un'iniziale fase d'incertezza, si oppose la Sinistra liberale di Zanardelli e Giovanni Giolitti i quali, dissociandosi dal progetto autoritario e liberticida, incoraggiarono la strenua resistenza dell'Estrema e dei socialisti; la loro caparbia tattica ostruzionistica finì per mettere in difficoltà Pelloux e con lui Sonnino, il punto di riferimento politico dell'esecutivo. Le dimissioni del governo si ebbero però in seguito alle elezioni del giugno 1900, quando lo schieramento governativo ottenne una maggioranza risicata a fronte, invece, di una forte crescita dei socialisti, dell'Estrema radicale e della sinistra liberale.

Il paese, nel dilemma tra ordine e libertà, aveva scelto di appoggiare la linea progressista e legale dell'opposizione. Fu anche una vittoria delle regioni economicamente più avanzate del Centro-Nord, che infatti avevano votato prevalentemente per i candidati della sinistra. La nuova fisionomia della Camera dei deputati sanzionava dunque il processo di «democratizzazione» in atto, rendendo impossibile il perseguimento della linea illiberale dei mesi precedenti. Con la caduta di Pelloux il corso politico dell'Italia aveva voltato pagina chiudendo – come ricordò Giolitti – «un periodo assai torbido della nostra vita nazionale; un periodo che, iniziato col Ministero Crispi [...], rappresentò nel suo complesso [...] un continuo tentativo di risolvere in senso conservatore e reazionario la grande crisi, materiale e morale, che travagliava il paese».

Finiva così il più vistoso tentativo di governo dell'«ordine» dell'Italia liberale basato sulla estrema e coerente applicazione della tradizionale prospettiva del «prevenire per non reprimere». Con l'uscita di scena di Pelloux e l'eclissi di Sonnino, all'alba del XX secolo, non furono solo sconfitti un disegno politico autoritario e le speranze di rivincita dei circoli di corte, ma si ebbe altresì la conferma che una parte consistente della classe politica, rinvigorita dalle nuove correnti democratiche presenti nel paese, continuava a credere che la strada della mediazione politico-parlamentare, con le sue irrinunciabili sebbene urticanti «appendici» della libertà di stampa e di associazione, fosse, come ebbe a dire nel 1860 Cavour, «più lunga, ma più sicura». Se fu certamente questo il senso del «nuovo corso» che di lì a poco si sarebbe aperto, esso si avviò solo dopo il drammatico, ma anche simbolico, epilogo della crisi di fine secolo: il 29 luglio 1900 Umberto I morì per mano dell'anarchico Gaetano Bresci, giunto dagli Stati Uniti con l'intento di vendicare la morte degli innocenti caduti a Milano sotto i colpi di Bava Beccaris.

L'età giolittiana, che sarebbe nata con il nuovo secolo, avrebbe definitivamente sancito che un sistema liberale non può pretendere di eliminare o ridurre il conflitto, ma solo governarlo.

Economisti liberali, 1861-1900: i pragmatici e i radicali

di Roberto Romani

Un'ispirazione comune

Il liberalismo economico della seconda metà dell'Ottocento aveva un'ispirazione che si può definire 'cobdeniana'. Gli economisti italiani, cioè, aderivano a un modo di intendere il progresso economico che aveva trovato in Richard Cobden un ambasciatore particolarmente stimato nella penisola. Cobden era stato artefice dell'abolizione della protezione cerealicola in Inghilterra, e poi del trattato commerciale fra Inghilterra e Francia, che ridusse i dazi su molte merci importanti. Subito dopo l'abolizione delle leggi sul grano, Cobden aveva intrapreso un famoso viaggio in Italia (1847), accolto ovunque come un eroe del progresso civile in generale e del libero scambio in particolare.

Credo si possa assumere Cobden a emblema di una serie di principi che connotavano l'intero liberalismo economico italiano. Mi riferisco non solo a Francesco Ferrara e ai pochi seguaci del suo estremo laissez-faire, ma anche ai 'lombardo-veneti' che si opposero a Ferrara nel corso del Methodensstreit italiano, e infine ai marginalisti, da De Viti De Marco a Pareto. Gli elementi costitutivi del modello 'cobdeniano' di sviluppo sono i seguenti. Primo, vi era l'idea che il libero commercio internazionale fosse un fattore fondamentale per la crescita delle economie; tale libero commercio, inoltre, era ritenuto condizione necessaria per un'Europa di pace e cooperazione. Secondo, la libertà economica si collegava alla libertà politica, come indicato esemplarmente dal caso inglese. Terzo, la politica economica doveva realizzare il supremo interesse della patria, non soggiacere ai gruppi di pressione – ai *benthamiani sinister interests*. Quarto, si postulava una crescita economica graduale e spontanea, ossia lo stato non doveva proporsi di accelerare lo sviluppo. Quinto, si riteneva tuttavia che lo stato avesse funzioni essenziali da svolgere in un paese come l'Italia, arretrato al confronto del nord Europa (Ferrara la pensava diversamente su questo punto). Sesto e ultimo, il rimedio alla miseria delle classi lavoratrici, e il miglior antidoto al socialismo, era da ricercarsi nel mutuo soccorso, nelle casse di risparmio, e nella cooperazione (i marginalisti invece riconoscevano la legittimità dei sindacati, e, entro certi limiti, anche l'efficacia della loro azione). Alla luce di quanto sopra, risulta evidente l'ispirazione anglofila degli economisti italiani – la nuova nazione doveva guardare a Gladstone, non a Bismarck, nel progettare il proprio sentiero di crescita.

La politica economica sarda degli anni cinquanta, e poi quella italiana fino al 1887, rifletteva il modello *cobdeniano*. Come noto, all'apertura commerciale dell'Inghilterra per effetto dell'abolizione delle leggi sul grano era seguita una netta riduzione delle tariffe doganali in tutta Europa. La politica sarda e poi italiana era parte di questo movimento di liberalizzazione, ma non prevedeva un assoluto lasciar fare. In entrambi i contesti, lo stato si faceva carico di coordinare la modernizzazione delle infrastrutture, e di predisporre la cornice istituzionale e legale dell'attività economica. Ciò non significava affatto tradire lo spirito dell'esperienza inglese dopo il 1815, a detta della maggioranza degli economisti italiani, perché lo stato britannico era lungi dal giocare quel ruolo minimo che, secondo Ferrara, doveva essere proprio alla mano pubblica.

Va chiarito un punto. Il fatto che gli economisti liberali italiani respingessero il protezionismo (sempre in teoria, non sempre in pratica) non significa che fossero 'agricolturisti', ovvero che non avessero inteso la novità delle manifatture quali fonti di ricchezza e progresso. Da Cavour a Ferrara, da Scialoja a Messedaglia o Luzzatti, era chiaro a tutti che le industrie – anche e soprattutto quelle condotte 'in grande' – erano la chiave della ricchezza di una nazione. Ma quanto questi autori non erano disposti ad avallare era l'accelerazione dello sviluppo industriale, e le dislocazioni sociali che una tale accelerazione avrebbe comportato. L'Italia sarebbe sì diventata ricca e industriale, ma nel corso dei decenni, non di pochi anni.

Il rifiuto di promuovere lo sviluppo derivava, in primo luogo, dall'influenza del modello inglese. In secondo luogo, risultava dal timore del socialismo industriale, che fu combattuto preventivamente, ossia prima che l'organizzazione socialista apparisse effettivamente sulla scena italiana – era stato sufficiente che lo 'spettro' del socialismo si materializzasse a Parigi, prima nel 1848 e poi nel 1871. In terzo luogo, la visione pacifista cobdeniana e gladstoniana permetteva di distinguere fra la ricchezza e la potenza di una nazione, almeno in certa misura (e fatto salvo l'elemento di 'imperialismo del libero mercato' allora presente nel discorso economico inglese). Il ritardo dell'industrializzazione non metteva a rischio l'esistenza della nuova compagine statale, secondo i cobdeniani italiani, perché la nuova ricchezza e la nuova libertà, diffuse a tutti i paesi, sarebbero state veicoli di una pace europea duratura. Non si pensava alla politica estera in termini conflittuali, darwiniani, ma come un gioco cooperativo in cui tutti i paesi avrebbero vinto. Il completamento dell'apparato industriale del paese parve improcrastinabile solo nella mutata congiuntura di fine secolo, quando la visione gladstoniana fu eclissata dagli imperialismi.

Vorrei spendere una parola sulla cosiddetta scuola lombardo-veneta, che Ferrara definì 'germanista'. Mi riferisco ad Angelo Messedaglia, Fedele Lampertico, Luigi Luzzatti, Emilio Morpurgo, e molti altri. Questi autori non rinnegavano affatto il modello cobdeniano come ideale normativo, ma ritenevano che l'Italia dovesse applicarlo pragmaticamente, accettando a malincuore una dose di protezionismo doganale e una politica monetaria eterodossa, alla luce della mutata congiuntura internazionale e delle condizioni del bilancio pubblico. I lombardo-veneti si appellavano all'osservazione e alla statistica per adattare, senza rinnegare, i principi cobdeniani. Il punto è che i lombardo-veneti non avevano un modello di sviluppo alternativo, non erano 'germanisti'. Il caposcuola Messedaglia, per esempio, riteneva che lo stato potesse essere solo un esercito di riserva, e che tutti gli interessi legittimi fossero armonici, nello stile di Bastiat e Ferrara; infine, nel 1892, fu tra i promotori della liberista Associazione economica liberale italiana. Un altro lombardo-veneto, Luigi Luzzatti, si scagliò ripetutamente contro Bismarck in quanto demolitore del liberalismo europeo, e in particolare del principio del *self-help*, negato dalle leggi di assicurazione obbligatoria.

I principi cobdeniani caratterizzavano anche i marginalisti di fine secolo, come De Viti de Marco o il Pareto del Corso di economia politica (1896-7). Entrambi ammiravano profondamente tanto la moralità del parlamentarismo britannico, quanto la politica economica del paese. Quello dei marginalisti era comunque un cobdenismo diverso dalle versioni precedenti, perché utilitarista in filosofia, e perché vedeva con favore la sindacalizzazione dei lavoratori (benché, a loro avviso, ci fosse solo un livello salariale corrispondente al massimo di ofelimità collettiva). La novità essenziale, comunque, è che i marginalisti erano outsiders: se i lombardo-veneti, in particolare, erano parte dell'establishment della Destra storica – erano uomini politici, alti funzionari, o accademici in grandi università – i marginalisti erano esterni al potere, materialmente e intellettualmente.

Inoltre, il liberalismo della scuola marginalista italiana era diverso da quello risorgimentale, così come determinatosi nel decennio cinquanta. Il liberalismo risorgimentale era saldamente elitario, fiducioso nel progresso, ed era 'moderato', nel senso di essere incline più all'etica della responsabilità che all'affermazione di principi astratti (per usare la famosa dicotomia *weberiana*). Invece un Pareto, per esempio, era 'democratico', per sua ammissione; non credeva in un armonioso progresso ma in un'evoluzione di matrice spenceriana, guidata dai conflitti sociali; ed era animato da un sacro rifiuto dei compromessi, in campo scientifico come in campo politico e morale. Da quest'ultimo punto di vista, l'atteggiamento di Pareto aveva un precedente in Ferrara: negli anni novanta, Pareto opponeva i principi scientifici – la dottrina economica – ad uno statalismo che a suo avviso consisteva in misure isolate, dettate solo dalla cupidigia dei politici. La libertà, economica e politica, dipendeva dall'applicazione della teoria economica, che avrebbe dovuto essere il fine dell'azione politica.

Se allarghiamo lo sguardo, emerge che quanto chiamo cobdenismo è soltanto il paradigma classico del liberalismo economico, un paradigma che è stato termine di riferimento ineludibile per gli economisti liberali fino ad anni recenti. Con il ventesimo secolo e l'avvento del protezionismo e dello statalismo in tutta Europa, i principi cobdeniani si trasformarono da modello potenzialmente realizzabile a riferimento culturale. Essi divennero una sorta di benchmark per economisti-filosofi come Mises e Hayek, fino al Milton Friedman di *Capitalism and Freedom* (che evocava un Albert Dicey, ad esempio). Per questi autori novecenteschi, la cultura economica inglese del secolo precedente esprimeva ancora al meglio le ragioni del libero mercato e dell'individualismo.

Il cobdenismo alla prova della democrazia

Come è ben noto, in tutta Europa la seconda metà dell'Ottocento vide il diffondersi di timori a proposito della progrediente democrazia, definibile come l'estensione del suffragio maschile in sistemi politici rappresentativi. In particolare, gli economisti temevano che la sovranità popolare rendesse impossibile una politica economica appunto 'cobdeniana' – o per meglio dire una finanza *gladstoniana*, fatta di imposte proporzionali sul reddito, bassa tassazione, limitata spesa pubblica, ammortamento del debito, e bilanci in pareggio. Nell'Italia degli anni novanta, con un suffragio ancora ristretto, De Viti de Marco, Pareto, o Pantaleoni non denunciavano la democrazia in sé, ma la preponderanza dei gruppi d'interesse nel processo politico rappresentativo. La loro era una battaglia di matrice squisitamente *benthamiana* e *cobdeniana*: una lotta contro i privilegi e i monopoli, dal punto di vista dei consumatori e degli elettori. Difendevano il popolo, e la classe operaia in particolare, dai protezionisti e dai militaristi.

Il caso di Pareto (mi limiterò evidentemente al Pareto degli anni novanta) è particolarmente interessante, in quanto presenta un contrasto radicale fra norma e prassi. Pareto esaltava la scientificità della disciplina economica, aderendo senza riserve alla sua versione matematica e modellata sulle scienze naturali; nel Corso, il modello matematico dell'equilibrio economico generale assumeva una funzione normativa per la politica economica (mi riferisco soprattutto alla libertà commerciale e ai coefficienti di produzione fissi), mentre la curva dei redditi dimostrava statisticamente che gli esiti sociali del capitalismo erano giusti. Ma, nella stessa opera, per decine di pagine, Pareto constatava sdegnato le sistematiche collusioni fra la politica parlamentare e gli interessi particolari. Colpisce l'astrattezza del modello normativo, al confronto con la miserevole banalità del clientelismo e della corruzione. Era uno strano universo intellettuale quello del Pareto degli anni novanta – così manifestamente dissociato da non poter durare. Pareto giunse poi alla conclusione che tutti i gruppi sociali rappresentati in parlamento cercavano di ottenere vantaggi per sé, a scapito delle finanze pubbliche, anche la classe operaia. Ne conseguiva che una politica economica cobdeniana non aveva più una parte politica da difendere, né una base sociale: tutti divenivano oppressori quando ne avevano l'opportunità. Nel 1905, scrisse che 'la democrazia è il peggior nemico della libertà'.

Per spiegare la cattiva realtà, Pareto avrebbe in seguito posto la questione come un contrasto antropologico: l'uomo economico era razionale e massimizzatore, mentre l'uomo politico e gli elettori erano guidati da 'sentimenti' – che Pareto riuscì a definire solo divenendo sociologo, nel secolo successivo. Le ambiguità e le oscillazioni di Pareto non erano un caso isolato fra i marginalisti. Maffeo Pantaleoni già negli anni ottanta, quando era politicamente un radicale, esternava disprezzo per l'uomo della strada, che si rifiutava di affrontare 'la lotta della libera concorrenza': non era altro che un 'verme che non chiede che di strisciare al suolo' [*Teoria della traslazione dei tributi, 1882*]. Si può forse concludere che il primo marginalismo italiano fallì la prova della democrazia.

Al di là del caso italiano, il rapporto del liberalismo economico del Novecento con la democrazia è stato problematico. Se gli economisti della scuola delle scelte pubbliche hanno esteso ai politici il modello dell'individuo massimizzatore, al fine di spiegare la crescita apparentemente senza fine del bilancio pubblico, restava insoluto il problema del come convincere tali politici ad accettare l'emendamento costituzionale, proposto da Buchanan, che sanzionava il bilancio in pareggio. Vari economisti 'neoliberali' hanno cercato di spiegare la cecità delle masse, ossia la loro fede nell'azione economica dello stato. In estrema sintesi, ricordo che alcuni hanno indicato l'influenza degli intellettuali statalisti sull'opinione pubblica (Robbins, Schumpeter, e Hayek), mentre altri hanno semplicemente lamentato l'ignoranza delle masse in materia economica (Mises, Schumpeter, Eucken, e Knight).

Sono entrambe spiegazioni deboli, chiaramente – sono più che altro un riflesso dell'emarginazione della proposta 'neoliberale' fino agli anni settanta. Il breakthrough, che ha permesso di vincere la battaglia dell'opinione pubblica, è probabilmente da ravvisarsi nel collegamento, operato principalmente da Friedman, fra 'populismo' e laissez-faire. Friedman ha tematizzato i benefici del mercato per i più poveri, i giovani, i meno istruiti, e per le minoranze, dipingendo allo stesso tempo lo statalismo come il progetto egemonico delle elites.

In conclusione, emerge che il marginalismo italiano degli anni novanta rappresenta un primo esempio di attenzione a un nesso fondamentale per tutto il liberalismo economico novecentesco, ovvero il difficile rapporto fra l'economia di mercato e la politica di massa.

La soluzione liberista

di Alberto Mingardi

Ringrazio molto per questo invito. Fa veramente piacere partecipare con voi a questa discussione che ci ricorda per l'appunto tempi migliori da tutti i punti di vista, sia per il piacere di vedervi in uno spazio fisico, sia perché parliamo di un periodo così denso di riflessioni e stimoli intellettuali.

Va da sé che dal momento in cui parliamo del minuscolo, ma forse non del tutto irrilevante, gruppo dei liberisti italiani, parliamo proprio di quella piccola tradizione che sotto alcuni aspetti trova in Luzzatti un "nemico di lungo periodo". Uno dei momenti più alti della riflessione di questi liberisti è la pubblicazione del famoso saggio di Ferrara sul germanesimo economico in Italia, in polemica - prima di tutto - proprio con Luzzatti. Queste grandi figure del nostro passato hanno continuato a "tirare di fioretto e di sciabola" per svariati anni. Una figura me molto cara, perché credo sia un personaggio non centrale ma molto rilevante di questa storia, è Francesco Papafava dei Carraresi, il quale invece era vicino a Wollemborg, era affascinato dal movimento innescato da Friedrich Wilhelm Raiffeisen e fu egli stesso protagonista della vita del movimento delle Casse Rurali.

Il titolo assegnato alla mia relazione è "la soluzione liberista". Andando a leggere il "Devoto-Oli" il termine "soluzione" può essere inteso come: (I) l'ottenimento di un risultato da sostituire una serie complessa di elementi oppure in forma più comune il risultato stesso; (II) lo scioglimento di una sostanza in un mezzo liquido; (III) nell'uso commerciale, soluzione del pagamento di un debito; (IV) interruzione, soluzione di continuità e (V) in matematica, il valore che sostituisce all'incognita rende vera l'eguaglianza.

In che senso possiamo parlare di "soluzione liberista" per questo periodo? Io sono incerto tra il secondo il quarto significato, cioè tra lo scioglimento di una sostanza in un mezzo liquido oppure la interruzione, la soluzione di continuità, di questo approccio, di questo movimento liberista.

Vorrei cominciare da alcune considerazioni di carattere generale su come si evolvono e cambiano le idee liberali nell'agone politico in questo momento, per poi focalizzare l'attenzione su quello che è il dilemma democratico per i pensatori più rilevanti di questa tradizione in questo particolare momento storico; finirò per parlare inevitabilmente di "disillusione" e cercherò di concentrarmi su due pensatori citati da Giovanni, che sono sicuramente i più rilevanti di questo movimento, non solo in questo periodo, cioè Goffredo Pareto e Maffeo Pantaleoni, perché mostrano due modi diversi per essere disillusi, due tipi di distacco possibile dalla accesa militanza liberale che li aveva contrassegnati in anni precedenti.

Se in tutto questo discorso dovessi trovare un elemento di attualità, questo è forse la questione della perdurante tensione fra la libertà dell'individuo - cioè la libertà economica, la libertà di comprare e vendere ciò che ci aggrada, ovvero provare ad avviare un'attività economica nel modo e nei tempi che riteniamo più opportuni - e il sistema democratico. Questo per dire che non si tratta di una questione nuova, come ogni tanto invece leggendo certa letteratura contemporanea sul populismo potrebbe sembrare, letteratura che ci restituisce l'impressione che per la prima volta nella storia ci troviamo di fronte un momento di tensione tra la componente liberale e la componente democratica di quel composto strano e instabile che chiamiamo liberal-democrazia.

Il contesto della riflessione intellettuale in campo liberale è quello di una crescente tensione tra liberali vecchi e nuovi. C'è l'emergere di un "nuovo liberalismo", il cui teorico maggiore è sicuramente Thomas Green - menzionato dal Prof. Orsina poc'anzi - che è un autore i cui contributi non sono molti (dal punto di vista quantitativo), anche per una questione biografica, ma che apre le porte ad una concezione della libertà che può implicare anche una restrizione, una riduzione della libertà contrattuale. In questo Green rappresenta veramente una cesura rispetto all'autore e intellettuale dominante in Inghilterra, ma anche in Italia - perlomeno tra i liberisti italiani -, in quegli anni: Herbert Spencer. Da un lato abbiamo l'esaltazione della libertà del contratto, l'idea cioè che l'evoluzione delle società vada in una direzione di diminuzione costante dell'importanza della coercizione - proprio perché si ampliano gli spazi della libertà contrattuale - , invece dall'altro abbiamo l'idea che per offrire spazi di libertà autentici rispetto alla crescita personale dell'individuo sia possibile - e talora doveroso - limitare la libertà contrattuale, quindi generalmente la libertà economica. È evidente che in quegli anni comincia e si annoda una discussione che ci porterà al grande dibattito degli anni '70.

Vorrei però iniziare utilizzando la distinzione tra liberali nuovi e vecchi, distinzione non fatta da uno storico delle idee, bensì uno storico vero quale è Norman Stone, il quale è autore di un libro molto bello "Europe Transformed. La grande Europa 1878-1919" - tradotto in Italia da Laterza -. Stone propone una visione sincrona della storia europea nel periodo precedente alla I Guerra Mondiale. Questa sincronia è possibile in ragione del fatto che tutti i Paesi siano stati investiti dalla prima globalizzazione, se vogliamo chiamarla così, pertanto la crescente integrazione economica dell'Europa avrebbe significato che gli alti e bassi dell'economia tendessero a farsi sentire in tutti Paesi allo stesso modo e grosso modo contemporaneamente. Ciò fece sì che le diverse vicende politiche dei Paesi europei si muovessero contemporaneamente e in modo parallelo. In questo movimento parallelo Stone individua anche una cesura politica che riguarda precisamente il ruolo e la forma del liberalismo. A partire dagli anni '70 dell'800 il liberalismo (Stone pensa ad attori politici, non necessariamente soltanto a pensatori) muta carattere, si eclissano quelli che anche lui chiama i liberali classici: coloro che, secondo Stone, "credevano nel libero scambio, nell'opportunità di contenere al massimo l'interferenza dello Stato nell'economia". Al contempo emerge un paradigma dell'efficienza nazionale, cioè di governo forte combinato con misure di assistenza sociale e aventi uno scopo politico preciso, ovvero tacitare i socialisti.

Questo paradigma dell'efficienza nazionale è venato da quello che potremmo chiamare liberalismo tecnocratico - che si propone di gestire l'incipiente questione sociale internalizzando le istanze all'interno del sistema politico - necessario in ragione dell'ampliamento progressivo del suffragio.

Con un'espressione forse non originalissima ma suggestiva, Stone scrive "Il liberalismo leva le proprie radici" di cui la principale era il socialismo. Questo è frutto di tante cose, in parte degli effetti dell'aumento della partecipazione politica, in parte forse anche dell'aumento dei livelli di benessere del progresso economico e in parte genuinamente della storia della lotta delle idee. Se dobbiamo pensare ad un grande pensatore dell'800 immagino che il primo nome che viene alla mente è quello di un pensatore che si chiamava Karl e che eclissa, anche nel ricordo, quasi tutti gli altri. Per i liberisti questi sono gli anni della "disillusione" un po' dappertutto. La polemica liberista e liberoscambista si nutre della vecchia triade "Economy, Retrenchment, and Reform!". "Economy": ridurre le spese dello Stato che significa ovviamente ridurre le spese belliche in prima battuta; "Retrenchment" che è il tema classico del radicalismo anti-statalista inglese, che faceva perno sul libero scambio anche per spostare il peso della tassazione dalla gran massa dei consumatori alle odiate classi dei proprietari terrieri e da ultimo "Reform" cioè la riforma del sistema elettorale e l'ampliamento del suffragio.

Nel momento però in cui si amplia il suffragio ci si accorge che i termini del discorso politico cambiano radicalmente. Da questo punto di vista secondo me è brillante l'intuizione disperata di Herbert Spencer che nel 1884 ne fa un elemento di polemica politica. Che cosa comprende Spencer guardando ai liberali suoi contemporanei? Comprende che nel momento in cui la partecipazione politica aumenta, cambiano le istanze avanzate anche da quello stesso movimento, da quegli stessi interessi, da quelle stesse persone che si riconoscevano nella grande tradizione liberale. Ciò che è accettabile da uno stato un po' più democratico è qualcosa che è molto diverso rispetto ciò che poteva essere ritenuto legittimo se proveniva da un sovrano e da una politica molto limitata per estensione, quindi da una politica "di classe". "La grande supposizione politica del passato era il diritto divino dei Re - scrive Spencer -, la grande supposizione politica del presente è il diritto divino dei parlamenti" e la sua chiosa amara è che per quanto irrazionale possa sembrarci la prima di queste credenze, questa fosse almeno molto più logica e più coerente di quanto invece non sia la seconda. Questa percezione, questa idea che l'ampliamento del suffragio indebolisca le istanze liberali, e soprattutto quella centrale di queste istanze che era stata la lotta contro il privilegio, c'è anche nel nostro Paese. Maffeo Pantaleoni nel 1902, momento in cui lui era fortemente invischiato nella politica italiana, scrive: "Il regime semidemocratico-semipopolare con ogni probabilità o non avrà seguito alcun - quindi l'esperienza dell'ultimo governo sortito dalle elezioni non proseguirà e sarà solo un ornamento dell'Antico dominio oligarchico dell'alta borghesia - , oppure degenererà in una caricatura del regime democratico e sarà il regno di piccole oligarchie, cioè il regno di nuovi privilegiati peggiori degli antichi".

Questo si ripercuote ovviamente in quella che è una grande questione sia dal punto di vista politico, che dal punto di vista delle idee: il rapporto tra liberalismo e socialismo. L'idea che si possa fare "un tratto di strada assieme", cioè che ci siano socialisti e libertari che condividano istanze anti-privilegio e anti-stataliste comincia proprio in questi anni a sfarinarsi. Papafava, che pure era amico di Gaetano Salvemini, il quale aveva simpatia anche personale nei confronti di alcune istanze del movimento socialista, diceva "oramai abbiamo la libertà di sciopero, ma non più la libertà di lavoro; è stata sgominata qualche vecchia camorra borghese, ma vediamo che si organizzano nei Comuni e nello Stato una nuova camorra di piccola e media burocrazia socialista". L'inizio del secolo è contrassegnato da alcuni tentativi fuori tempo massimo attorno alle grandi battaglie anti-protezioniste: nel 1904 c'è De Marco, c'è anche Einaudi c'è Labriola, c'è Enrico Leone, c'è Montemertini. Nel 1911-1913 a partire invece dalle pressioni che arrivano dalla voce di Prezzolini. Tanto è magmatico quanto vario il campo sul quale retorica anti-protezionista può pensare di attecchire.

Nel 1904 Antonio De Viti De Marco, quello tra i liberisti che sotto alcuni aspetti resterà più fedele a se stesso, non abbandonerà la fede nella democrazia, immagina questa battaglia protezionistica come "l'equivalente nei suoi risultati a un gigantesco sciopero di solidarietà combattuto vittoriosamente da tutta la classe senza alcuno dei rischi, delle sofferenze, delle diserzioni che l'astensione collettiva dal lavoro porta fatalmente con sé". Cioè, sarà talmente potente l'effetto del ritorno a una politica libero-scambista e questa agitazione può essere così dirompente dal punto di vista politico - in modo simile a quanto accaduto in Inghilterra con l'agitazione contro i dazi sul grano - perché sostanzialmente una coalizione composta da classi medie e classi popolari, che l'effetto dovrebbe essere superiore a qualsiasi genere di agitazione sindacale che quello stesso movimento operaio propone di realizzare. Qui non c'è solo un problema, che è quello che ci interessa di più di storici, di rapporto col Partito Socialista, c'è anche forse il fatto di rimanere legati a schemi interpretativi affascinanti per queste persone, che richiamano alla grande battaglia politica che i loro modelli politici avevano vinto in Inghilterra, ma che non poteva essere traspunta in maniera facile e immediata nel nostro Paese.

Una delle grandi questioni, forse la questione definitoria in questi anni, del rapporto tra economisti liberisti e "resto del mondo" è la questione meridionale. Il grande traino cui si aggioga qualsiasi ragionamento sull'idea di condurre l'Italia verso un più pieno sviluppo è visto da autori come De Viti De Marco come una grande ingiustizia perpetrata ai danni del meridione, in cui problemi sarebbero iniziati - secondo De Viti De Marco - non a caso nel 1887 e secondo il quale il Meridione avrebbe pagato gli effetti iniqui di una politica di classe che danneggia consumatori e contribuenti in nome della chimera dello sviluppo industriale guidato dallo Stato stesso.

La figura di Pareto. Pareto è ricordato oggi soprattutto come un grande realista politico, dagli economisti è ricordato in realtà per pochissime cose: per "l'ottimo paretiano", che lo stesso Pareto non riteneva però così importante nella sua elaborazione.

É in qualche modo il "gendarme di Barras" che conduce l'economia neoclassica verso la sua più rigorosa formalizzazione e poi è ricordato dagli scienziati politici come una grande realista, un grande disvelatore dei miti politici, per usare una definizione che piaceva a lui stesso "un ateo di tutte le religioni, che essendo ateo di tutte le religioni può permettersi di mostrarle per quello che sono". Pareto è una figura strana, unica, irripetibile sotto tanti aspetti nella storia del pensiero, anche perché comincia a fare lo studioso a tempo pieno e poi l'accademico a 45 anni. La sua prima vita è una vita da manager e attivista politico. Quando Pareto è libero dall'esperienza manageriale e comincia a guardarsi intorno, non trova un'altra possibilità in Italia, per questo poi finirà a laurearsi in Svizzera. Per alcuni anni Pareto si butterà anima e corpo nella scienza economica da un lato e nella polemica politica liberista dall'altro. Pareto scrive a Pantaleoni con grande frequenza - le sue lettere sono tra le cose più belle che ha scritto - dicendogli: "Tu e gli amici del giornale degli economisti rimanete il grosso dell'esercito. Lasciate a me che non ho più nulla da perdere a fare da bersagliere" (sono parole del 1892). In un articolo sempre lo stesso anno addirittura paragona gli economisti liberisti e gli Spartani alle Termopili, dicendo: "se fossimo ancora a quei tempi forse l'oracolo direbbe che la libertà non vincerà se prima alcuni uomini non si sacrificano per difenderla e per preparare un trionfo che a non sarà loro concesso di vedere".

Insomma, mai come nel Pareto di quegli anni la polemica liberista è soprattutto una polemica morale, una questione di moralizzazione della vita politica attraverso la restrizione dello Stato. In un articolo polemico contro il socialismo borghese sbotta: "Come sono ameni i socialisti della cattedra che si predicano alle culture etiche dello Stato. Eccoli questo stato che secondo quei mistici sognatori dovrebbe difendere i deboli e invece toglie loro di bocca il sale e il pane per fare le spese alla megalomania del padrone." Il realismo politico di Pareto, che è ciò per cui noi oggi più lo ricordiamo, non è indipendente dalla sua militanza liberale, anzi ne è una vera e propria conseguenza. L'idea della immutabile persistenza di forti diseguaglianze contestative in qualsiasi regime politico arriva nel corso e poi arriva a sua piena maturazione nei sistemi socialisti ed è un'idea che deve tantissimo alla sua percezione che scrive in una lettera ad Antonucci nel 1907. "La libertà economica non può promettere alcun privilegio ai suoi seguaci, né attirare con l'esca di guadagni illeciti, essa non offre che la giustizia e il benessere per il maggior numero. Ed è troppo poco". La giustizia e il benessere sono troppo poco in un quadro che è segnato inevitabilmente dalla lotta politica e quindi dall'avvicinarsi delle classi politiche nel tempo.

A Pareto non sfugge quella che De Molinari, che lui ama molto, chiama la "rivoluzione silenziosa" cioè il miglioramento delle condizioni sociali e degli standard di vita che si vede abbastanza chiaramente in quegli anni come frutto di ciò che era cominciato con la rivoluzione industriale. Però egli rimprovera i liberali suoi contemporanei (in realtà fa riferimento ad alcune figure del liberalismo francese come Bastiane) di aver scelto di enfatizzare questo elemento e di aver invece trascurato ciò per lui più importante, più valido nel tempo, cioè la teoria della spoliazione. Il problema del liberalismo contemporaneo soprattutto a partire dall'inizio del '900 secondo Pareto è: da una parte la sua timidezza, il fatto che i liberali siano persone troppo perbene per urlare e invece bisognerebbe urlare nella lotta politica, e dall'altra invece il fatto che ci si limiti a chiedere leggi che assicurano libertà economica, "dimenticando che la natura della politica stessa è inevitabilmente spoliazione".

Le questioni da questo punto di vista sono tantissime in Pareto: il richiamo alla irresponsabilità del classi dominanti; l'idea che l'élite attuale, l'élite borghese, sia sostanzialmente in via di sfarinamento. Molto importante la contrapposizione tra rentiers e speculatori come due componenti essenziali della vita economica di un Paese, contrapposizione cioè tra la categoria di persone che beneficiano di ricchezza già creata e quella di persone più imprenditoriali, più innovative, ma anche più spregiudicate nel rapporto con lo Stato.

É molto interessante negli anni della guerra leggere Pareto sul debito pubblico, perché la sua impressione - per usare una formula molto azzeccata di Francesco Forte - è che "la finanza pubblica è qualcosa che è spiegabile solo dal punto di vista sociologico, cioè la sua natura è una fregatura per definizione. É chiaro che questi debiti verranno liquidati attraverso l'inflazione e li pagheranno i risparmiatori, non c'è un dubbio in Pareto rispetto quel tema. L'unica cosa da capire è il meccanismo di distribuzione di benefici e privilegi da parte della politica".

Pantaleoni è una figura scossa anche da fortissime amarezze personali. Nel 1904 si dimette dal Parlamento travolto dallo scandalo bancario Torinese. É una figura però in cui la disillusione e l'antisocialismo trovano un approdo molto diverso. Mentre Pareto sostanzialmente si allontana dalla politica, diventa un realista, e pensa che ciò in cui sperava sia sostanzialmente irrealizzabile, Pantaleoni ci si butta, pensa che l'Italia debba essere curata "con il ferro e con il fuoco" nell'interesse della nazione e che questo possa farlo la I Guerra Mondiale, nella quale, beninteso, sono moltissimi i "liberisti interventisti" come Einaudi, Antonio De Viti De Marco, convinti che la vittoria sarà un fattore di miglioramento del progresso istituzionale e civile del nostro Paese. Pantaleoni diventa un nazionalista entusiasta, un fan di Gabriele D'Annunzio (andrà perfino a Fiume a fare da Ministro), immagina nel 1915-16 D'annunzio come il capo della rinnovata nazione italiana e avrà anche scivoloni anti-semiti poco belli. La differenza tra i due rispetto alla guerra si vede molto. Pareto durante la grande guerra è diventato un analista e un teorico della forza. A inizio secolo aveva pensato, addirittura profetizzato, che una guerra europea sarebbe stato forse l'unico modo per ricacciare indietro il socialismo e salvare la borghesia. Nel momento in cui si entra in guerra però cambia la sua percezione, perché intravede motivi strettamente politici e di consenso dietro il conflitto, coglie anche il carattere popolare diffuso di sostegno all'impresa bellica, legge l'entrata in guerra da parte di Francia e Inghilterra sostanzialmente come un momento nel quale il nazionalismo, l'imperialismo e il militarismo hanno preso la mano per venire alle prese con difficoltà economiche immediate: riuscire ad aumentare il tasso di redistribuzione in ciascuno di questi Paesi. Alla fine della guerra ne trae conseguenze interessanti: da una parte profetizza con molta lucidità che ci saranno cambi di regime, che la burocrazia demagogica - specialmente dove è più debole, come in Italia - è scossa nelle sue fondamenta.

Dall'altra parte ad un certo punto immagina che dalla pax americana possano venire benefici simili a quelli della pax romana al mondo intero. In questo era così in anticipo di un conflitto mondiale.

In conclusione, il senso di queste esperienze storiche di questi anni risiede proprio nel venir meno della speranza di una soluzione che non sia uno scioglimento, un allontanamento dalla vicende politiche, un allontanamento nel senso che l'assenza di speranze, come nel caso di Pareto ovvero un'adesione al nazionalismo, pur portandosi dietro tutte le antiche idee liberiste, come si vede molto bene dall'azione per così dire diretta di Pantaleoni a Fiume. L'idea è che quel senso di progresso politico e civile che è stata un po' la filosofia della storia che aveva sorretto le posizioni libero-scambiste nei 50 anni precedenti vada completamente a sfarinarsi. Questa è per i liberisti l'età della "disillusione" nella quale si celebra il trionfo dello Stato o diventando nazionalisti da una parte, oppure pensando che l'unica cosa che ci è possibile fare è constatarlo e osservarlo a distanza. Per dare senso dell'amarezza di questa soluzione concludo con una lettera di Pareto a Pantaleoni il 22 novembre 1920: "Tu sei ora come ero io a 25 anni, voglioso di fare, persuaso di poter raddrizzare le gambe agli storpi. Anche più tardi ho avuto un poco di tali illusioni quando insieme pugnammo per la libertà economica. Ma che bei risultati che abbiamo ottenuto! Che efficacia ebbe l'opera nostra! Si affoga nella libertà economica."

(trascrizione e revisione a cura della Fondazione Magna Carta)*

Forme e strumenti dell'intervento pubblico

di Francesca Sofia

Agli albori del Novecento in tutta Europa si assiste a quella che Karl Polanyi ha chiamato la grande trasformazione. Di fronte ad una società che si avviava a perdere le fattezze di un insieme di individui «sciolti» per trasformarsi in raggruppamenti orizzontali di interesse, avviene un mutamento di direzione negli orientamenti dei pubblici poteri al fine di soddisfare una diversa saldezza e armonia sociale. Per farlo pertanto non si poteva confidare evidentemente nella presunta autoregolazione del mercato. Al contrario, essa sollecitava il pubblico potere, come scriveva anche Santi Romano nel 1909, a sondare quella linea di confine al di qua della quale nella dottrina liberale lo Stato s'era venuto costruendo come persona giuridica, come creatura impersonale contrapposta all'individuo: « Mentre l'organizzazione dello Stato moderno, in quanto concerne il suo affermarsi come unico potere sovrano, non è dubbio che abbia fedelmente rispecchiato la nuova struttura sociale, esso si palesò presto del tutto deficiente, nel regolare, anzi spesso nel non riconoscere, gli aggruppamenti degli individui, pur così necessari in ogni società pervenuta ad un alto grado di sviluppo». Le tempistiche e le modalità di questo nuovo modello di relazione tra potere politico e società furono tutt'altro che omogenee. Dipesero dai cicli della congiuntura economica, dalla mentalità dei governanti, dalla centralità relativa dell'industria e dell'urbanesimo – i due scenari quasi obbligati nel farsi del liberalismo sociale – all'interno di ciascun paese, ma dovunque l'uscita dalle diverse «crisi di fine secolo» apportò un'accelerazione nella sua messa in opera. Si pensi ai governi di Waldeck Rousseau in Francia, che vedono l'entrata del socialista Millerand come ministro in settori chiave dell'economia (commercio, industria, poste e telegrafi), o alle Khaki elections del parlamento britannico che comportarono per la prima volta l'entrata alla Camera dei Comuni di due rappresentanti laburisti.

In Italia quella che in maniera convenzionale viene definita l'età giolittiana vive di questo trend generale, ma presenta anche alcune particolarità che la contraddistinguono da altre esperienze europee. La prima, la più vistosa, è che nel quindicennio in questione si assistette ad un vero e proprio decollo amministrativo (*administrative revolution in government*, l'hanno chiamata Cassese e Melis). Contrariamente a quanto avvenuto in altri paesi europei, dove l'amministrazione si era imposta in coincidenza con l'unificazione politica del paese, ovvero era stata la leva che aveva permesso ai diversi Stati di portare a termine il loro *nation building*, in Italia i primi due decenni seguenti all'Unità avevano visto una consistenza abbastanza modesta di personale pubblico occupato peraltro in un insieme di funzioni pubbliche non particolarmente sviluppate. Questo emergere dell'amministrazione fu il prodotto che di una sequenza di avvenimenti economici, sociali e politici che si condensarono tutti tra gli anni Novanta dell'Ottocento e la prima guerra mondiale, agendo tra di loro da moltiplicatori. Come è stato osservato, i processi di trasformazione sociale e territoriale innescati dall'avvento dell'industria moderna posero all'ordine del giorno l'esigenza di nuove politiche sociali; queste trovarono alimento nella domanda di servizi provenienti dai nuovi ceti sociali cresciuti nell'industrializzazione (per quanto limitate a poche aree del paese); la relativa spinta dal basso si tradusse a sua volta in una richiesta di rappresentanza politica; e questa richiesta (che trovò attuazione solo nel 1912) indusse il Parlamento a legiferare a tutela dei nuovi gruppi sociali. Si assistette pertanto a una crescita degli apparati e del personale dello Stato e correlativamente delle funzioni pubbliche a questi assegnate. L'amministrazione ottocentesca aveva garantito per quarant'anni alcune funzioni essenziali (ordine pubblico, amministrazione della giustizia, istruzione, rappresentanze diplomatiche, opere pubbliche), in maniera prevalente esercitate in forma autoritativa; viceversa con il nuovo secolo si ampliarono notevolmente le funzioni connesse ai servizi sociali: attribuzione alla mano pubblica della gestione diretta di grandi servizi pubblici, come ad esempio le ferrovie, nazionalizzate nel 1905, o ancora l'esercizio diretto dei pubblici servizi da parte dei comuni, previsto dalla legge del 1903 che istituiva le aziende municipalizzate; costruzione e gestione di opere pubbliche specie nei centri urbani; sviluppo delle poste e soprattutto dei telegrafi, prima legislazione speciale per le aree depresse del sud. Il fenomeno indusse due trasformazioni concomitanti: l'amministrazione dovette attrezzarsi a gestire funzioni cosiddette «industriali» o comunque di impresa, basate su logiche economiche e su parametri di efficienza; in secondo luogo lo Stato, che tradizionalmente aveva impostato in termini autoritativi il proprio rapporto con il personale in servizio, dovette accorgersi che schemi tanto rigidi impedivano di fatto di corrispondere con efficienza a questa nuova domanda di servizi. L'amministrazione accentuò la sua caratteristica di luogo di mediazione sociale, interponendosi nel conflitto degli interessi: il fenomeno è palese nei ministeri preposti a funzioni economiche e di gestione (specie in quello di Agricoltura, industria e commercio, ma anche nei Lavori pubblici e nelle poste e telegrafi), dove diede luogo alla lunga serie di consigli e commissioni miste di funzionari ed esponenti dei vari interessi economici che affiancarono il ministro dando pareri e suggerimenti, esaminando preliminarmente progetti normativi, e dando vita a quell'amministrazione per collegi, la cui influenza è stata alcune volte determinante per sciogliere le contrapposizioni interne al sistema che avrebbero potuto ostacolarne il funzionamento. Ma questa funzione di mediazione sociale affidata all'amministrazione si riscontra pure nella gravitazione nell'alveo del diritto amministrativo di tutta una serie di soggetti economici presenti sul territorio dove a mio avviso si può individuare il nocciolo duro di quel «progetto burocratico di governo» individuato da Paolo Farneti come la cifra più rilevante degli anni di governo giolittiano.

La seconda particolarità che in maniera più appariscente che in altri contesti europei contraddistingue questo inedito ruolo della pubblica amministrazione nel vivere collettivo è il suo accentuato pluralismo amministrativo. Accanto alla struttura per ministeri (rimasta uguale a sé stessa) crebbe una realtà nuova, destinata da allora a connotare il nostro intervento pubblico, le cosiddette amministrazioni parallele. Inizialmente uffici speciali sorti all'interno dei ministeri, ma dotati di relativi margini di autonomia gestionale e finanziaria, finirono per evolvere verso strutture dotate di una propria personalità pubblica, poste solo nominalmente sotto il controllo del ministero di riferimento. Era la risposta ai processi di irrigidimento delle regole in atto già dalla fine del secolo: l'attività amministrativa, con il complicarsi della legislazione, andava sempre più immobilizzandosi nel letto di una fitta maglia di norme, regolamenti, circolari.

La burocrazia ministeriale dell'età giolittiana, auspicata anche dalla nostra Scuola di diritto pubblico che andava acquistando prestigio proprio allora, tendeva a rifugiarsi nel formalismo giuridico, una metodologia inadeguata a mediare tra le pluralità di interessi in campo. Le nuove amministrazioni speciali costituirono la valvola di sicurezza attraverso cui recuperare standard di efficacia altrimenti impossibili: esse si valsero innanzi tutto di un'attenuazione dei rigidi controlli posti in essere dalla Ragioneria generale dello Stato sia dalla Corte dei Conti (in quest'ultimo caso i controlli furono previsti a consuntivo, e non preventivi come nel resto dell'amministrazione statale); inoltre potevano contare su dirigenti formati con una solida cultura tecnica (nello stesso momento in cui i tecnici venivano marginalizzati all'interno dei ministeri) e spesso provenienti anche dall'impresa privata; infine ebbero un rapporto con il personale meno rigido e ispirato a più simili a quelli dell'industria privata. Due istituti rappresentano al meglio queste vicende, destinati a fare in un certo senso da apripista a successive esperienze di Stato industriale. Il primo è costituito dalle Ferrovie dello Stato, soprattutto al seguito della cosiddetta legge organica del 1907: il servizio venne organizzato nella forma di azienda autonoma dello Stato, dipendente dal ministero dei Lavori pubblici, che ne presiedeva il consiglio di amministrazione, e governata da un direttore generale con amplissimi poteri. La sua organizzazione interna non si distanziava tanto da quella dell'industria privata ed era strutturata in modo da conciliare le esigenze tecniche di decentramento delle responsabilità operative a livello territoriale con quelle di un pronto adeguamento dell'apparato periferico agli indirizzi e agli impulsi provenienti dalla centrale di comando dalla Direzione generale di Roma. A capo di questa centrale di comando venne chiamato, per espresso volere di Giolitti, Riccardo Bianchi, tecnico di sicura esperienza proveniente dall'industria privata. L'opera propulsiva compiuta da Bianchi nel settore ferroviario italiano, specie per quanto attiene l'elettrificazione delle reti, fece ammettere a Luigi Einaudi nel 1923, che pure in precedenza era stato uno dei critici più severi del suo operato, «che quello che i parlamentaristi, punti di non ottenere soddisfazioni alle loro lettere, chiamarono il Vaticano ferroviario del sen. Riccardo Bianchi, ossia l'autonomia del governo ferroviario dall'ingerenza legislativa, è una condizione assoluta di vita dell'impresa».

L'altro è l'Istituto nazionale per le assicurazioni, il cui primo presidente, sempre per volontà di Giolitti, sarà proprio Bonaldo Stringher. Forse il più rivoluzionario tra gli enti autonomi sorti durante l'età giolittiana, vedrà la luce proprio durante il IV governo Giolitti, riconosciuto da molti osservatori come il più fortemente progressista, con le sue proposte tese a ottenere l'appoggio di socialisti e radicali. L'Ina, l'acronimo con cui sarà conosciuto da allora in poi, concretizzava il nuovo modello dell'ente finanziario. Organizzato in forme del tutto originali da due funzionari del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio destinati a carriere prestigiose, Alberto Beneduce e Vincenzo Giuffrida, dal punto di vista economico fu lo strumento che rese palese la consapevolezza dei compiti nuovi che lo Stato avrebbe dovuto svolgere per lo sviluppo del paese (creazione di adeguate riserve finanziarie da porre a disposizione delle politiche sociali e delle infrastrutture industriali). Dal punto di vista organizzativo rappresentò un rovesciamento radicale del modello organizzativo burocratico-statale: esso avrebbe avuto tutte le caratteristiche di un'industria privata, come per esempio il reclutamento del personale tra i tecnici e non tra i burocrati, gli avanzamenti di carriera per meritocrazia e non per anzianità di servizio e una potenziale partecipazione dei dipendenti agli utili. Creato per gestire le assicurazioni-vita, e secondo la legge istitutiva per detenerne il monopolio, l'Ina avrebbe dovuto indirizzare verso fini di pubblico interesse la cospicua raccolta di risorse finanziarie derivante dalla vendita sul mercato delle sue polizze (garantite dallo Stato). Avrebbe quindi funzionato come un potente ausiliario del Tesoro, capace di alimentare un mercato finanziario povero di potenzialità. Questa seconda funzione, che verrà poi rafforzata tra il 1914 e l'immediato dopoguerra estendendo l'attività ai rischi di guerra nella navigazione marittima o alle riassicurazioni di qualunque genere, ne fece sicuramente l'istituto più importante di tutta l'età giolittiana: l'Ina, insieme alla Cassa depositi e prestiti, avrebbe costituito nel tempo il polmone finanziario delle politiche sociali del dopoguerra e al tempo stesso l'ente matrice di una lunga serie di altri enti pubblici, a formare il cui capitale l'Ina sarebbe stato chiamato in prima persona.

Nuovi istituti giuridici vennero poi posti in essere per dare attuazione alla legislazione speciale per il Mezzogiorno. Si trattò quasi sempre di Uffici speciali del Genio civile nati per ovviare all'insufficienza strutturale dell'azione dei prefetti quando si trattava di realizzare il coordinamento, al di là dei confini strettamente provinciali, nella sorveglianza delle opere di bonifica e idrauliche. Il primo in ordine di tempo è quello per la Sardegna istituito nel 1903, cui faranno seguito analoghi uffici in diversi contesti regionali del Mezzogiorno: ad esempio in Puglia nel 1908 per i lavori di costruzione dell'acquedotto pugliese, in Calabria nel 1908 e ancora a Bari nel 1912. Infine nel 1909 venne istituito presso il Maic un Ufficio speciale per la Sardegna con compiti di coordinamento dei servizi previsti dalla legislazione del 1907. Se questi uffici speciali restavano incardinati presso il ministero di riferimento, probabilmente per la natura squisitamente tecnica del Genio civile, una vistosa variante all'uniformità amministrativa venne introdotta a Napoli con l'Azienda per la costruzione e l'esercizio delle opere di derivazione di forza idraulica del Volturno, meglio noto come Ente Volturno. Previsto all'interno della legge speciale per Napoli del 1904, redatta ancora una volta su impulso di Francesco Saverio Nitti, l'ente si ispirava per molti versi alla legge del 1903 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi, ma se ne discostava per quanto attiene l'assetto organizzativo: vi era da un canto un consiglio generale, presieduto dal sindaco di Napoli, rappresentativo delle istanze politiche e dall'altro un comitato esecutivo, vero organo di direzione dell'ente, composto da «persone tecnicamente competenti», che si faceva carico dell'attività propriamente «industriale».

Un caso particolare è rappresentato dagli interventi di quella che venne chiamata l'amministrazione dell'emergenza seguita al catastrofico terremoto che nel dicembre 1908 aveva gravemente colpito Reggio Calabria e interamente distrutto Messina. Al seguito del terremoto nasceva infatti una legislazione speciale, sia derogando ai principi legislativamente consolidati nell'ordinamento, sia creando istituti e procedure inediti destinati poi a stratificarsi nell'ordinamento. Alcune disposizioni particolari affrontavano ad esempio il problema della ricostruzione, stabilendo modalità accelerate per l'approvazione dei progetti e introducendo facilitazioni per la formulazione dei piani regolatori e per le espropriazioni.

La supplenza del potere centrale rispetto a quello locale, il ricorso a formule organizzative di tipo commissariale o comunque monocratiche (con il superamento, in nome del coordinamento dei servizi, di ogni organo consultivo e naturalmente delle autonomie locali), la prevalenza del diritto pubblico su quello privato finirono per delineare una prassi amministrativa d'eccezione, esercitata in quasi totale assenza dei tradizionali strumenti di controllo. Interprete fondamentale dell'emergenza fu naturalmente l'amministrazione dei Lavori pubblici. E' con una legge del 1910, vero provvedimento-chiave della ricostruzione, che i lavori pubblici videro riconosciuto il loro ruolo guida nella legislazione speciale. Ampliando notevolmente l'organico del Genio civile, la legge approfittò dell'emergenza per rilanciare in prospettiva l'intera politica delle opere pubbliche sul territorio. E con questa anche la centralità di funzionari di tipo nuovo, dotati di una visione moderna e innovativa dei problemi amministrativi, che divennero i migliori interpreti delle esigenze di rinnovamento presenti nelle grandi amministrazioni tecniche dello Stato. Uno di questi, destinato a una lunga carriera politica, Meuccio Ruini, allora capo-sezione al ministero se ne fece interprete sulle pagine della «Critica sociale», enucleando tutti gli insegnamenti che la pubblica amministrazione avrebbe dovuto trarre dal terremoto: la tragedia che aveva colpito le zone meridionali del paese divenivano un'occasione per continuare l'opera di «rinnovamento della vita amministrativa», «per semplificare, rendere svelta e agile la compagine dei nostri uffici».

Un anelito che tuttavia nonostante le ottime intenzioni di questi funzionari tecnici, rimase confinato nei loro uffici, e rese meno incisiva la nuova legislazione speciale. Le reciproche interferenze tra i ministeri, la pervicace resistenza delle burocrazie contabili, la stessa cultura prevalente nell'amministrazione vanificarono gli effetti più incisivi delle nuove leggi, distorcendone le finalità. Risultati tutti che alla fine degli anni Dieci convinsero le élite più consapevoli della politica e dell'amministrazione che la soluzione fosse quella della «fuga dallo Stato», affidando l'intervento pubblico a organi totalmente svincolati dalla gerarchia ministeriale.

La legge del 1910 introduceva anche un ulteriore modello organizzativo con cui lo Stato interveniva in ambito economico. La legge stabilì infatti che a Messina i proprietari di edifici distrutti situati su aree classificate come edificabili nel nuovo piano regolatore dovessero dichiarare la loro intenzione di provvedere alla riparazione o ricostruzione degli edifici; in assenza di dichiarazione, gli edifici e le aree sarebbero passati in proprietà ad un nuovo ente, l'Unione messinese dei danneggiati dal terremoto di Messina, che aveva il compito di sostituirsi ai proprietari nella ricostruzione, anche attraverso mutui estinguibili dallo Stato, concedendo ai proprietari azioni per un ammontare complessivo equivalente al valore degli edifici. L'originalità di questo nuovo ente consisteva nel fatto che nel consiglio di amministrazione, oltre a membri di nomina governativa, a rappresentanti della provincia e del comune di Messina, sedevano anche tre «interessati», coinvolgendo quindi anche gli interessi privati nell'azione pubblica.

L'età giolittiana tuttavia si caratterizza anche per il suo contrario, ossia per dotare di carattere pubblico tutta una serie di disparati interessi privati. 1903: Sindacati di assicurazione mutua contro gli infortuni sul lavoro; 1906: Casse provinciali di credito agrario; 1907: Cattedre ambulanti di agricoltura e Consorzi di difesa contro la fillossera; 1908: Istituti autonomi case popolari; 1910: Mutualità scolastiche; 1911: Patronati scolastici. Tra il 1906 e il 1910 vengono poi istituiti due nuovi ordini professionali, quello dei medici, chirurghi e farmacisti e quello dei ragionieri che si affiancano ai preesistenti ordinamenti degli avvocati e dei notai, e sempre nel 1910 la disciplina delle Camere di Commercio registra una vera e propria virata pubblicistica, risultando esemplata su quella comunale. Sono tutti istituti operanti per lo più a livello locale, che il legislatore sembra aver introdotto o riconosciuto ex post rivisitando e aggiornando la legislazione crispiana sulle opere pie. La loro disciplina si caratterizza per dettare alcuni criteri più o meno rigidi in merito all'istituzione o al riconoscimento, ma lasciando ampi margini all'autorità amministrativa – centrale o locale, a seconda delle categorie – nell'apprezzamento e nell'individuazione effettiva del soggetto interessato: istituendo in tal modo forme di integrazione di realtà sociali alla completa mercé del potere politico.

Se per progetto burocratico di governo, secondo la definizione di Farneti già richiamata, bisogna intendere non solo una generica preminenza dell'amministrazione sulla politica, ma un progetto che tenda strutturalmente a porre l'amministrazione a supremo arbitro dei conflitti presenti nel seno della società civile, erodendo gli ambiti di autonomia del sistema politico, forse è in queste categorie di nuovi enti che andrebbe individuato il suo nocciolo duro. Apparentate alle forme di rappresentanza consultiva che si andavano sperimentando a livello centrale, ma con riguardo alla logica che presiede alle articolazioni dello Stato liberale molto più efficienti delle prime, proprie perché privilegiavano l'ambito locale, polverizzandosi in microstrutture disseminate sul territorio, la loro rilevanza sta anche nel denotare una caratteristica saliente che rimarrà pressoché invariata ogniqualvolta lo Stato italiano delegherà funzioni pubbliche a soggetti privati: vale a dire, l'assoluta preminenza dell'assetto organizzativo che sembra assorbire quello che sarà poi il decisivo, anche in ragione del forte teleologismo che ispira questi interventi in direzione di una profonda dislocazione di risorse e di status. E' con riferimento a queste specifiche realtà le cui tracce si sono confuse nel processo ulteriore di entificazione e di nazionalizzazione operata dal fascismo – dove per nazionalizzazione bisogna intendere il raggruppamento di questi enti in organismi nazionali o provinciali, e non la loro pubblicizzazione avvenuta un decennio prima – che va letto lo sforzo di sistemazione operato dalla dottrina facendo ricorso alle nozioni persona giuridica pubblica o appellandosi al concetto di autarchia. Se infatti carattere precipuo della scienza amministrativista italiana, così come si evolve in quegli anni, è quello di porre a baricentro dello Stato l'amministrazione, intesa come garante della stabilità, della continuità dell'autorità di contro al particolarismo magmatico della politica e delle maggioranze parlamentari, queste forme di intervento sulla società civile depotenziavano i conflitti politici, creando sedi istituzionali alternative di composizione di interessi settoriali. Si pensi ad esempio agli istituti autonomi per le case popolari, che inglobavano spesso cooperative sorte a latere delle mutue operaie.

E, reciprocamente, il loro modulo organizzativo, che si poneva a latere degli apparati dello Stato-persona, si rivelava particolarmente idoneo a preservare il nucleo autoritativo della pubblica amministrazione consentendo l'espandersi delle politiche sociali. E' proprio in questo quindicennio che dottrina e giurisprudenza iniziano appunto a caratterizzare queste nuove realtà istituzionali persone giuridiche di diritto pubblico. Della definizione è soprattutto l'aggettivazione di «diritto pubblico» che è necessario sottolineare. Se esiste infatti un indice di riconoscibilità di tali soggetti ampiamente condiviso esso risiede nella rilevanza pubblica dell'attività espletata dall'ente. Ma, come insegnava la nostra scuola di diritto pubblico, se lo Stato deteneva il monopolio dei fini pubblici, potevano ammettersi organizzazioni che espletavano funzioni di utilità comune, senza venire assorbite nell'orbita del diritto dello Stato? Persona giuridica di diritto pubblico, quindi, con riguardo alla natura di pubblica utilità del servizio erogato, definito in maniera unilaterale da parte dello Stato. E questo può spiegare sia l'assenza nel nostro ordinamento degli enti privati di utilità pubblica, introdotti per esempio in Francia con la fondamentale legge sulle associazioni del 1901, sia il perché in Italia la discrezionalità del potere amministrativo si sia esplicitata non tanto nell'atto singolo di riconoscimento, ma attraverso norme trasversali di categoria.

Che in età giolittiana tali forme di cooptazione amministrativa venissero sperimentate per erodere le forze antisistema, senza intaccare la legittimità sostanziale dello Stato, è affermazione che mi sembra si possa applicare, in analogia con quanto è stato riconosciuto nei nuovi organi consultivi centrali, anche a queste nuove realtà amministrative. Si possono nondimeno individuare ulteriori significati nella logica sottesa alla loro istituzione. Innanzi tutto, queste nuove realtà amministrative s'integrano perfettamente nella visione liberale della cosa pubblica. Analizzando la loro distribuzione territoriale, un dato elementare che salta immediatamente agli occhi è infatti la loro estrema frammentazione, così vicina per tanti versi al municipalismo che è tratto caratteristico del liberalismo notabile. Viene naturale chiedersi allora se con questi nuovi o aggiornati corpi istituzionali il tardo Stato liberale non tendesse, oltre ad erodere la legittimità altrui, anche a rafforzare la propria: nel senso di istituire un'ultima versione aggiornata di quel radicamento sociale con una proiezione politica a basso dosaggio di parte che era stata prerogativa della Destra aurea e che la mediazione politico-parlamentare da sola non riusciva più a garantire. Lo suggeriscono ad esempio anche i diversi progetti di riforma del Senato regio, i quali non prevedevano quasi mai, per l'allargamento delle categorie degne del lativoglio, generiche rappresentanze di interessi, ma solo quelle rappresentanze qualificate che già godevano di una forte saldatura con i pubblici poteri: nel progetto Greppi-Ruffini del 1919 godevano ad esempio della prerogativa di eleggere i senatori i membri degli ordini professionali allora esistenti, gli organi direttivi delle Camere di commercio, dei comizi agrari, delle casse di risparmio, oltre ai rappresentanti degli enti territoriali.

In secondo luogo, è possibile individuare anche l'altra faccia della medaglia, che è quella della partecipazione della società civile all'erogazione di pubblici servizi, con notevoli ricadute da un punto di vista dello status. Prendiamo ad esempio il caso della Puglia, che ho analizzato in una diversa occasione.

Degli 88 enti esistenti nella regione in età giolittiana, la maggioranza è costituita dai consorzi comunali a sostegno della viticoltura. Ora è noto come l'espansione di questa coltura pregiata in Puglia sia stata tra la fine dell'Ottocento e il primo quindicennio del secolo successivo, il punto di forza della propaganda degli economisti liberisti. Sia per le sue capacità di assorbimento di mano d'opera sia per contenere la caduta di competitività dei prodotti agricoli, la vite, più dell'olivo o della frutticoltura di pregio, veniva indicato come l'elemento assolutamente innovativo in grado di scardinare la forma socialmente arretrata della cerealicoltura intensiva. Al punto che la viticoltura è stata indicata come «progressista», proponendosi nella veste di grande scommessa economica e tecnica della trasformazione del latifondo. Economisti liberisti, si è detto: ma non sono loro gli irriducibili oppositori del malgoverno giolittiano al Sud, i critici del trasformismo e del blocco di potere espresso dalle classi dirigenti tradizionali? Si tratta dunque anche in questo caso di tacitarne l'opposizione inglobandoli, attraverso i consorzi, nell'orbita dell'amministrazione? La prospettiva si può tuttavia ribaltare e nella nascita di questi consorzi è possibile intravedere una particolare forma di integrazione amministrativa, e quindi di acquisita visibilità e di supporto all'espansione di un determinato soggetto sociale, rispetto a un sistema politico considerato irrimediabile. E', se si vuole, il lato solare che la preminenza dell'amministrazione sulla politica, inaugurata da Giolitti, acquista in periferia.

Il primo quindicennio del Novecento se da un lato inaugura quella «fuga dallo Stato» che connoterà per tutto il secolo le vicende della nostra amministrazione di scopo, dall'altro apre la strada a un modello che se da un lato legittimava la frammentazione sociale, e ne depotenziava i fermenti innovativi, dall'altro rilanciava continuamente una domanda di partecipazione – anche su base corporativa – che continuò anch'essa per quasi un secolo ad essere gestita a livello amministrativo-negoziale.

Crisi, continuità, innovazione: l'amministrazione pubblica negli anni Venti e Trenta *di Lorenzo Castellani*

Nel suo capolavoro *L'ordinamento giuridico*, pubblicato per la prima volta nel 1918, Santi Romano riprendeva e sviluppava in maniera più sistematica i temi già enunciati nel 1909 nella *Prolusione* per l'inizio dell'anno accademico dell'università di Pisa in cui il giurista delineava la crisi dello Stato moderno. Lo Stato abbandonava la sua "monoliticità" ed era chiamato a confrontarsi con una crescente pluralità d'interessi che dipendevano da un lato dallo sviluppo economico e sociale e dall'altro dalla democratizzazione della società. In questo processo, il vecchio Stato moderno si pluralizzava, parcellizzava, diveniva mosaico di differenti livelli territoriali, associazioni, aziende, enti pubblici, amministrazioni speciali, istituti, cooperative. L'ordinamento giuridico perdeva la propria unitarietà statale e si disperdeva in molteplici forme istituzionali. Una tesi che si ricollegava alle riflessioni contemporanee di Maurice Hauriou sull'istituzionalismo, a quella di Leon Duguit sul *service public*, alle dottrine del taylorismo e del fordismo e, infine, alla rivoluzione manageriale descritta da James Burnham nel 1940. Una trasformazione concettuale ed organizzativa di tale portata non poteva non influenzare l'assetto della pubblica amministrazione ed il modo con cui la stessa si rapportava alla politica e ai cittadini.

Un tale riassetto istituzionale ed intellettuale si congiungeva ai problemi che aveva lasciato in eredità la prima guerra mondiale. Lo Stato in guerra si era arricchito di amministrazioni maggiormente autonome e caratterizzate da un più elevato livello tecnico, si pensi ai commissariati, ai comitati interministeriali e agli uffici speciali. Si erano costituiti nuovi ministeri e strutture e si era entrati in un ciclo economico caratterizzato da maggior interventismo pubblico. Lo Stato italiano del 1918, dunque, era stato appesantito e al tempo stesso innovato dalle cosiddette "bardature di guerra". Si pensi, ad esempio, che la spesa pubblica era aumentata del 400% dal 1915 e che nel 1921 i dipendenti pubblici erano circa 620mila (di cui 375mila civili aumentati di 120mila unità in dieci anni) contro il 340mila del 1915. La guerra aveva inoltre agito da ponte con le élite tecnico-industriali. Uomini come Sinigaglia, Conti, Pirelli e Perrone avevano fatto parte di amministrazioni speciali, ministeri e unità di missione, portando nello Stato italiano l'armamentario della gestione industriale. Da qui partivano le suggestioni del leader radicale Francesco Saverio Nitti, il quale già dagli anni dieci immaginava una democrazia industriale, capace di unire il riformismo borghese con quello operaio. Quella nittiana era una visione politica che avrebbe avuto un successo solo parziale, istituzionale più che politico. L'idea di costruire, sul modello del 1912 dell'INA, una nuova burocrazia di enti pubblici autonomi e di amministrazioni parallele su modello industriale continuò ad essere viva e presente negli anni venti, impegnando tecnocrati di alto livello come Beneduce, Giuffrida, Sansone e Serpieri. Il nittismo si prodigava per costruire nuove amministrazioni, indipendenti dal controllo politico e votate all'efficienza. I dipendenti di queste istituzioni economiche ed industriali avrebbero dovuto essere "pochi, preparati e ben pagati". Tuttavia, l'idea di Nitti fu più interventista che liberista, mai finalizzata esclusivamente alla spoliatura dello Stato dalle bardature di guerra e alla mera riduzione dei dipendenti pubblici. Questa visione riduzionista, al contrario, incontrava i favori dei liberisti dell'epoca come Alberto De Stefani, Maffeo Pantaleoni e Luigi Einaudi. Quest'ultimo, in particolare, si scagliava contro lo Stato postino e ferroviario, contro i monopoli ed il dirigismo economico, e veniva seguito nella critica anti-burocratica da altri liberali come Gaetano Salvemini (*L'Unità*), Piero Gobetti (*Energie Nove*) e Luigi Sturzo. In questo scenario di delegittimazione della burocrazia, che s'aggiungeva e conseguiva al disordine politico post-bellico, s'inserivano iniziative come quella della Commissione per la riforma dell'amministrazione pubblica, promossa dall'associazione degli impiegati civili e presieduta da Meuccio Ruini. Il comitato chiedeva ruoli aperti nell'amministrazione, meno controlli, semplificazione delle procedure, maggiore osmosi con industria e società civili, direttori generali nominati dall'esterno del corpo burocratico. Proposte innovative, ma difficili da realizzare sia per la crescita della PA e per la complicazione dei suoi apparati che per la riduzione nella qualità del personale a cui la guerra aveva condotto.

Sul piano parlamentare, sempre nel 1918, era stata costituita la Commissione per la riforma dell'amministrazione, presieduta dall'Avvocato generale erariale Giovanni Villa. La commissione parlamentare si muoveva sulla stessa linea del comitato esterno presieduto da Ruini chiedendo semplificazioni, ruoli aperti, rafforzamento della responsabilità personale del funzionario. I membri della Commissione denunciarono l'ostruzionismo della burocrazia stessa nel fornire dati ed informazioni ai deputati coinvolti. Un atteggiamento che lascerà sospese le iniziative del governo sul tema. Nel frattempo, l'industriale Pio Perrone (Ansaldo) denunciava i continui episodi di capitalismo clientelare che si verificavano nei ministeri di guerra, utilizzati da alcuni imprenditori della difesa per ottenere appalti e monopoli derogando alle regole concorrenziali. Dopo il fallimento della Commissione Villa, nel 1919 Nitti fornì l'impulso per l'avvio di altre due commissioni, una presieduta da Enrico De Nicola ed una da Carlo Schanzer. La Commissione De Nicola chiedeva semplificazioni, razionalizzazioni, selezioni concorsuali, riduzione del personale. Tuttavia, queste proposte non si tradussero mai in riforme per la precarietà della condizione economica italiana. La Commissione Schanzer, invece, era chiamata ad occuparsi di servizi pubblici. Si proponeva il decentramento di una serie di servizi (municipalismo), abolizione dei consigli superiori dei ministeri e riduzione del personale amministrativo. Le proposte di Schanzer, intrise di liberismo postbellico, saranno destinate a vedere la luce da lì a pochi anni. Infine, nel 1921 Giolitti istituì una Commissione d'inchiesta parlamentare sulla pubblica amministrazione, la cui presidenza venne affidata a Giovanni Cassis. La Commissione puntava ad un riassetto generale dell'amministrazione centrale e alla rottura del formalismo dei controlli e delle procedure, ma anche questo tentativo fallì per l'avvento del fascismo.

Il 3 dicembre 1922 il governo Mussolini ottiene i pieni poteri per la riforma dell'amministrazione pubblica, un segno di quanto quello della burocrazia fosse avvertito come pressante anche dai nuovi protagonisti del potere politico. La "cura" De Stefani, promotore della riforma, prevedeva innanzitutto una centralizzazione finanziaria. Le ragionerie dei singoli ministeri sarebbero state più saldamente legate a quella centrale, comunicando almeno una volta a settimana le uscite ed i fabbisogni dei ministeri.

Sul piano della razionalizzazione amministrativa si prevedevano accorpamenti dei ministeri ed una epurazione dei dipendenti pubblici, il cui numero era destinato a ridursi di oltre centomila unità in tre anni. Questo "liberismo amministrativo" sfociò, sul piano industriale, con la privatizzazione del servizio telefonico. Venne poi varato un decreto che sanciva il nuovo stato giuridico dei funzionari pubblici. L'organizzazione delle carriere, gli scatti e gli stipendi divennero più rigidi e la struttura generale dell'amministrazione maggiormente gerarchica. Inoltre, nel 1924 il ministro Ciano aveva accorpato le amministrazioni industriali (poste, ferrovie, marina mercantile) nel Ministero delle Comunicazioni. Questa fase del "liberismo amministrativo" tramontava nella seconda parte degli anni Venti per le trasformazioni ed il consolidamento autoritario del regime fascista, per la fine dell'era De Stefani e inizio dell'era Volpi alle Finanze, per il contesto economico internazionale. Già nel 1930, ad esempio, i dipendenti pubblici erano risaliti di ventimila unità rispetto al 1925. Nel frattempo con Volpi alle finanze si reintrodussero incentivi e premi di rendimento, allentando i cordoni della borsa, sotto l'influenza del cosiddetto taylorismo alla scrivania. I risultati per aumentare la produttività, sia con incentivi finanziaria che con l'introduzione di nuove tecnologie (stenografia e calcolo a scheda perforata), furono incerti.

La fine del decennio fu caratterizzata da un lato dal tentativo corporativo e dall'altro dallo sviluppo delle amministrazioni parallele. La moltiplicazione delle seconde fu impressionante, specie se si pensa che avvenne in seno ad un regime dittatoriale. Secondo i calcoli di Guido Melis, tra il 1922 ed il 1940 vennero creati oltre 260 nuovi enti pubblici. L'entificazione copriva principalmente quattro settori: quello assistenziale e previdenziale; tutela dei settori professionali e produttivi del paese; tutela e sviluppo degli interessi partitici; azione pubblica nel campo industriale e finanziario. Per questi ultimi il modello restava quello del 1912 dell'INA, ideato da Nitti, Stringher e Beneduce: organizzazione rimessa dalla legge allo statuto; consiglio di amministrazione come organo di governo; rapporto di lavoro privato; sottrazione delle procedure finanziarie alla contabilità di Stato; ampi poteri del direttore generale. Tra il 1925 ed il 1928 vennero costituiti l'Azienda Autonoma Poste e Telegrafi (1925), l'Azienda di Stato dei Servizi Telefonici (1925), l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (1927), l'ANAS (1928). In queste aziende al vertice era posto il Ministro con responsabilità politica e di controllo, mentre il potere di gestione risiedeva nel Consiglio di Amministrazione formato da grandi corpi (Avvocatura Generale dello Stato, Consiglio di Stato, Ragioneria Generale) e tecnocrati. In queste aziende però, al contrario degli enti beneduciani, restava un impianto prevalentemente pubblicistico sia per il regime dei dipendenti che per quello finanziario. In tale senso, dunque, tali enti si ponevano a metà strada tra il modello centralistico e quello societario che si sarebbe affermato nel giro di poco tempo. Al contrario, dalla fine degli anni venti il modello civilistico societario venne sempre più utilizzato, è il caso dell'AGIP (1926) e dell'ACI (1928). Sempre nel processo di entificazione pubblica si inserirono la creazione dell'ISTAT (1926), quello dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia (1925), l'Opera Previdenza Sociale Milizia Volontaria (1924) e l'Opera Nazionale Balilla (1926). La proliferazione degli enti pubblici diede i primi frutti interessanti all'inizio degli anni Trenta quanto alle Casse Previdenziali si sostituirono INFPS e INFAL e maggiore autonomia pubblicistica guadagnarono le Opere Pie.

A segnare una svolta ancora più decisa nella storia dello Stato italiano fu l'uso che degli enti venne fatto durante tutti gli anni trenta in campo economico, tanto sul versante della gestione diretta di imprese pubbliche quanto in quello di controllo di settori di mercato. Analogamente a quanto verificatosi nel settore delle amministrazioni sociali, giolittiani, e ancor più, nittiani furono i principali protagonisti della creazione delle imprese pubbliche dell'età fascista: fra le principali, il CREDIOP, l'ICIPU, l'IMI e l'IRI. L'IRI, in quanto ente pubblico, fu la massima espressione della fuga dallo Stato, conseguente alla stretta dei controlli operata con la restaurazione finanziaria di De Stefani e alla sfiducia generalizzata nei confronti dell'amministrazione pubblica ordinaria.

Il discorso qui accennato ha naturalmente implicazioni anche più ampie. Esso dimostra per esempio la fondatezza storica dell'osservazione sulla relativa autonomia dell'apparato burocratico rispetto alle strutture economiche e alla classe dominante. L'azione di filtro e, al fondo, di direzione cesserà però in gran parte proprio con gli anni della crisi. Si può dire che l'alta burocrazia esaurisca col salvataggio industriale tutta la sua forza e paghi un costo altissimo per aver svolto un ruolo così importante: la perdita della sua unitarietà e la costituzione di nuove burocrazie, aventi un impianto che oggi diremmo più tecnocratico. In sostanza, negli anni Trenta, terminava un modello di Stato nel quale una burocrazia salda e unita partecipava in primo piano con la classe dirigente politica nella direzione della cosa pubblica: iniziava una storia diversa, dominata dal pluralismo amministrativo e da interrelazioni di nuovo tipo fra momento politico e momento amministrativo.

Emergono, in conclusione, due grandi tendenze in questi anni: una verso la costruzione di uno Stato reticolare e ad arcipelago; l'altra che intreccia un nuovo rapporto tra tecnica e politica.

Nel primo aspetto si annida una contraddizione per cui mentre il regime fascista proclama la verticalità e la monumentalità dello Stato la sua "monoliticità", la fortezza del potere pubblico, veniva penetrata da più parti dagli interessi organizzati, che proprio negli enti trovavano l'ideale canale di autorappresentazione presso l'amministrazione. Sempre più si consolida un sistema che vede delegare a nuovi soggetti istituzionali, alternativi al sistema istituzionale, le attività che va via via assumendo. Gli enti si connotano sempre più quali organi ausiliari o sostitutivi dello Stato in attività tradizionalmente riservate alla pubblica amministrazione, grazie ai quali viene a ridursi la distanza tra il pubblico e il privato e attraverso cui si consolida un processo di penetrazione dello Stato in aree prima inibite alla sua regolazione. Il tema degli enti pubblici rinvia al ruolo delle élites non rappresentative e tecnocratiche che rivestirono un ruolo di grande importanza nella storia nazionale sia tra le due guerre mondiali che nel primo dopoguerra. Il peso di queste élites è riconducibile non solo alla mancanza di uno Stato rappresentativo, ma ancor più ai caratteri tradizionali della vicenda amministrativa e politica italiana.

Si tratta della diversificazione della figura del politico da quella del tecnico ed esperto di management, delle élite economico-finanziarie da quelle delle istituzioni politiche.

Nella storia italiana, a partire da questo momento, intercorre un particolare rapporto tra lo Stato e la cultura tecnica, scientifica ed economica. Viene meno in Italia, al contrario che in Francia o nel Regno Unito ad esempio, una identificazione tra le élites non rappresentative ed il sistema istituzionale e si profila una loro qualificazione ed indipendenza sul terreno eminentemente tecnico.

Nel corso degli anni Trenta il rapporto tra tecnica e politica si fa sempre più complesso: da un lato permane questa distanza tra tecnici e politici, cioè un'autonomia decisionale da parte dei gruppi dirigenti dei grandi enti pubblici (in particolare quelli sorti intorno alla rete tessuta da Alberto Beneduce) rispetto alle direttive politiche fascista; dall'altro si delinea un rapporto di stretta interdipendenza tra tecnica e politica. I tecnici entrano nei processi delle decisioni fondamentali, si ritrovano a stretto contatto con Mussolini, pesando in modo decisivo nelle grandi scelte che attengono alla vita economica e finanziaria del paese. Alle trasformazioni della società di massa ed industriale è la politica stessa a mutare le sue forme, a richiedere l'apporto decisivo della tecnica e la creazione di nuovi strumenti di governo nazionale.

L'economia italiana tra tecnocrazia e mercato (1915-1937)

di Daniela Felisini

Per comprendere alcuni aspetti della storia dell'economia italiana negli anni Venti e Trenta del secolo scorso - e in particolare le culture economiche che li sottendono - vorrei prendere come punto di partenza la Prima guerra mondiale e le vicende della mobilitazione industriale.

Che la guerra mondiale sia una guerra di risorse - quell'apoteosi della modernità industriale, che sarebbe stata anche la sua apocalisse - è ben presente ai contemporanei. Luigi Einaudi scrive di una "guerra di materiali e di industria", che impone un impegno produttivo altrettanto cruciale di quello militare dispiegato al fronte. Questa consapevolezza - largamente trasversale - e gli interessi che si mettono subito in moto portano al rafforzamento di alcuni settori industriali, alcuni dei quali come il siderurgico, avevano già vissuto esperienze di sostegno e di salvataggio da parte dello Stato. Quei cosiddetti "trivellatori della nazione", come li aveva definiti il deputato radicale Edoardo Giretti (1913), al cui prepotere gli economisti liberali come Einaudi, Cabiati, De Viti De Marco si erano opposti sino ad allora.

Ma la guerra rimescola le carte del dibattito, sino a spingere lo stesso Einaudi a proporre la costituzione di una società per la fabbricazione di materiale bellico controllata dal governo pur se aperta alla partecipazione di azionisti privati. Una formula in cui, scrive Einaudi nel dicembre 1916: "Nulla possa farsi, che non piaccia al governo". Dunque un intervento dello Stato teso a razionalizzare la produzione, orientando le scelte delle imprese e contenendone le pressioni. Nelle parole di Einaudi era in certa misura implicito il riconoscimento dell'inadeguatezza del mercato a rispondere adeguatamente alle esigenze della guerra. La guerra ripropone, ancora una volta, il nodo del rapporto pubblico/privato, nodo centrale del capitalismo italiano, e ne amplifica la complessità.

La realtà della guerra, dunque, espande e legittima l'intervento dello Stato. Che peraltro era stato già oggetto di dibattito e di scelte controverse. Facciamo in proposito un brevissimo passo indietro agli anni precedenti il conflitto. Da un lato gli esponenti della prestigiosa scuola italiana marginalista (Pantaleoni, Pareto, De Viti De Marco, Einaudi) - scuola di cui Schumpeter apprezzava lo spessore dell'analisi - erano tutti in linea di principio ostili all'intervento dello Stato nell'economia, considerato non solo fonte di allocazione inefficiente delle risorse ma anche di minaccia alla libertà di iniziativa, di *unfair competition*, oltreché di possibile corruzione. Dall'altro lato già prima della guerra si era formata una composita area di cultura economica "interventista", con nomi come Luigi Luzzatti, Giorgio Mortara, Bonaldo Stringher; un'area rappresentata non solo da teorici ma anche da tecnici operanti nei gangli delle istituzioni, secondo cui lo Stato non poteva disinteressarsi dell'economia, in particolare per quel che riguardava la stabilità del sistema finanziario e il progresso tecnico. È l'approccio culturale di Nitti e di Beneduce. Già la costituzione dell'INA nel 1912 era stata un terreno di confronto tra questi due gruppi compositi. L'INA può essere considerato l'embrione degli enti economico-finanziari che sarebbero sorti dopo la guerra, basati sull'idea di inserire il soggetto pubblico nel circuito risparmi-investimenti (del 1913 è il CSVI). Nei confronti dell'INA vi era stata la prevedibile forte resistenza delle compagnie di assicurazione private, appoggiata dagli economisti liberali, Einaudi in testa, il quale era stato protagonista di una vivacissima polemica con Beneduce.

Ma torniamo alla guerra. La mobilitazione industriale, con i suoi apparati tecnici, è una scelta condivisa - sia pure con impostazioni diverse - da vari Paesi belligeranti, basti ricordare il *Ministry of Munitions* di Lloyd George, il francese *Ministère de l'Armement et des Fabrications de guerre* e il *Kriegsrohstoffabteilung* di Walther Rathenau, con la sua visione di "razionalizzazione industriale". in cui usare "l'esperienza tecnica accumulata dalle grandi imprese per trasferirla a tutti gli apparati produttivi della nazione...[e al tempo stesso]...servirsi della forza di direzione politica dello Stato, vieppiù accresciuta dalle esigenze della guerra, per controllare lo sviluppo economico, sociale e culturale della nazione".

In Italia, nel giugno del 1915 viene creato, nell'ambito del Ministero della Guerra, un apposito organismo, il Sottosegretariato di Stato per le Armi e Munizioni (Regio Decreto 9 giugno 1915, n. 1065) che acquisisce crescente autonomia, tanto che nel giugno 1917 diviene un Ministero a sé stante (Regio Decreto 16 giugno 1917, n. 980), con un'ampia autonomia di spesa, rafforzata dai decreti di deroga alle norme di contabilità ordinaria. È noto il ruolo del Comitato per la Mobilitazione Industriale e del generale Alfredo Dallolio. Di entrambi, a mio avviso, va un po' ridimensionato il ruolo. Ma certamente le esperienze di intervento dello Stato dell'economia realizzate durante la guerra avrebbero lasciato una durevole eredità nelle concezioni degli uomini che le avevano vissute.

Finita la guerra l'impostazione che aveva già portato alla costituzione dell'INA trova ulteriore attuazione nella fondazione del CREDIOP (1919), specializzato nella concessione di mutui e prestiti a lungo termine per la realizzazione di grandi infrastrutture, e dell'ICIPU (1924), addetto al finanziamento delle imprese private concessionarie di servizi di pubblica utilità, in primis nel potente e strategico settore elettrico. Sono i cosiddetti "enti Beneduce", miranti a dare stabilità al finanziamento del sistema produttivo e a ridimensionare l'intermediazione delle banche miste. Una visione che Beneduce condivide con Stringher.

Considerato che il nostro incontro è preparatorio di un convegno su di lui, un breve riferimento a Stringher e al suo rapporto con Beneduce mi pare possa essere interessante. Già negli anni della fondazione dell'INA, tra Stringher e Beneduce e si era creato un rapporto di stima, di sintonia. Dopo la marcia su Roma, l'amicizia di Stringher si rivela fondamentale per Beneduce, perché i suoi riferimenti sono venuti meno e Beneduce non ha ancora stretto con Mussolini quel patto fiduciario che lo avrebbe portato a divenire uno dei consiglieri economici più ascoltati del Duce. Stringher, direttore generale Bdi dal 1900, gode di grande prestigio (convenzione della rendita nel 1906, ruolo durante la crisi del 1907), e trova un *modus vivendi* con il nuovo capo del governo, nonostante negli ambienti fascisti non sia particolarmente amato.

Le consonanze tra Stringher e Beneduce erano davvero importanti, tanto che il ministro De Stefani (sconfitto da Stringher nell'operazione di quota 90) molti anni dopo avrebbe definito Beneduce "Il maliardo di Bonaldo Stringher"⁹. Nonostante la cautela necessaria nel leggere il libro di De Stefani "Baraonda bancaria", il termine usato dall'ex ministro ci suggerisce qualcosa sulla personalità e sul carisma di Beneduce, figura chiave dell'economia italiana tra le due guerre.

La comune visione di Stringher e Beneduce si traduce anche nella riforma bancaria del 1926, che mette la Banca d'Italia nella condizione di unico istituto autorizzato all'emissione, attribuendole inoltre una serie di poteri di controllo sulle banche, primo nucleo della funzione di vigilanza creditizia. All'unificazione dell'emissione si aggiungono i provvedimenti per la tutela del risparmio.

Ne deriva un assetto del sistema bancario molto diverso da quello liberale delle origini e dei primi decenni dopo l'unificazione, in cui gli istituti di credito godevano di una quasi totale libertà d'esercizio e ricadevano sotto l'autorità del MAIC come ogni altra impresa commerciale.

Come è noto nel dopoguerra le difficoltà della riconversione mettono in crisi molti settori dell'industria e le istituzioni creditizie che li avevano finanziati largamente, fino a determinare gravi dissesti. La Banca d'Italia effettua, d'accordo con il Governo, imponenti operazioni di salvataggio. Quegli anni sono costellati dalla creazione di organismi di smobilizzo (vedi la sezione speciale autonoma del Consorzio per sovvenzioni su valori industriali, creata nel 1922 e trasformata nel 1926 nell'Istituto di liquidazione). Ciononostante, nella seconda metà degli anni Venti, si accelera il ritmo di sviluppo delle attività produttive che fanno ricorso al finanziamento bancario; le grandi banche miste (la Banca Commerciale Italiana, il Credito Italiano, il Banco di Roma) estendono ulteriormente il loro ruolo di holding delle maggiori imprese industriali, determinando quella che è stata definita la "fratellanza siamese".

Quando l'onda della crisi del 1929 raggiunge l'Italia, quel pericoloso legame simbiotico rischia di creare gravissimi problemi alla stessa Banca d'Italia, garante di ultima istanza. L'esposizione dell'istituto di emissione verso le holding aveva raggiunto livelli tali da pregiudicare la flessibilità della politica monetaria, se non da prospettare il rischio di dissesto. Nel 1933 viene costituito l'Iri, con il compito di rilevare le partecipazioni azionarie delle grandi banche e i pacchetti di controllo delle banche stesse, per poi avviare il risanamento.

Non voglio entrare nelle vicende dell'IRI, notissime, che ho menzionato solo come punto di approdo di un crescendo di interventi dello Stato di fronte alle fragilità strutturali del capitalismo italiano. Bensì vorrei usare l'IRI come osservatorio privilegiato per comprendere culture e prassi economiche negli anni Trenta. Un osservatorio non solo per il peso rivestito dall'Istituto nell'economia nazionale, che rende decisivo il ruolo dei suoi dirigenti nel dare forma concreta all'intervento dello Stato. Ma anche per l'autorevolezza di quei dirigenti e per gli intensi rapporti che li legano sia agli ambienti accademici sia ad alcuni centri decisionali principali, come la Banca d'Italia.

A mio avviso due caratteri fondamentali, strettamente intrecciati tra loro, emergono nel profilo dei managers IRI - e direi più ampiamente delle élite economiche di quella stagione - : la visione "nazionale" e l'identità tecnocratica. La guerra, come ho già detto, è esperienza che rafforza il "senso della nazione" condiviso da più generazioni delle classi dirigenti italiane, pur con prospettive ideali differenti. È dunque la visione nazionale il minimo comune denominatore di quelle prime coorti di manager pubblici, accomunati dal paradigma della modernizzazione economica del Paese in cui lo Stato è chiamato a svolgere un ruolo di primo piano. Il secondo elemento, quello dell'identità tecnocratica, viene evocato spesso quando si parla della dirigenza IRI nei primi decenni della sua esistenza. Nei miei studi ho messo in luce il reclutamento, la composizione, le importanti attività di formazione di dirigenti e quadri tecnici.

In proposito una suggestione significativa può venire dalle parole con cui Alberto Beneduce si rivolge agli allievi del corso del 1935: «Poco importa se le vicende della vostra attività vi porteranno in aziende che non siano controllate dall'Iri. L'Iri ha l'ambizione di formare di voi una classe dirigente selezionata, la quale sappia che non tutto è esperienza, non tutto è intuito, ma che l'industriale deve dare largo posto alla tecnica e alla scienza» .

Questo discorso esprime una concezione delle figure direttive nelle imprese industriali in cui si rintracciano i fermenti delle nascenti forme di capitalismo manageriale, basate sulla valorizzazione delle competenze e sulla presunta superiore capacità dei tecnici nel governo delle imprese e, più ampiamente, dell'attività economica.

Sotto questo profilo vi sono evidenti consonanze con ciò che avveniva in altri Paesi. In Francia vi erano i polytechniciens modernisateurs, guidati dall'imprenditore e manager dei settori elettrico e petrolifero Ernest Mercier, la cui biografia presenta non pochi tratti comuni con quelle di numerosi dirigenti Iri: laureato in ingegneria, aveva combattuto nella Prima guerra mondiale e operato negli organismi della mobilitazione e poi in quelli della riconversione industriale, dove aveva stretto importanti legami con gli ambienti politici. Mercier era imbevuto di spirito nazionale e, "aveva l'ambizione di fare della Francia una grande potenza industriale; anche nel caso francese la visione nazionale e l'approccio tecnocratico si saldano. Negli Stati Uniti, negli anni Venti vi era stata la diffusione delle radicali teorie di Thorstein Veblen, secondo il quale ingegneri e tecnici dovevano sostituire i businessmen nella conduzione delle imprese; il loro ruolo nell'economia, (definito come un "soviet di tecnici") sarebbe andato a vantaggio della collettività . Nel 1919, l'ingegnere californiano William H. Smyth, aveva coniato il termine "tecnocrazia" per descrivere "Il governo del popolo reso effettivo dall'azione dei suoi servi, gli scienziati e gli ingegneri". Simili approcci avevano riprese vigore dopo la crisi del 1929, con la costituzione della *Technical Alliance di Howard Scott*, che incontrò l'iniziale favore dell'amministrazione Roosevelt.

I suoi membri – con solidi legami accademici, in particolare con la Columbia University - attribuivano enorme importanza al progresso tecnico e proponevano di rimpiazzare i politici con ingegneri che avessero la giusta preparazione per guidare l'economia. In quel clima culturale nelle imprese si stava diffondendo la separazione tra proprietà e gestione, con l'affermazione di nuove figure manageriali: dirigenti d'azienda con il compito di mediare tra le istanze di proprietari, dipendenti e consumatori «in a purely neutral technocracy», come scrivevano Berle e Means.

Il management dell'IRI - costituito nella prima generazione (i nati negli anni 1880-1910) al 50 per cento da ingegneri - sembrava incarnare esattamente questa nuova figura di dirigente industriale. E porta dunque ad evocare il termine "tecnocrazia". I suoi requisiti di competenza sono stati considerati come uno dei fattori distintivi della conduzione dell'Iri rispetto ad altri enti economici pubblici e agli istituti corporativi sorti nel ventennio fascista. Si crea in quegli anni una tecnostuttura - cui appartengono esponenti dell'impresa pubblica e privata, banchieri, grand commis d'Etat- che stabilisce inevitabili forme di compenetrazione con il potere politico, ma che fa delle proprie competenze tecniche e delle capacità manageriali/imprenditoriali le basi per conseguire margini di autonomia strategica ed operativa. Quei «tecnocrati al servizio dello "Stato nuovo" (Luciano Zani)» operano durante il fascismo in una coesistenza di culture economiche differenti, compresa quella liberale, compresa pur se autorevole. Matrici culturali diverse accomunate da un filo rosso, quello del paradigma della modernizzazione economica nazionale, tra Stato e mercato.

fondazione Magna Carta
Via Simeto 64 - 00198 Roma
tel. 06 488 01 02
www.magna-carta.it