

# Nazionalizzazione e amministrazione tra le due Guerre

Il Ministero per le Terre Liberate  
tra tensioni politiche e crisi istituzionali

a cura di

**Daide Lo Presti e Daide Rossi**

**FRANCOANGELI**



Scritti di

**Diritto Pubblico**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**  
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

*Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Nazionalizzazione e amministrazione tra le due Guerre

Il Ministero per le Terre Liberate  
tra tensioni politiche e crisi istituzionali

a cura di

**Daide Lo Presti e Daide Rossi**

**FRANCO**ANGELI

**SDP**

Scritti di

**Diritto Pubblico**

La presente pubblicazione è il prodotto finale di una ricerca dal titolo «Il Ministero per le Terre Liberate». Tale progetto, promosso da *Coordinamento Adriatico APS* di Bologna, è stato finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, ai sensi della Legge 16 marzo 2001 n. 72, recante «Interventi a tutela del patrimonio storico e culturale delle comunità degli esuli italiani dell'Istria, da Fiume e dalla Dalmazia» e successive proroghe e integrazioni.

Le copie dei volumi destinate all'Ente patrocinatore sono fuori commercio e ne è vietata la vendita ai sensi di Legge.



**Coordinamento Adriatico**

*[www.coordinamentoadriatico.it](http://www.coordinamentoadriatico.it)*

*[info@coordinamentoadriatico.it](mailto:info@coordinamentoadriatico.it)*

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

Premessa – Un ministero inesplorato <i>Giuseppe de Vergottini</i>	pag. 7
Introduzione – Il dibattito attorno al Ministero per la Ricostruzione delle Terre Liberate dal Nemico: un’esperienza “Salata” o riuscita? <i>Davide Lo Presti e Davide Rossi</i>	» 11
Le ragioni della creazione di un <i>unicum</i> : il Ministero per le Terre Liberate <i>Davide Lo Presti</i>	» 19
Il Ministero delle Terre Liberate dal Nemico (1919-1923) <i>Ester Capuzzo</i>	» 37
La figura di Cesare Nava quale Ministro per le Terre Liberate dal Nemico <i>Giovanni Zucchini</i>	» 47
«Ai fini di restaurare la ricchezza nazionale»: assistenza, ricostruzione e risarcimenti durante e dopo la Grande guerra <i>Alessandro Agri</i>	» 61
Il ripristino delle arginature dei fiumi e le opere idrauliche nell’opera del Ministero per le Terre Liberate <i>Emanuele Bugli</i>	» 105

Profili risarcitori ed esonero dalle imposte per le terre libe- rate nel primo dopoguerra (1918-1923) <i>Marco Panato</i>	pag. 115
Una pessima replica. Il Ministero delle Nuove Province e delle Terre Liberate in Albania (1941-1943) <i>Lorenzo Salimbeni</i>	» 127
Guerra e dopoguerra nella dinamica ordine/eccezione nel Novecento italiano. Primi spunti di riflessione <i>Alberto Sciumè</i>	» 171
Bibliografia	» 189
Gli Autori	» 205

# PREMESSA

## UN MINISTERO INESPLORATO

*Giuseppe de Vergottini*

### **I percorsi culturali di *Coordinamento Adriatico***

Da quasi venticinque anni *Coordinamento Adriatico*, di cui sono fondatore e presidente, si è posto l'obiettivo di divulgare la cultura e la storia dell'Alto Adriatico, con la precipua finalità di riuscire a colmare un vuoto creato prettamente da ragioni politiche ed ideologiche, che ha relegato il confine orientale ai margini dell'Italia, quasi fosse un'appendice esterna o non pienamente rientrante nel panorama nazionale.

Un impegno arduo a cui hanno contribuito numerosi docenti e studiosi, italiani quanto stranieri: senza alcuna pretesa di esaustività e soffermandoci solo sugli anni più recenti, significativamente si possono ricordare tanto i lavori sulla toponomastica in Istria, Fiume e Dalmazia<sup>1</sup>, sul Trattato di Osimo<sup>2</sup> – con cui l'Italia siglava formalmente i propri confini con la Repubblica socialista federale di Jugoslavia –, sull'impresa dannunziana<sup>3</sup>, quanto imponenti lavori collettanei con cui cercare di ripercorrere un tessuto giuridico ed istituzionale poliedrico e complesso<sup>4</sup>.

1. G. de Vergottini, L. Lago, V. Piergigli, O. Selva, D. Umek (a cura di), *La toponomastica in Istria, Fiume e Dalmazia*, 3 voll., Istituto Geografico Militare, Firenze 2009.

2. D. Lo Presti, D. Rossi (a cura di), *Quarant'anni da Osimo*, Cedam-Wolters Kluwer, Padova 2018 e G. de Vergottini (a cura di), *Osimo, un trattato che fa ancora discutere*, Cedam-Wolters Kluwer, Padova 2020.

3. D. Rossi (a cura di), *La città di vita cento anni dopo. Fiume, D'Annunzio e il lungo Novecento*, Cedam-Wolters Kluwer, Padova 2021.

4. G. de Vergottini, E. Bugli, G. Cevolin, D. Lo Presti, V. Piergigli, D. Rossi, I. Russo, G.F. Siboni (a cura di), *Il Territorio Adriatico. Orizzonte storico, geografia del paesaggio, aspetti economici, giuridici e artistici*, 3 voll., Edizioni Scientifiche Italiane,

Una trama che corre lungo tutto il Novecento e le cui radici si innervano nella cosiddetta questione sociale originatasi nell'ultimo decennio del secolo precedente e che giuridicamente si era trasformata in un forte malcontento e in una profonda crisi del sistema della rappresentanza politica<sup>5</sup>, che la Grande guerra aveva certamente acuito ed amplificato. Neppure l'agognata pace europea e la prospettiva di completare il percorso risorgimentale bastavano a colmare l'irrompere sulla scena pubblica di masse popolari desiderose di un cambiamento, di strappare conquiste tangibili e con un forte bisogno di affermare identità e ruoli pubblici. Per la prima volta, protagonisti di quei sommovimenti tumultuosi sono folle di uomini e donne coinvolti in un processo di alfabetizzazione politica che la guerra aveva inevitabilmente contribuito ad accelerare<sup>6</sup>.

In questo contesto il 1919 raffigurò una tappa fondamentale per il percorso politico italiano, tanto da essere considerato da parte della storiografia un vero spartiacque: il 18 gennaio don Luigi Sturzo fondò il Partito popolare italiano; il 23 marzo nacquero a Milano i Fasci di combattimento, capitanati da Benito Mussolini; l'11 settembre, da Ronchi, Gabriele D'Annunzio, riuscendo ad amalgamare tra loro anime diversissime di anticonformismo, irredentismo nazionalista e futurismo militarista, parte alla volta di Fiume; quindi, il successivo 16 novembre, si tennero le prime elezioni politiche con il sistema proporzionale, fortemente sostenuto da Francesco Saverio Nitti, il cui intento era quello di riuscire a tradurre in forza parlamentare il crescente consenso delle organizzazioni politiche di massa, che nei vecchi collegi uninominali non riusciva ad emergere<sup>7</sup>. A questa profonda

Napoli 2019; G. de Vergottini, G. Cevolin, D. Rossi, I. Russo, G.F. Siboni (a cura di), *Fenomenologia di una macro regione. Sviluppi economici, mutamenti giuridici, ed evoluzioni istituzionali nell'Alto Adriatico tra età moderna e contemporanea*, 2 voll., Leone Editore, Milano 2012.

5. Il tema, amplissimo, gode di una bibliografia sterminata. Bastino qui i richiami alle letture politologiche espresse da G. Duso, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, FrancoAngeli, Milano 2003 e da E. Cuomo, *Critica e crisi del parlamentarismo (1870-1900)*, Utet, Torino 1996.

6. R. Bianchi, 1919. *Piazza, mobilitazioni, potere*, Università Bocconi Editore, Milano 2019.

7. Si leggano le lucide relazioni di Giuseppe Parlato, Giovanni Dessì, Andrea Ungari, Simonetta Bartolini e Silvio Berardi al convegno intitolato "La svolta del 1919" raccolte negli «Annali della Fondazione Ugo Spirito e Renzo de Felice», vol. 31, n. 2, 2019, pp. 89-208.

crisi interna si deve aggiungere una forte instabilità internazionale: l'Italia, pur essendo un paese vincitore, non giocò mai un ruolo centrale nello scacchiere geopolitico, subendo le influenze di realtà ben superiori come gli Stati Uniti d'America *in primis*, ma anche della Francia e dell'Impero britannico, mentre i quattro imperi crollati – l'austro-ungarico, il tedesco, l'ottomano e quello russo – neppure furono coinvolti nelle conferenze di pace.

In questo clima particolarmente teso ed instabile, il confine orientale diviene il luogo in cui si innervano tutte le tensioni e la cui gestione si mostrerà alquanto complessa.

Si iniziò a ricorrere alla definizione di *questione adriatica*, che si adopererà pure dopo il secondo conflitto mondiale, fino alla caduta del muro di Berlino, per manifestare la delicatezza del tema all'interno degli assetti europei.

A Carlo Sforza, personaggio molto influente in campo internazionale e proveniente dalla carriera diplomatica, venne attribuito il gravoso compito di presiedere il Ministero degli Esteri. Tra i suoi primi atti vi fu la promozione del negoziato posto a Rapallo con i rappresentanti del Regno slavo meridionale, in cui palesò senza timore le proprie intenzioni, volendo fissare la frontiera terrestre allo spartiacque alpino da Tarvisio al Quarnaro (compreso il Monte Nevoso), con la costituzione di Fiume in Stato libero, collegato al territorio italiano da una linea costiera e l'attribuzione all'Italia della città di Zara e delle isole di Cherso, Lussino, Lagosta, Pelagosa (e Lissa, poi non ottenuta). L'accordo venne sottoscritto il 12 novembre 1920, cui seguì una successiva stipula il 25 novembre 1920 a Santa Margherita Ligure, in cui presero corpo una serie di intese economiche e finanziarie, oltre che una convenzione per la mutua difesa.

Contemporaneamente, l'intento di amalgamare le Nuove Province<sup>8</sup> al resto del Regno era direzionato dal desiderio di uniformare gli schemi giuridici ed amministrativi, evitando pericolose forme di autonomia che al tempo godevano di poca fortuna<sup>9</sup> nè volendo sostenere progetti che prevedessero il ricorso a strumenti istituzionali differenziati. Inoltre, era necessario provvedere ad un ripopolamento

8. Il termine fu coniato da F. Menestrina, *Le Nuove Provincie*, in *Nuovo Digesto Italiano*, vol. VIII, Utet, Torino 1939, pp. 1179-1186.

9. E. Capuzzo, *Francesco Salata e il problema dell'autonomia nelle Nuove Province*, in «Clio», vol. 31, n. 3, 1995, pp. 415-435.

di italiani in zone dalla forte densità slava, dando impulso alla lingua italiana, e sostenendo un'economia in forte crisi, per aver vissuto in prima linea i drammi della guerra.

Da qui la prospettiva di istituire un ministero *ad hoc*, che potesse gestire la ripartenza e la ricostruzione attraverso strumenti e modalità tipici dell'accentramento amministrativo.

Un'esperienza raramente conosciuta e poco approfondita, che ha avuto due direttrici, quella del confine orientale e della Venezia Giulia e quella delle zone trentine e dell'Alto Adige. Si tratta di un tassello fondamentale per ricostruire le scelte politiche compiute, valutarne la portata e – a distanza di anni – discuterne la bontà e l'efficienza.

Il progetto, partito con prospettive ambiziose, si è dovuto ridimensionare a causa della pandemia e delle enormi difficoltà di accesso agli archivi.

La volontà è comunque quella di continuare sulla strada intrapresa, ma già il cammino compiuto ha offerto importanti risultati.

Dalla lettura dei saggi curati da Davide Rossi e Davide Lo Presti emergono le modalità di edificazione dell'impianto ministeriale, la scelta degli uomini cardine, la filiera decisionale, la realizzazione di quanto promesso, come pure i fallimenti o lo spreco di risorse pubbliche.

Sono altresì lieto che questa raccolta trovi spazio nella collana diretta da Fulvio Cortese, Roberto Bin e Aldo Sandulli, a riprova che la storia – in questo caso istituzionale e giuridica – non è un semplice orpello culturale, ma un fondamentale strumento per la comprensione del presente e un parametro di valutazione per mantenere la direzione verso le scelte future da intraprendere<sup>10</sup>.

10. Il riferimento è a P. Grossi, *Il punto e la linea (L'impatto degli studi storici nella formazione del giurista)*, in G. Rebuffa, G. Visentini (a cura di), *L'insegnamento del diritto oggi: atti del Convegno organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova, 4-6 maggio 1995*, Giuffrè, Milano 1996, pp. 255 ss.

INTRODUZIONE  
IL DIBATTITO ATTORNO AL MINISTERO  
PER LA RICOSTRUZIONE DELLE TERRE LIBERATE  
DAL NEMICO: UN'ESPERIENZA "SALATA"<sup>1</sup> O RIUSCITA?

*Davide Lo Presti e Davide Rossi*

### **La Grande guerra laboratorio per il Novecento amministrativo**

E però mai Governo ebbe forse opera più difficile, e più aspra, e più tormentosa della nostra, incalzata in questi sei mesi da tutte le vicende, da tutte le difficoltà, difficoltà di politica estera, interna, economica, finanziaria, in un ambiente che la guerra ha sovraeccitato, in cui manca spesso quello spirito di serenità, che è necessario a discutere delle grandi controversie<sup>2</sup>.

Con queste parole intervenne al Senato del Regno il Presidente Francesco Saverio Nitti<sup>3</sup> nel dicembre del 1919, a sei mesi dall'inizio del suo mandato governativo. Studioso di economia di fama internazionale, ma meno accorto agli equilibrismi politici, aveva fin da subito volto le sue attenzioni alle esigenze postbelliche e alle questioni legate alla riconversione monetaria, senza probabilmente dare giusto peso e

1. «C'è un funzionario che ha molta influenza nell'Amministrazione del Tesoro, il quale va ripetendo, sorridente come sempre, dinanzi a Ministri, dinanzi a me, dinanzi a senatori e deputati, che le Nuove Province hanno "spolpato" – il verbo è il suo – il Tesoro dello Stato! Altri parlano di un'altra Caporetto che dal punto di vista finanziario costituirebbe l'annessione delle nostre terre. Altri, infine, ricorrendo a motti di spirito meno innocui che geniali, chiamano le nostre province "salate" e noi tutti, anziché redenti, "rodenti"!», in F. Salata, *Per le nuove provincie e per l'Italia: studi e scritti con note e documenti*, Stabilimento poligrafico per l'amministrazione della guerra, Roma 1922, pp. 115-116. Appare chiaro l'ironico gioco di parole tra l'aggettivo e il cognome dell'importante politico istriano, sulla cui figura si tornerà più avanti.

2. L'intervento è integralmente riportato da M. Cattaruzza, *L'Italia e la questione adriatica. Dibattiti parlamentari e panorama internazionale (1918-1926)*, il Mulino, Bologna 2014, p. 379.

3. Datato, ma rimane sempre un necessario riferimento P. Alatri, *Nitti, d'Annunzio e la questione adriatica (1919-1920)*, Feltrinelli, Milano 1959.

considerazione alle rivendicazioni territoriali e ai sempre più crescenti malumori dei nazionalisti e dei militari. Considerava, infatti, il tema dell'italianità di Fiume e, più in generale, la questione di Trieste un qualcosa di manifestamente irrazionale e non urgente per quelle che erano le effettive preoccupazioni del paese.

Non si accorse, quindi, di un malessere che non riguardava solamente la Venezia Giulia, ma trovava a Roma e in molti esponenti di spicco della politica e della cultura dell'epoca forti sostenitori, insistendo su posizioni che non trovavano effettivo riscontro nel panorama culturale e politico:

non vi è Paese che abbia osato assumere le responsabilità da noi assunte: nessun Paese, che sia uscito dalla guerra nelle ristrettezze in cui ne siamo usciti noi, ha avuto davanti un programma finanziario di ricostruzione simile al nostro<sup>4</sup>.

All'interno di questo processo di sensibilizzazione istituzionale si annovera anche la creazione, sempre nel 1919, del Ministero per la Ricostruzione delle Terre Liberate dal Nemico, a cui fu affidato il precipuo compito di dirigere e coordinare le attività delle amministrazioni pubbliche dei territori definiti – con l'enfasi retorica tipica dell'epoca – liberati dall'occupazione austro-ungarica e attribuiti all'Italia a seguito della Conferenza di pace di Parigi e del Trattato di Saint-Germain, ossia il Trentino, l'Alto Adige, la Venezia Giulia, alcune zone del Friuli, Zara e le isole di Lagosta, Cazza e Pelagosa in Dalmazia. L'idea era quella di coordinare in maniera unitaria la ricostruzione del sistema economico e produttivo uscito letteralmente in macerie dalla Grande guerra, oltre a dover provvedere alla stabilizzazione degli oltre 600.000 profughi. Con il tempo furono implementate le varie competenze, dalla gestione dei risarcimenti dei danni di guerra subiti dai cittadini dei territori acquisiti, alla riedificazione delle opere pubbliche nelle zone direttamente coinvolte nei conflitti, al trasferimento ed alla collocazione di funzionari statali provenienti da altre parti d'Italia presso i costituendi enti pubblici dei territori annessi, all'introduzione dell'uso della lingua italiana e al rapporto con gli alloggiati.

L'idea di curare queste attività attraverso l'istituzione di un ministero specifico era, d'altronde, pienamente confacente alla sensibilità dell'epoca e rientrava all'interno della più ampia trasformazione in

4. M. Cattaruzza, *L'Italia e la questione adriatica*, cit., p. 379.

atto nella burocrazia del Regno, soprattutto in conseguenza dell'eccezionalità degli eventi bellici appena conclusi. Dal periodo giolittiano<sup>5</sup> era in corso un lento, ma costante, passaggio da un modello costruito attorno ad apparati di dimensioni tendenzialmente ridotti ad uno tipico di una grande burocrazia in espansione, in cui la politica vedeva ridimensionata la propria incidenza in favore di una sempre maggiore responsabilità dell'amministrazione stessa, chiamata a scelte operative autonome e proprie, dotata di un assetto poliedrico e di un impianto normativo di riferimento.

Una delle principali, quanto inattese, conseguenze della Grande guerra fu, infatti, la pervasività della cosiddetta legislazione bellica, le cui procedure, i cui istituti e le cui prassi superarono la contingenza e l'emergenzialità per cui erano sorte, per rimanere nel tempo e consolidarsi all'interno dell'ordinamento<sup>6</sup>. A ciò si aggiunga come la normalizzazione di quei territori appariva particolarmente complessa in quanto, pur trovando nella cultura e nella lingua una identità simile, erano strutturati su differenti modelli e tradizioni istituzionali.

Ne era ben consapevole uno dei protagonisti dell'epoca, Francesco Salata<sup>7</sup>, nominato responsabile dell'Ufficio centrale per le Nuove Province, quindi presidente della sesta sezione del Consiglio di Stato per le terre redente<sup>8</sup>, infine senatore del Regno. Giurista, storico e politico,

5. G. Melis, *Amministrazione e politica nell'Italia del primo dopoguerra*, in F. Grassi Orsini, G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, il Mulino, Bologna 1996, pp. 209-229.

6. Si permetta di rimandare alle considerazioni già espresse in D. Rossi, A. Agrì, *Dall'eccezionalità all'ordinarietà, ossia quando la legislazione d'emergenza si consolida. Il caso del domicilio coatto*, in G.P. Dolso, M.D. Ferrara, D. Rossi (a cura di), *Virus in fabula. Diritti e istituzioni ai tempi del covid-19*, Edizioni Università di Trieste, Trieste 2020, pp. 75-80.

7. Sul personaggio – la cui notorietà è rimasta tendenzialmente circoscritta in ambito regionalistico, risultando meno conosciuto di quanto le sue qualità probabilmente meriterebbero – si rinvia alle informazioni già elaborate da E. Capuzzo, *Francesco Salata*, in *Il Parlamento italiano*, tomo I, 1929-1938. *Il regime fascista: dalla conciliazione alle leggi razziali*, vol. XII, Nuova Cei, Milano 1990, pp. 500-501; A. Giovannelli, *Salata Francesco*, voce in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia di Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, vol. I, Giuffrè, Milano 2006, pp. 1191-1207; L. Riccardi, *Per una biografia di Francesco Salata*, in «Clio», vol. 27, n. 4, 1991, pp. 647-669.

8. Esemplificativo è il caso legato al cambio del paradigma amministrativo nel passaggio dalla sovranità imperiale a quella del Regno d'Italia, per il quale mi sia concesso il richiamo a D. Rossi, *Un'«anomalia e una curiosità giuridica». La breve esperienza del Consiglio di Stato per le Terre Redente (1919-1923)*, in G. de Vergottini, D. Rossi, G.F.

non a caso l'istriano Salata può ben essere considerato il vero e proprio *deus ex machina* del passaggio istituzionale delle province nordorientali sotto la sovranità italiana. La sua attività, infatti, fu tutta protesa a preservare le peculiarità locali a scapito di frenesie assimilatrici ed uniformatrici dall'impatto pratico assai rischioso e sconveniente. I suoi discorsi pubblici<sup>9</sup> esprimevano con nettezza la sensazione di inadeguatezza manifestata dall'amministrazione italiana nell'affrontare il problema delle terre redente<sup>10</sup> e l'incapacità di ascoltare le esigenze particolaristiche di territori che, pur sentendosi di nazionalità italiana, desideravano mantenere quelle autonomie<sup>11</sup> e quelle prerogative che avevano caratterizzato l'ultimo periodo di sovranità austro-ungarica.

Ampliando la prospettiva, il periodo successivo alla fine del primo conflitto mondiale, infatti, se aprì uno squarcio all'interno della dottrina civilistica e penalistica con l'inizio di una vera e propria fase di frenesia codificatoria<sup>12</sup>, lasciò totalmente inascoltate – come, d'altronde, era già avvenuto anche con la precedente annessione del Veneto nel 1866 – le voci riformiste che ambivano a sfruttare l'esempio austro-ungarico per ridisegnare i rapporti tra centro e periferia. I lunghi strali e le veementi orazioni dei deputati e dei giuristi trentini e triestini non riuscirono ad incidere in alcuna riorganizzazione pratica<sup>13</sup>, facendo, anzi, al contempo perdere ai territori delle Nuove Pro-

Siboni (a cura di), *Fenomenologia di una macro regione. Sviluppi economici, mutamenti giuridici ed evoluzioni istituzionali nell'alto adriatico tra età moderna e contemporanea*, vol. I, *Percorsi storici e storico-giuridici*, Leone Editore, Milano 2012, pp. 502-558.

9. Un manifesto quasi autobiografico risultano essere i testi raccolti nel già citato F. Salata, *Per le nuove provincie e per l'Italia*, cit.

10. L'espressione "terre irredente", cioè non liberate, fu utilizzata la prima volta nel 1877 da Matteo Renato Imbriani ai funerali del padre Paolo Emilio. Per diletto, un giornalista viennese lo definì "irredentista".

11. In relazione al concetto di autonomia e decentramento amministrativo, di rilievo ancora una volta le posizioni (e i conseguenti sforzi politici) del Salata, protesi a preservare quei privilegi burocratici goduti in precedenza sotto la sovranità dell'Impero austro-ungarico, la cui difesa non «deve poter imputare minore amore di patrio o a dirittura l'animo del nemico della patria»: all'uopo vedasi F. Salata, *Per le nuove provincie*, cit., p. 48. In specifico, su queste tematiche, E. Capuzzo, *Francesco Salata e il problema dell'autonomia nelle Nuove Province*, in «Clio», vol. 31, n. 3, 1995, pp. 415-435, ora anche in Ead., *Dall'Austria all'Italia: aspetti istituzionali e problemi normativi nella storia di una frontiera*, La Fenice, Roma 1996, pp. 97-120.

12. Considerata la sede, basti il riferimento a R. Bonini, *Disegno storico del diritto privato italiano (dal Codice Civile del 1865 al Codice Civile del 1942)*, Patron, Bologna 1996.

13. Sull'argomento, accurata ricostruzione storiografica è certamente quella svolta

vince prerogative e funzioni – tra tutte, quella di legiferare<sup>14</sup> – prima con vanto godute ed ampiamente impiegate.

Come ben si evidenzia già solamente da questi parziali affreschi, il periodo in questione si conferma un vero e proprio laboratorio del Novecento, un cantiere di innovazioni e di comportamenti sociali, politici e giuridici che anticiperanno situazioni destinate a reiterarsi nel corso del secolo, caratterizzandolo.

In questo senso l'esperienza del ministero appare paradigmatica: dapprima sorge come un tentativo di gestione accentrata di scelte amministrative, quindi si trasforma in un centro di spesa per finanziamenti che avevano il preciso intento di far ripartire un'economia totalmente modificata se paragonata a quella di inizio XX secolo, infine non mancheranno gli scandali associati alla *mala gestio* dei soldi pubblici, con annessa feroce propaganda politica denigratoria. Un *cliché* comportamentale che non suona affatto nuovo alle nostre orecchie e che pare anticipare ed evocare molte successive esperienze dell'Italia monarchica, prima, e repubblicana, poi, fino a plasmarsi nella quotidianità *post* pandemica che stiamo attualmente vivendo.

Se la scelta di allocare un ingente quantitativo di denaro in favore dei territori redenti era prettamente politica ed esulava da possibili rientri nelle casse del Tesoro attraverso il gettito tributario proveniente da queste nuove popolazioni, altrettanto l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta con il precipuo compito di evidenziare malversazioni e ruberie<sup>15</sup>, aveva un sapore politico-amministrativo più che tipicamente legislativo:

il confluire massiccio di membri delle due Camere in organismi straordinari che li munivano di poteri assai più incisivi di quelli normalmente attribuiti al Parlamento nel suo insieme, e che erano stati istituiti per inquisire settori dell'amministrazione dello Stato<sup>16</sup>

da E. Capuzzo, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana. Legislazione e amministrazione a Trento e Trieste (1918-1928)*, Giuffrè, Milano 1992.

14. È certamente un ambito delicato ed importante quello legato al tradizionale sistema di autogoverno di quelle zone e ai rapporti che queste ebbero con le varie entità superiori nel corso dei secoli. Sul tema, il classico E. Sestan, *Centralismo, federalismo e diritti storici nell'ultimo mezzo secolo (1868-1918)*, in F. Valsecchi, A. Wandruszka (a cura di), *Austria e province italiane 1815-1918. Potere centrale e amministrazioni locali*, il Mulino, Bologna 1981, pp. 301-330; per la situazione specificatamente triestina, G. Negrelli, *Comune e Impero negli storici della Trieste asburgica*, Giuffrè, Milano 1968.

15. Confronta i documenti contenuti in *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle terre liberate e redente*, vol. II, *La relazione della Commissione parlamentare di inchiesta*, Camera dei deputati, Archivio storico, Roma 1991.

16. M. Meriggi, *L'inchiesta sulle Terre Liberate e Redente nella storia delle inchieste*

dimostrava il superamento del dettato statutario in favore di un nuovo assetto pluriclasse<sup>17</sup> e dinamico della società, che superava gli equilibri istituzionali ottocenteschi, ormai spazzati via dagli stravolgimenti imposti dal periodo bellico. Sono infatti soprattutto i socialisti e gli antimilitaristi ad animare queste inchieste, il cui precipuo intento era quello di minare alle fondamenta i comportamenti tenuti dal governo nel precedente quinquennio.

E non è un caso che il Ministro per le Terre Liberate dal Nemico Giovanni Raineri, chiamato a rispondere alla Camera dei deputati, dichiarò che

bisogna sia ben distinta l'opera dello Stato come ente che su tutto sovrasta, da quello che possa essere l'azione pura e semplice degli organi statali, l'azione pura e semplice della burocrazia<sup>18</sup>.

E sempre Raineri ricorda come sulla questione delle terre liberate

gravano altri destini oltre quelli foggianti dalle angosce e dai danni della guerra, e che traggono ragione ed origine dalle condizioni comuni a tutto il Paese, il quale si dibatte nelle difficoltà di una produzione insufficiente ai bisogni, senza che alle deficienze ancora provveggano i mezzi riparatori, che in altri tempi esistevano, e le asprezze della vita si mantengono acute in una diffusa irrequietudine degli animi, mentre il pubblico erario attende dal riprendersi della economia generale e dal rigoroso controllo sulle spese la sua ricostituzione<sup>19</sup>.

Da quelle terre doveva quindi veicolare un messaggio il cui valore non era localistico, bensì nazionale, volto a snellire le procedure, evitare sovrapposizioni amministrative, puntare ad una massificazione dei risultati attraverso un'opera di compartecipazione tra pubblico e privato, in cui «l'attività e la finanza statale siano coadiuvate dall'attività e dal capitalismo privato»<sup>20</sup>.

*parlamentari del Regno d'Italia (1920-1922)*, in *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle terre liberate e redente*, vol. I, *Saggi e strumenti di analisi*, Camera dei deputati, Archivio storico, Roma 1991, p. 261.

17. La celebre espressione in M.S. Giannini, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. 29, 1979, pp. 390-395.

18. Atti Parlamentari, Camera dei deputati, *Discussioni*, XXV legislatura, tornata del 15 luglio 1920, p. 3426.

19. G. Raineri, *Discorso pronunciato dal Ministro delle Terre Liberate on. Raineri a Venezia il 17 agosto 1920*, Stabilimento poligrafico per l'amministrazione della guerra, Roma 1920, pp. 11-12.

20. C. Nava, *Discorso dell'onorevole Nava Cesare Ministro delle Terre Liberate pro-*

Da più parti appariva fondamentale un invito alla cooperazione e all'unione di intenti, unica strada con cui superare le asprezze della guerra e quelle tensioni sociali che da troppo tempo corrodevano la stabilità del Regno.

Gli argomenti trattati nei vari saggi intendono ripercorrere tutte queste sfaccettature, dalle modalità di edificazione dell'impianto ministeriale (Capuzzo e Lo Presti), ai protagonisti (Zucchini), ai profili risarcitori (Panato), alle strategie operative adottate con le inevitabili conseguenti critiche (Agrì e Bugli), alla creazione di un modello istituzionale reiterato in differenti contesti (Salimbeni), fino a valutazioni di ordine più generale in merito alla sospensione dell'impianto normativo ordinario in favore dell'introduzione di una nuova legislazione atta a risolvere la situazione eccezionale (Sciumè).

Ne emerge un caleidoscopio eterogeneo in cui molti atteggiamenti politico-amministrativi il cui contenuto era certamente innovativo, se non dirompente, acquisiranno un valore esperienziale a cui la burocrazia e l'apparato di governo ricorreranno molte volte nel corso del prosieguo del Novecento, diventando ricorrenti.

La mobilitazione bellica, paradossalmente, stava contribuendo al consolidamento di un'amministrazione in chiave nazionale, che diventerà uno dei nevralgici elementi fondanti del fascismo<sup>21</sup>.

*nunziato alla Camera dei deputati nella tornata del 19 dicembre 1919, Tipografia della Camera dei deputati, Roma 1919, p. 36.*

21. Il tema è ottimamente delineato da G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, il Mulino, Bologna 2018.



# LE RAGIONI DELLA CREAZIONE DI UN *UNICUM*: IL MINISTERO PER LE TERRE LIBERATE

*Davide Lo Presti*

## **Premessa: Il Risorgimento e la ricostruzione nelle terre liberate dal nemico**

Secondo una definizione generalmente condivisa, e che oramai può essere considerata pressoché pacifica, si considera Risorgimento «l'insieme degli eventi ideologici, culturali, politici, militari, economici e sociali, che tra la fine del Settecento e il 1861 portarono alla nascita di uno Stato italiano unitario, indipendente, ordinato politicamente come monarchia costituzionale sottoposta alla legittima sovranità dei Savoia»<sup>1</sup>. Trattasi, come ben noto, di un processo storico d'assoluta complessità e rilevanza per la storia italiana in ragione sia della divisione politica e militare della penisola italiana, radicata nei secoli, sia della considerevole durata del processo storico di unificazione: e, infatti, sebbene non vi sia un consenso unanime tra gli storici si può con buona approssimazione affermare che l'inizio del Risorgimento, quale movimento, possa essere collocato dopo la fine del dominio napoleonico ed il Congresso di Vienna del 1815 mentre il suo termine possa essere individuato (a distanza di poco più di un secolo) con la fine della Grande guerra terminata per l'Italia con la firma dell'armistizio di Villa Giusti del 3 novembre 1918 – sottoscritto dal comandante del VI Corpo d'armata austro-ungarico, il generale Weber Von Webenau, e dal generale Pietro Badoglio, Maresciallo generale del Regno d'Ita-

1. *Risorgimento*, voce in *Dizionario di Storia*, Treccani, Roma 2011, testo disponibile all'indirizzo [https://www.treccani.it/enciclopedia/risorgimento\\_%28Dizionario-di-Storia%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/risorgimento_%28Dizionario-di-Storia%29/).

lia – successivo alla battaglia di Vittorio Veneto. Nonostante alcuni storici collochino la fine del Risorgimento nel momento di annessione dello Stato pontificio ed il susseguente spostamento della capitale a Roma (1871), è solo con la fine della Prima guerra mondiale che venne a completarsi il processo di unificazione nazionale con la conquista delle ultime regioni italiane: e, infatti, è solo con la stipula dei trattati di pace con l'Impero austro-ungarico del 10 settembre 1919 che l'Italia ottenne il Trentino (provincia di Trento), l'Alto Adige (provincia di Bolzano), la Venezia Giulia (province di Trieste e Gorizia), l'Istria (provincia di Pola) e la sovranità su alcune città della Dalmazia (quali, ad esempio, Zara).

Ad ogni modo, a prescindere dalle dispute sorte in merito all'esatta collocazione temporale del periodo risorgimentale, un fatto appare comunque non revocabile in dubbio: una volta cessate le ostilità del primo conflitto mondiale, e riconquistata la tanta agognata unitarietà dello Stato (almeno sotto il profilo geografico), iniziò per l'Italia la sfida probabilmente più ardua, quella della ricostruzione nelle terre liberate, devastate dalla guerra, necessaria alla restaurazione degli elementi fondamentali della vita civile ed economica. Trattasi di uno sforzo quanto mai complesso affrontato da un paese che (al pari di altri paesi europei, quali Belgio e Francia) in quanto invasato ha dovuto affrontare una ricostruzione resa ancor più dolorosa e difficile dalle distruzioni perpetrate dalle manovre di ritirata del nemico.

## **Le terre invase dal nemico e la distruzione della guerra: l'azione dell'Istituto federale di credito per il risorgimento delle Venezia**

Caporetto rappresenta nella memoria collettiva italiana la sconfitta più cocente della Prima guerra mondiale<sup>2</sup> e, probabilmente, una delle più dolorose della storia del nostro paese e ciò non solo in ragione dell'altissimo tributo di sangue pagato dal nostro esercito (con oltre 10.000 morti, 29.000 feriti e 290.000 prigionieri), ma an-

2. Fra i molti scritti dedicati alla sconfitta di Caporetto, e fra i più recenti, ricordiamo A. Barbero, *Caporetto*, Gedi, Torino 2021; A. Petacco e M. Ferrari, *Caporetto. 24 ottobre-12 novembre: storia della più grande disfatta dell'esercito italiano*, Mondadori, Milano 2018; L. Falsino, *Processo a Caporetto, i documenti inediti della disfatta*, Donzelli, Roma 2017.