

«Pesciolini di guerra»

Amministrazione e scandali nelle Terre Liberate e Redente tra guerra, dopoguerra e ricostruzione (1915-1922)

FABIO ECCA

Durante e dopo la Prima guerra mondiale si ponevano per la prima volta dinanzi all'amministrazione pubblica italiana straordinari problemi di natura gestionale¹, tra cui – oltre a quanto inerente alle forniture di materiale bellico – quelli legati alle cosiddette “Terre liberate e redente”. Tra il 1915 e il 1922, infatti, i cittadini degli attuali Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige avevano dovuto affrontare prima l'abbandono delle proprie residenze e poi, successivamente, la ricostruzione delle stesse. Il conseguente stanziamento d'ingenti risorse economiche statali comportava la nascita di un nuovo rapporto tra lo stesso Stato e i propri cittadini, rapporto che tuttavia veniva profondamente inficiato da numerosi scandali. Non a caso, al pari della coeva Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra², nel 1920 nasceva la Commissione parlamentare

¹ L'aumento delle funzioni e dei compiti dello Stato durante la Grande Guerra è ben individuato da una estesa bibliografia. Si veda in particolare: *L'intervento dello Stato nell'economia italiana. Continuità e cambiamenti (1922-1956)*, a cura di A. Cova, G. Fumi, Milano, Franco Angeli, 2011; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1997; P. Frascani, *Finanza, economia ed intervento pubblico dall'unificazione agli anni Trenta*, Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici, 1988.

² Cfr. a tal proposito F. Ecca, *Lucri di guerra. Le forniture di armi e munizioni e i “pescecani industriali” in Italia (1914-1922)*, Roma, Viella, 2017; F. Mazzonis, *Un dramma borghese. Storia della Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra*, in: *L'inchiesta parlamentare sulle spese di guerra (1920-1923)*, a cura di C. Crocella, F. Mazzonis, Roma, Camera dei deputati – Archivio Storico, 2002, pp. 3-231.

d'inchiesta sulle Terre Liberate e Redente (d'ora innanzi Commissione)³: la prima doveva indagare su quelli che Giuseppe Scalarini aveva additato all'opinione pubblica come i "pescecani industriali", la seconda doveva invece investigare su quelli che Giovanni Battista Giurati aveva successivamente definito «pesciolini di guerra»⁴, ovvero i privati cittadini e le società spesso a conduzione familiare che avevano approfittato delle straordinarie contingenze dettate dalla guerra per realizzare piccoli guadagni illeciti.

Questo contributo vuole affrontare, soprattutto grazie alla documentazione raccolta e prodotta dalla Commissione, la gestione e gli scandali relativi all'amministrazione delle "Terre liberate e redente". Esso vuole insomma cercare di agevolare la comprensione di come siano state spese le ingenti risorse pubbliche stanziare per la ricostruzione post-bellica di quei territori⁵. Tale studio non può e non vuole essere esaustivo ma rappresenta una prima occasione di approfondimento di un tema complesso che si spera approfondire meglio ed ulteriormente in futuro.

1. LA GESTIONE DEI PROFUGHI VENETI DURANTE LA GUERRA

Più di 163.000 edifici demoliti o danneggiati; i campi già fiorenti solcati da trincee e camminamenti [...], sconvolti dallo scoppio delle granate [...]; intieramente distrutto il patrimonio zootecnico; rasi al suolo i boschi [...]; [...] numerose arterie di comunicazione interrotte [...]; miserrima la condizione della pubblica e della privata economia⁶.

3 Sulla storia di questo ente non risultano essere state fatte particolari ricerche, ad eccezione di M. Meriggi, *L'inchiesta sulle terre liberate e redente nella storia delle inchieste parlamentari del Regno d'Italia (1920-1922)*, in AA.VV., *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle terre liberate e redente*, vol. I, Roma, Camera dei deputati - Archivio Storico, 1991, pp. 243-286. Per ragioni di sintesi non è possibile in questa sede ricostruire la nascita e l'operato di tale organo, sulla cui vita ci si ripromette di presentare uno studio autonomo.

4 Atti Parlamentari, Camera dei deputati, *Discussioni*, XXVI legislatura, tornata del 25 dicembre 1921, p. 1631.

5 Non è facile calcolare tale dato ma, consultando i rendiconti generali per gli esercizi finanziari compresi tra il 1915 e il 1922 e pubblicati negli atti parlamentari, è probabile che queste risorse ammontavano complessivamente a una cifra oscillante tra gli 8 e i 10 miliardi di lire. Tale dato è desunto da Atti parlamentari, *Rendiconti generali consultivi dell'amministrazione dello Stato per gli esercizi finanziari 1918/19-1922/23*; Istituto centrale di statistica del Regno d'Italia, *Annuario statistico italiano*, voll. VIII e IX della seconda serie e I della terza serie; Ministero delle Finanze, *Il bilancio dello Stato dal 1913/14 al 1929/30 e la finanza fascista a tutto l'anno VIII*, Roma, 1931; Ministero del Tesoro-Ragioneria generale dello Stato, *Il bilancio dello Stato italiano dal 1862 al 1967*, voll. IV, Roma, 1969. Si veda A. Leonardi, *Finanza pubblica e costi della "ricostruzione" nel primo dopoguerra* in: AA.VV., *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle terre liberate e redente*, vol. I, cit., pp. 153-241.

6 Ministero per le Terre liberate dal nemico, *Relazione a Sua Maestà il Re in udienza 25 febbraio 1923 del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro Segretario di Stato per le terre liberate sul regio decreto che sopprime il Ministero per le terre liberate*, Roma, Ministero per le terre liberate dal nemico, 1923, p. 3.

Così, il 25 febbraio 1923 Benito Mussolini e il Ministro delle Terre Liberate Giovanni Battista Giurati relazionavano al Re circa le condizioni in cui nel novembre del 1918 versava l'Italia nord-orientale. I quattro anni di guerra avevano stravolto, sia dal punto di vista sociale che economico e infrastrutturale, quei territori che invece, alla vigilia del conflitto, apparivano in fase di sviluppo e di modernizzazione⁷. Uno dei fenomeni più importanti a tal proposito era la cosiddetta "profuganza", ovvero la partenza o il passaggio in quei luoghi di un numero incalcolabile di profughi. Iniziato nel 1914-15 dagli irredentisti trentini e giuliano-dalmati e regnicoli, questo diveniva prorompente l'anno successivo quando decine di migliaia di persone venivano sgomberate dalla propria residenza situata vicino alla linea del fronte. Tale fenomeno trovava il proprio culmine nel 1917, quando a seguito della rotta di Caporetto, almeno 600.000 civili avevano dovuto forzatamente abbandonare la propria casa⁸.

Lo Stato si trovava così per la prima volta davanti ad un compito straordinario per le sue dimensioni, quale per l'appunto l'assistenza materiale e morale degli stessi profughi, la cui gestione conosceva tre differenti momenti. Affidata inizialmente al Ministero dell'Interno e alle prefetture del Regno, cui spettava il compito di smistare le persone in base alle disponibilità alloggiative e alle opportunità lavorative, a partire dal novembre 1917 tale mansione veniva gestita da un primo ufficio unico di coordinamento: l'Alto Commissariato per i profughi (ACP). Nato grazie al coevo Comitato parlamentare veneto⁹ e presieduto dal suo principale fautore, Luzzatti, l'ACP era alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio ma non era dotato di autonomia amministrativa e finanziaria, dato che si appoggiava alle prefetture per svolgere i propri compiti e dipendeva dagli anticipi del Commissariato all'emigrazione¹⁰. Ad ogni modo esso aveva una straordinaria

7 Ad esempio, nel 1914 il Veneto era caratterizzato da un forte settore agricolo, che comprendeva anche la presenza di numerose industrie di trasformazione, che a sua volta aveva permesso lo sviluppo di importanti attività commerciali soprattutto con gli Imperi centrali. Cfr. G. Luzzatto, *Il rinnovamento dell'economia e della politica in Italia. Scritti politici 1904-1926*, Venezia, Arsenale cooperativa editrice, 1980; V. Porri, *L'equilibrio economico del Veneto alla vigilia della guerra*, Roma, Stabilimento poligrafico per l'amministrazione della guerra, 1921.

8 Archivio Storico Camera dei Deputati (d'ora innanzi ASCD), *Commissione Terre Liberate e Redente*, b. 7, f. 44 «Sussidi ordinari» e, in particolare, il manifesto del Commissariato intitolato «Censimento dei profughi ai fini dell'assistenza».

9 Gli scopi del Comitato parlamentare veneto erano per l'appunto l'assistenza ai profughi, la sollecitazione dell'intervento statale a favore dei civili sbandati e la raccolta di fondi a favore delle famiglie più bisognose. Cfr. l'opuscolo a stampa *L'opera del Comitato parlamentare veneto per l'assistenza ai profughi di guerra (1917-1921)*, Tipografia del Senato, Roma, 1921. ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, b. 7, f. 38 «Relazione sui servizi di assistenza ai profughi». Sui profughi si veda: D. Ceschin, *Gli esuli di Caporetto. I profughi in Italia durante la Grande Guerra*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

10 Ciò comportava che i costi dell'assistenza ai profughi ricadevano sul Ministero degli Esteri mentre la gestione era a carico del Ministero dell'Interno attraverso le prefetture. Secondo la Commissione le erogazioni concesse dal Commissariato dell'emigrazione per l'assistenza ai profughi nel periodo compreso tra gli esercizi finanziari 1914-1915 e 1918-1919 sommarono a

importanza perché comportava l'accettazione per la prima volta dell'idea che lo Stato doveva provvedere e risarcire ogni danneggiato dal conflitto¹¹. Solo successivamente, con la promulgazione del Regio decreto n. 41 del 19 gennaio 1919 che istituiva il Ministero per la Ricostruzione delle Terre Liberate¹², tutti i compiti e i poteri relativi alla gestione dei profughi venivano centralizzati in un unico ente, dando così avvio a ciò che Andrea Leonardi ha definito essere stata la seconda fase dell'assistenza¹³, quella legata al ritorno di quanti avevano abbandonato la propria residenza.

L'intera gestione dei profughi di guerra aveva comportato un esborso pari ad almeno 884.146.000 lire¹⁴, anche se la Commissione sottolineava che in realtà non era stata in grado di «accertare la spesa complessiva sostenuta dal governo per le varie forme di assistenza»¹⁵. Erano infatti accorsi diffusi problemi di contabilità, in quanto i rendiconti erano stati spesso compilati dai comuni con ritardo ed approssimazione, quando non dichiaravano addirittura di non poter provvedere a tale compito. Dal canto loro, secondo la Commissione non sempre le prefetture avevano esercitato su tali enti la vigilanza necessaria o tenevano in ordine la contabilità generale e la relativa rendicontazione¹⁶. Neanche il Ministero delle Terre Liberate, secondo gli inquirenti, era esente da colpe, dato che aveva

306.470.000 lire, di cui ben 302.250.000 lire per sussidi ai profughi e 4.220.000 lire per il rimpatrio di profughi e prigionieri. In un primo tempo, tuttavia, la Commissione era riuscita ad appurare solo una spesa pari a 221.920.000 lire. ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, b. 8, f. 55 «Alto Commissariato profughi. Relazioni ed esami degli esercizi finanziari 1918-1920, in relazione ai capitoli di assistenza». Altri fondi raccolti per l'assistenza ai profughi erano quelli raccolti dalla beneficenza pubblica, gestiti tuttavia dall'Alto Commissariato per i profughi per un totale di 20.796.799 lire. *Ibidem*.

11 Tale dottrina veniva ripresa dai successivi provvedimenti legislativi, come sancito in *L'opera del Comitato parlamentare veneto per l'assistenza ai profughi di guerra (1917-1921)*, pp. 7-8. ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, b. 7, f. 38, «Relazione sui servizi di assistenza ai profughi».

12 Il Ministero per le Terre liberate dal nemico assumeva «l'alta direzione e il coordinamento dell'opera di tutte le amministrazioni pubbliche per quanto concerne la ricostruzione della ricchezza nazionale e della piena efficienza produttiva dei territori già invasi dal nemico o costituenti zona delle operazioni militari». Ministero per le terre liberate dal nemico, *Relazione a Sua Maestà il Re*, cit., p. 3. A tale organismo, inoltre, veniva successivamente assegnata anche la competenza sulle nuove province del Regno. Sulla nascita del Ministero per le Terre Liberate e Redente vedi Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), *Carteggio Raineri*, b. 4.

13 A. Leonardi, *Finanza pubblica e costi della "ricostruzione" nel primo dopoguerra*, cit., pp. 153-241.

14 Commissione Terre Liberate e Redente, «La relazione della Commissione d'inchiesta», in: *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle terre liberate e redente*, vol. II, Roma, Archivio storico della Camera dei deputati, 1991, p. 228 (d'ora in poi *Relazione finale*). Le relazioni conclusive della Commissione erano state presentate nell'estate del 1922 e sono riportate interamente nel secondo volume edito dalla Camera dei deputati, a cui si fa riferimento in questo saggio.

15 Ivi, p. 114.

16 Alcune meritorie eccezioni, sottolineava la Commissione, erano rappresentate dalle prefetture di Alessandria, Arezzo, Benevento, Bologna, Caserta, Lucca, Milano, Napoli, Porto Maurizio, Ravenna e Siena. Ivi, p. 230.

trascurato la revisione dei rendiconti pervenuti. Le saltuarie inchieste effettuate non avevano permesso fin da allora tuttavia l'individuazione di tutti gli abusi compiuti in questa gestione, anche perché spesso erano già passati diversi anni dai fatti accorsi¹⁷. Ad ogni modo, gli inquirenti scoprivano che: il Ministero aveva compiuto verifiche solo quando le irregolarità erano tali da suscitare vibrante proteste pubbliche; gli acquisti dei beni da distribuire ai profughi erano realizzati sempre a trattativa privata e senza tener conto delle norme di contabilità dello Stato; i prezzi di quanto acquistato erano spesso maggiori rispetto a quelli vigenti nel libero mercato mentre la qualità dei prodotti era talora molto scadente¹⁸; spesso non venivano stipulati gli appositi contratti d'acquisto; i prelievi non autorizzati di materiale, anche per importanti quantità, erano all'ordine del giorno, specie nel magazzino di Castelfranco Veneto¹⁹. In poche parole, solo per quanto riguarda le spese indebite effettuate dalle amministrazioni centrali, la Commissione accertava illecite erogazioni pari a 733.429,65 lire²⁰.

Problemi ancor più gravi e complessi derivavano però dalla gestione della stessa assistenza. La scelta di chiamare gli stessi profughi a cooperare in tale compito aveva infatti da una parte permesso allo Stato di conoscere i loro reali bisogni ed eliminato il pericolo di veder interpretata tale assistenza come «elemosina di Stato», ma dall'altra aveva agevolato disfunzioni, favoritismi, gelosie e malversazioni. Non a caso la Commissione aveva accertato che presso i comuni vi erano ancora cospicue giacenze non spese pari a 719.000 lire²¹ mentre i sussidi erano stati spesso concessi anche a chi non ne avevano bisogno o diritto oppure erano stati erogati per cifre superiori a quanto stabilito²². È bene sottolineare tuttavia che a tal proposito gli stessi inquirenti finivano con il presentare valutazioni di natura politica, asserendo che «fin quando tutto ciò si è risolto in un maggior beneficio concesso a persone che erano pur sempre state gravemente danneggiate dalla guerra, non è parso alla Commissione dover promuovere [...] il recupero»²³. I commissari avevano infatti deciso di provvedere a reintegrare l'erario pubblico solo laddove vi erano scandali eclatanti, come nei casi delle prefetture di Udine, dove i funzionari erano soliti usare le concessioni a proprio

17 «Questo esame è stato però reso difficile [...] anche per il notevole lasso di tempo [...]. È venuta a mancare nei luoghi di residenza questa fonte viva di notizie e di testimonianze sul modo col quale i servizi si erano svolti e sulle irregolarità che gli interessati avevano potuto rilevare». Ivi, cit., p.231.

18 Solo l'Alto Commissariato per i profughi aveva stabilito che gli acquisti dovevano essere deliberati da un apposito Comitato.

19 Cfr. ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, bb. 23-25, ff. 1-6.

20 *Relazione finale*, p. 233.

21 Ivi, p.234.

22 Cfr. ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, titolo V, in particolare bb. 8-9.

23 *Relazione finale*, cit., p. 234.

beneficio²⁴; di Firenze, dove alcuni funzionari venivano addirittura denunciati all'autorità giudiziaria per appropriazione indebita di sussidio²⁵; di Genova, in particolare sull'acquisto di indumenti e letti a prezzi fuori mercato²⁶; di Roma e Napoli, soprattutto in merito alla gestione degli alloggi per i profughi che venivano rivenduti, occupati o rimborsati a costi esorbitanti²⁷. Complessivamente le loro indagini accertavano infatti recuperi pari a "soli" 9.153.000 lire, di cui oltre un terzo – 3.894.000 lire – per evasione delle tasse per mancata sottoscrizione dei contratti²⁸.

2. LA RICOSTRUZIONE NELL'ITALIA NORD-ORIENTALE

La ricostruzione delle "Terre liberate e redente" comportava per lo Stato una sfida organizzativa senza precedenti. Tale sforzo, tuttavia, avveniva proprio quando gli ingenti costi della guerra avevano drasticamente fiaccato il bilancio pubblico, il quale tra l'altro risentiva anche dell'espansione della spesa e dei diffusi squilibri monetari, finanziari e produttivi²⁹. È questo probabilmente il principale motivo per cui nel primo dopoguerra gli interventi di ricostruzione – i quali dovevano essere necessariamente rapidi, incisivi ed economici – venivano affidati all'esercito. Dotati di mezzi, materiali e capacità, i reparti del genio ottemperarono quindi in realtà a compiti di natura politica ed estremamente delicati, dato che tali lavori avevano come scopo prioritario quello di ri-avviare la vita civile ed economica nei territori nord-orientali³⁰. In particolare, il personale militare era chiamato a perseguire quattro fondamentali obiettivi, tra loro strettamente interconnessi: agevolare il rientro dei profughi, provvedere alla loro assistenza, ripristinare

24 ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, b. 17, ff. 96-97.

25 ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, bb. 9-11, ff. 63-69.

26 ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, b. 12, ff. 70-75.

27 ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, bb. 12-16, ff. 76-92.

28 *Relazione finale*, p.237.

29 Tali difficoltà erano d'altra parte ben note, tanto che nel 1927 Giovanni Raineri, già Ministro delle Terre liberate dal marzo 1920 al febbraio 1922, asseriva: «rovina e abbandono dovunque e tracce [sic] profonde della devastazione compiuta dalla guerra; asportazione completa di quanto poteva essere dotazione o scorta delle aziende agricole, mezzo fondamentale per l'approvvigionamento alimentare della popolazione». ACS, *Carteggio Raineri*, b. 4, «Ministero per la ricostruzione delle terre liberate».

30 Il primo passo, di natura anche simbolica, era stato il ripristino degli argini del Piave, disposto dal Comando Supremo con foglio del 4 novembre 1918 n.58524. Il coordinamento di tutti i lavori veniva comunicato dal Comando Generale del Genio a tutti gli enti coinvolti con circolare n.34800 del 4 dicembre 1918. Cfr. ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, b. 26, f. 123.

le principali via di transito ed avviare il rilancio delle attività produttive³¹. Esso, dunque, era chiamato a realizzare in pochi mesi migliaia di baracche in legno³²; ricostruire o riparare la rete viaria, sia per dare occupazione agli stessi profughi sia per consentire loro di raggiungere le proprie abitazioni o i luoghi di lavoro; ricostruire o ripristinare gli edifici, sia pubblici che privati; bonificare i terreni agricoli dai residui bellici; ripristinare le condizioni necessarie per la ripresa delle attività economiche, anche attraverso dotazioni di capitale fisso e circolante³³. Si trattava ancora una volta di oneri importanti, tanto che la spesa complessiva sostenuta per la ricostruzione dal Ministero della Guerra ammontò a circa 775.000.000 di lire³⁴, di cui mezzo miliardo per i territori veneti³⁵, 151.941.710 lire per la Venezia Giulia³⁶ e 123.609.717 lire per l'area trentina³⁷.

A partire dall'8 giugno 1919, quando veniva istituito il Comitato Governativo (d'ora innanzi CG) presso il neo-costituito Ministero delle Terre Liberate³⁸, le forze armate venivano progressivamente affiancate e poi sostituite da personale civile. Composto dal sottosegretario di Stato con delega alla ricostruzione (che vi svolgeva le funzioni di presidente) e da cinque membri delegati rispettivamente

31 Ministero per le terre liberate dal nemico, *Relazione a Sua Maestà il Re*, cit.; A. De Stefani, *L'azione dello Stato italiano per le opere pubbliche (1862-1924)*, Roma, Libreria dello Stato, 1925, pp. 183-191.

32 La Commissione avrebbe in seguito rilevato che le baracche costruite nel Veneto dal genio militare erano state 10.269, oltre ad un altro numero imprecisato realizzato nel vicentino per un importo pari a 308.988 lire mentre le autorità civili, ossia Comitato e Commissariato, avevano speso per le stesse baracche 106.287.764 lire. Nel Trentino, viceversa, il genio militare aveva predisposto 2.020 baracche mentre gli inquirenti non erano riusciti a ricostruire la spesa relativa alla Venezia Giulia. ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, b. 8; *Relazione finale*, pp. 347-629. Si tratta però di dati che non concordano né con quanto dichiarato nella relazione Mussolini-Giurati del 1923, in cui si parlava invece di 22.000 nuove baracche (*Relazione finale*, p. 4), né con quanto asserito in A. De Stefani, *L'azione dello Stato italiano*, cit., pp. 188-189 che parla di 14.605 baracche realizzate complessivamente dal genio militare.

33 Cfr. ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, titolo 7, bb. 26-43, ff. 123-277, in cui è presente la documentazione relativa sia alla ricostruzione militare che a quella civile; *Relazione finale*, pp. 241-676; A. De Stefani, *L'azione dello Stato italiano*, cit., pp. 183-197.

34 *Relazione finale*, p. 245. È necessario però precisare che le indagini risultavano dettagliate solo per il Veneto mentre per il Trentino risultano essere state svolte a campione. Quanto avvenuto in Venezia Giulia, infine, veniva analizzato in maniera solo generale. Ivi, pp. 241-676.

35 Cfr. Ivi, p. 246.

36 Le spese sostenute fino al 30 agosto 1919 ammontavano a 37.615.051 lire e quelle entro il 7 maggio 1922 a 114.326.659 lire. Ivi, p. 625. Sul modo di procedere nella ricostruzione nell'area giuliana si veda la relazione inviata nel 1922 dal Ministero per le Terre liberate al Ministero delle Finanze in ACS, *Ministero delle Finanze-Ufficio speciale per le Tette liberate*, b. 31.

37 Secondo quanto accertato dalla Commissione, nei resoconti dell'autorità militare nel Trentino Alto Adige risultavano riattati, al febbraio 1920, 6.227 edifici. ACS, *Fondo Credaro*, f. 30, sf. 10 «Comando della 1° armata, Relazione riassuntiva sull'opera svolta a favore delle popolazioni e dei paesi danneggiati dalla guerra nel periodo novembre 1918-maggio 1919» e, soprattutto, *Relazione finale*, pp. 517-526.

38 D. Lgt. 925 dell'8 giugno 1919, art. 7, poi modificato dal R.d. n. 1584 dell'11 agosto 1919.

da altrettanti ministeri³⁹, il CG gestiva i lavori pubblici in due differenti maniere: se il costo del progetto non era superiore a 300.000 lire veniva incaricato un funzionario superiore del Genio Civile mentre gli interventi più onerosi erano subordinati all'approvazione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici⁴⁰. Lo stesso CG aveva una dotazione finanziaria di circa 230.000.000 di lire annui che venivano spesso impiegati per la stessa esecuzione dei lavori, dato che erano ben pochi gli enti locali che si assumevano tale responsabilità, pur mantenendo una sorta di vigilanza attraverso i loro uffici tecnici⁴¹. Malgrado ciò, la mancanza di una regolare contabilità e la penuria di report giunti al CG avevano permesso, secondo gli inquirenti, numerose spese illegali o eccessive:

È avvenuto molte volte che lavori, anche ingenti, fossero affidati a cooperative non ancora legalmente costituite. [...] Mancavano registri, mastri, copie di contratti, partitari dei cottimi, e quasi sempre gli stati di avanzamento dei lavori: ciò nonostante i pagamenti per milioni si effettuarono⁴².

Insomma, secondo i commissari l'azione del CG si era rivelata inadeguata e aveva permesso diffusi sperperi, dovuti anche alle scorrettezze ed alla corruzione di alcuni funzionari, alla parzialità nella distribuzione delle opere pubbliche, ad abusi e favoritismi a scopo elettorale, alla cattiva esecuzione dei lavori e a un eccessivo costo degli stessi. Non era infatti un caso che il 18 aprile 1920, quattro mesi prima dell'istituzione della Commissione, il CG veniva sostituito dal Commissariato per le riparazioni dei danni di guerra⁴³, assistito da un Comitato Tecnico le cui deliberazioni erano soggette all'approvazione del Ministero solo per i lavori superiori a 250.000 lire⁴⁴. Posto alle dirette dipendenze del Ministero delle Terre Liberate, il Commissariato avviava la regolarizzazione amministrativa dell'intera gestione, intervenendo sia sui servizi di ragioneria che su quelli tecnici.

3. IL RISARCIMENTO DEI DANNI DI GUERRA

Il capitolo di spesa relativo ai risarcimenti dei danni costituisce una delle principali novità legislative del dopoguerra. Infatti, se prima del conflitto risultava preminente il concetto di fatalità, e quindi conseguentemente la non risarcibilità dei danni, dopo la guerra veniva riconosciuto per la prima volta tale diritto

39 Essi erano l'Interno, Lavori Pubblici, Guerra, Tesoro e Terre Liberate.

40 Cfr. D. Lgt. 925 dell'8 giugno 1919, art. 8 e seguenti, dove erano indicate le varie attribuzioni e il modus operandi, poi modificato dal successivo 6 ottobre 1919 n. 2094.

41 *Relazione finale*, pp. 249-250.

42 *Ivi*, p. 259.

43 D. l. n. 523 del 18 aprile 1920.

44 *Ivi*, artt. 2-4.

to⁴⁵. Questa rivoluzione veniva attuata seguendo un complesso iter burocratico: le domande presentate dai cittadini venivano raccolte dagli uffici di Intendenza di Finanza (e successivamente anche dai locali agenti delle imposte) per poi essere verificate dalle commissioni per l'accertamento e la liquidazione dei danni di guerra (CALDG). Eseguito questo controllo, quest'ultimo ente autorizzava la stipula di un concordato tra il danneggiato e l'agente di finanza (o il referente delle Imposte) o l'intendente, a seconda di quanto ammontasse la cifra pattuita. Tale documento, dopo essere stato approvato dalle stesse CALDG, permetteva il pagamento delle indennità⁴⁶.

Il compito cui erano preposti gli operatori addetti alla gestione del risarcimento dei danni di guerra, tuttavia, presentava importanti difficoltà: essi dovevano infatti espletare centinaia di migliaia di richieste mentre il personale liquidatore era spesso numericamente insufficiente e privo dell'adeguata formazione amministrativa. Inoltre, l'assenza di direttive e istruzioni chiare e precise si sommava al fatto che essi non erano "comandati" ma continuavano a svolgere gli altri lavori per cui erano stati assunti⁴⁷. Ciò, a sua volta, si sommava alla carenza di mezzi e criteri di accertamento e controllo per cui, ad esempio, la liquidazione dei danni ai beni mobili ed alle aziende agricole avveniva spesso sulle basi della sola documentazione fornita dalle autorità locali, spesso insufficiente, errata e contraddittoria; il risarcimento dei danni ai beni immobili era sovente concesso anche per proprietà già ricostruite o riparate dal genio militare o da quello civile. Ciò si aggiungeva a sua volta all'adozione di criteri generici ed universalistici che non tenevano conto delle numerose variabili quali la condizione economica del danneggiato, il numero dei componenti della sua famiglia, l'estensione e l'ubicazione dell'immobile dove erano presenti i beni mobili. Di fondo vi era però soprattutto l'idea che tale emolumento non era una reintegrazione economica del danneggiato ma dell'intera ricchezza nazionale, per cui le metodologie risarcitorie ammettevano di fatto un aumento dei costi di costruzione⁴⁸. Tutto ciò agevolava episodi di malaffare, in particolar modo nella concessione della liquidazione anche a chi non ne aveva diritto, a quanti esageravano nella stima

45 Il dibattito relativo all'evoluzione di tale concetto è ben ricostruito nelle pagine della relazione finale, a cui si rimanda e dove è presente un interessante paragone con il sistema francese, cfr. *Relazione finale*, pp. 679-690. Il DL 27 febbraio 1919, n. 239, riconosceva infatti alle persone fisiche e morali, purché italiane, il diritto al pieno risarcimento dei danni arrecati alle persone ed alle cose prodotti dalla guerra, cfr. Testo unico, 27 marzo 1919, n. 426.

46 Tale funzionamento è naturalmente molto meglio descritto dalla Commissione, che accerta tutte le sue molteplici variazioni che qui, per ragioni di spazio, non è possibile esaminare, cfr. *Relazioni finale*, pp. 690-700.

47 Cfr. Ivi, pp. 697-700.

48 È il problema dei cosiddetti coefficienti, fissati in un primo momento dal Ministero dei Lavori Pubblici (DL 27 febbraio 1919, n. 239, art.1) e poi da un'apposita commissione istituita con un decreto interministeriale del 29 agosto 1920.

dei danni ricevuti o a chi riusciva, più semplicemente, ad avere una preferenza indebita nella trattazione della domanda⁴⁹.

Il problema era talmente diffuso e pervicace che nei primi mesi del 1921 il Ministero delle Terre Liberate costituiva un nuovo organo di polizia appositamente concepito per perseguire i lucri commessi da faccendieri, privati cittadini e funzionari pubblici⁵⁰. L'Ispettorato di Polizia Giudiziaria per i danni di guerra, i cui vertici erano inizialmente affidati ad un consigliere di prefettura coadiuvato da un commissario di pubblica sicurezza e successivamente ad un prefetto, riceveva infatti le segnalazioni di casi sospetti dagli uffici finanziari e provvedeva a compiere indagini autonome, prima della eventuale denuncia alle autorità competenti⁵¹. Dunque, in realtà, per quanto chiamato "ispettorato", tale ufficio non svolgeva alcuna funzione ispettiva e compiva indagini solo su segnalazione. In sostanza, non aveva poteri né di iniziativa né deliberativi, limitandosi di fatto a svolgere gli stessi compiti dei comuni organi di polizia giudiziaria. I suoi risultati infatti, seppur non trascurabili in senso assoluto, risultano non proporzionati alla spesa per il suo funzionamento, pari a circa 500.000 lire⁵².

La maggior parte dei lucri di guerra, tuttavia, veniva realizzata con la ricezione delle anticipazioni degli stessi risarcimenti. La normativa in vigore, infatti, permetteva all'agente delle imposte ed all'intendente di finanza di concedere al danneggiato un acconto dell'importo richiesto, a seguito della presentazione di una semplice domanda. Si trattava spesso di somme rilevanti, dato che potevano arrivare a coprire fino ad un massimo di un terzo del danno denunciato. Tale sistema, tuttavia, spesso si rivelava essere dannoso per il tessuto produttivo locale e allo stesso tempo facilitava la realizzazione di diffusi ed illeciti guadagni in varie maniere. Ad esempio, pur prevedendo il pagamento integrale dell'indennità entro trenta giorni dalla stipula dell'accordo con il danneggiato⁵³ i consistenti ritardi nell'erogazione dei risarcimenti e nei controlli preventivi da una parte costringevano decine di migliaia di persone a realizzare debiti e fidi bancari, senza avere la possibilità di restituire il prestito, e dall'altra permettevano ad un numero altrettanto elevato di persone di incassare illecitamente consistenti somme e scomparire davanti allo Stato. Inoltre, la ricostruzione o la riparazione dei fabbricati privati – tra cui vi erano fattorie, mulini, fabbriche e industrie di

49 Cfr. ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, titolo 8, in particolare b. 50, f. 293.

50 Cfr. ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, bb. 44-46, f. 282.

51 Fino al gennaio 1922 le denunce presentate dall'Ispettorato di Polizia Giudiziaria per i danni di guerra erano 110 e riguardavano in particolar modo l'eccessivo valore dichiarato di mobili o immobili perduti o danneggiati, false denunce di perdita, richieste di indennizzi per oggetti mai esistiti o posseduti, più richieste di indennizzo per lo stesso oggetto.

52 È quanto possibile stimare verificando la documentazione inerente agli stipendi – pari a 110.900 lire annui – ed alle indennità, che nei soli mesi compresi tra l'agosto 1921 e il gennaio 1922 ammontavano a 122.000 lire, cfr. ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, bb. 44-46, f. 282.

53 Testo unico, 27 marzo 1919, n. 426, art. 14.

trasformazione – era regolata dal DL 24 agosto 1921, n.1237, dove era stabilito che nel calcolo dell'importo da concedere al danneggiato si doveva tener conto sia dell'eventualmente aumentato valore dell'immobile (soprattutto grazie ad ampliamenti o migliorie), sia della sua potenziale svalutazione causata dal passare del tempo. Ciò poneva l'intera gestione dei rimborsi come «una delle più gravi e delicate sia dal punto di vista giuridico e finanziario che [...] politico»⁵⁴. Lo Stato si era trovato infatti davanti ad un irrisolvibile dilemma, dovuto al fatto che era ugualmente ingiusto sia concedere ai privati i vantaggi derivanti dal ripristino maggiorato dei loro immobili, sia addossare loro il costo relativo al ripristino della proprietà. Il problema diveniva addirittura ancor più complesso quando gli agenti locali scoprivano che spesso era impossibile esigere dai danneggiati l'immediata estinzione del debito contratto senza portarli alla rovina, dato che erano privi di lavoro. Eventuali provvedimenti coercitivi in tal senso avrebbero riguardato quasi tutti gli ex profughi e quindi avrebbero causato in loro una percezione ancor più negativa dello Stato italiano, minacciando di minare alla base lo stesso ordine sociale, economico e politico nelle “Terre liberate e redente”⁵⁵.

4. CONCLUSIONI

L'amministrazione delle “Terre liberate e redente” ha rappresentato per lo Stato italiano nel primo dopoguerra una sfida davvero complessa ed articolata. I numerosi e diversificati capitoli di spesa in cui erano articolate le tre principali gestioni – l'assistenza ai profughi, la ricostruzione ed i risarcimenti per i danni di guerra – avevano risentito della diffusa confusione politica, di governo, amministrativa e contabile che, a loro volta, avevano spesso agevolato spese indebite. A trarne maggiore beneficio erano stati i cosiddetti “pesciolini di guerra”, ovvero i cittadini privati che avevano ottenuto più di quanto spettasse loro o i titolari delle molte, piccole imprese familiari che si erano illecitamente arricchite con i fondi per la ricostruzione. Su tutte queste spese, e sugli illeciti arricchimenti, aveva indagato, a partire dal 1920, la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle Terre Liberate e Redente, la quale aveva il compito di individuare ed analizzare i casi di malaffare di maggior rilievo per ricostruire le spese complessive sostenute dallo Stato e identificare i principali problemi gestionali dell'amministrazione pubblica italiana. La documentazione della Commissione permette così di realizzare uno studio dell'opera di ricostruzione sui territori interessati dal conflitto e del loro tessuto socio-economico da una prospettiva originale e fino ad oggi poco approfondita. Si contribuisce così ad approfondire la complessa ed artico-

⁵⁴ *Relazione finale*, p. 726.

⁵⁵ Spesso il problema sarebbe stato salomonicamente risolto chiedendo ai danneggiati la restituzione del solo maggior valore venale dell'immobile, cfr. ASCD, *Commissione Terre Liberate e Redente*, b. 50, ff. 288, 291, 293.

lata macchina statale composta da centinaia di uffici diversi, ognuno competente su ambiti e problemi diversi, e ad individuare le principali difficoltà che essi avevano incontrato. Emergono così alcuni dei principali fattori strutturali che aveva caratterizzato l'amministrazione pubblica italiana negli ultimi anni del cosiddetto periodo liberale, come l'aumento dei compiti dello Stato e la costruzione di un nuovo rapporto con i cittadini. Allo stesso modo, si ripresentano con veste diversa i principali problemi che erano stati individuati anche dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra, quali ad esempio il mancato controllo della spesa pubblica, le influenze di natura politico-elettorale sugli enti centrali e locali, i personalismi e favoritismi di vario genere che spesso avevano riguardato sia l'amministrazione militare che quella civile. Appare quindi chiaro che l'intreccio da queste sviluppato con gli interessi privati abbia contribuito ad agevolare il progressivo indebolimento dell'esperienza liberale ed a favorire in qualche modo l'ascesa del fascismo.