

PROPRIETA' LETTERARIA  
Tutti i diritti sono riservati  
Vietata la riproduzione anche parziale  
senza autorizzazione

UFFICIO STORICO SME - ROMA 2018  
ISBN: 978-88-96260-56-2  
Stampa a cura del 28° Reggimento "Pavia"

# **La Guerra di Cadorna 1915-1917**

*Atti del Convegno*

*Trieste - Gorizia*

*2 - 4 Novembre 2016*

*a cura di Pietro Neglie e Andrea Ungari*

## UN'IPERTROFIA INEVITABILE?

### LA MOBILITAZIONE INDUSTRIALE E LA TRASFORMAZIONE DELL'APPARATO AMMINISTRATIVO PER LO SFORZO BELLICO

## Luciano Segreto

Le trasformazioni provocate dalla prima guerra mondiale nel tessuto economico, politico, sociale e culturale di tutti i paesi coinvolti nel conflitto e, sebbene in misura minore, anche in tutti gli altri, almeno in Europa, hanno spinto da tempo gli studiosi a utilizzare il concetto di *Total war*, che progressivamente ha finito per essere utilizzato anche per la seconda guerra mondiale<sup>1</sup>. Utilizzando tale concetto si mettono meglio in evidenza l'insieme degli elementi che, nel loro intricato processo di formazione e di sviluppo, introdussero mutamenti negli assetti complessivi delle società dell'epoca. Sotto tale profilo, tuttavia, la storiografia internazionale ha colto con notevole ritardo quanto molti, fra i contemporanei, avevano percepito. In tanti avevano avuto l'esatta sensazione che un mondo stava per chiudersi per sempre ed un altro, molto diverso, ma dai contorni ancora incerti, si sarebbe affermato. Tuttavia, la maggioranza degli osservatori interessati, a cominciare dagli industriali e dagli uomini d'affari, pensavano che la guerra sarebbe stata solo una parentesi, da chiudere molto rapidamente e, soprattutto, che all'interno di tale parentesi le cose dovessero svolgersi come si erano svolte in passato. “*Business as usual*” fu una sorta di parola d'ordine pronunciata nelle lingue dei diversi paesi coinvolti nel conflitto da parte di industriali e commercianti, ma la sua eco si spense molto presto<sup>2</sup>. La guerra mostrò in fretta che occorreva organizzare la vita economica attorno allo sforzo bellico in maniera diversa. Non bastava solo aumentare i ritmi produttivi. Era l'intera macchina burocratico-organizzativa che doveva essere ripensata. Ma se questa divenne, poco a poco, una scelta obbligata, le sue caratteristiche intrinseche potevano variare anche in maniera abbastanza profonda. C'era comunque da mettere d'accordo esigenze diverse, prime fra tutte quelle degli eserciti e degli stati maggiori, ma poi anche quelli dell'amministrazione pubblica e, non certo ultime, quelle del mondo della produzione e del lavoro. Le culture politiche e giuridico-amministrative contribuirono non poco a confezionare “abiti su misura” nei diversi stati coinvolti nel conflitto, quando si trattava di definire modelli organizzativi, confini di competenze tra le diverse istanze, priorità e, in prospettiva, anche “immaginare” come sarebbe potuto essere il sistema economico-sociale all'indomani del conflitto.

1 Cfr. A. MARWICK (ed.), *Total War and Social Change*, Palgrave-MacMillan, London 1988; R. CHICKERING, *Great War, Total War. Combat and Mobilization on the Western Front, 1914-1918*, S. FÖRSTER (edited by), Cambridge University Press, Cambridge 2000.

2 Cfr. D. FRENCH, *The Rise and Fall of 'Business as Usual'*, in *War and the State. The transformation of British Government, 1914-1919*, K. BURK (edited by), George Allen & Unwin, London 1982, pp. 7-31.

Nel caso dell'Italia, la decisione di entrare in guerra dieci mesi dopo l'inizio del conflitto diede sicuramente l'opportunità di osservare con attenzione quali fossero le soluzioni che erano state adottate altrove, sia nei paesi dell'Intesa che in quelli della ormai inesistente Triplice. In Francia, nel primo anno di guerra, vennero costituiti dei *Comités d'action économique*, incaricati soprattutto di vagliare le richieste di esenzione dalla chiamata alle armi (si pensi che su un totale di meno di 40 milioni d'abitanti, compresi donne e bambini, i mobilitati furono 8.4 milioni). Sempre sul piano sociale un'altra struttura centrale, l'*Office central de placement des chômeurs et réfugiés* (questi ultimi erano circa un milione nel febbraio del 1915), si occupò di collocare disoccupati e rifugiati attraverso la collaborazione di associazioni industriali di categoria (il *Comité des houillères*, il *Comité des forges*, il *Groupe des Chambres syndicales du bâtiment*, la *Chambre de la couture* e così via). Il coordinamento dello sforzo produttivo per la guerra risultò privo di organismi statali centralizzati ed è un po' paradossale, vista la lunga tradizione politico-amministrativa d'Oltralpe. L'organizzazione della fabbricazione del materiale bellico venne affidata a gruppi di produzione sotto la direzione di un "capo-gruppo" con cui i ministeri discutevano dei maggiori problemi: situazione del mercato, rifornimenti delle materie prime, sorveglianza e distribuzione della manodopera. Al di sotto dei capi-gruppo operavano dei sottocapigruppo, che coordinavano l'azione a livello locale e regionale e per tipo di produzione degli stabilimenti coinvolti nello sforzo bellico. In sostanza, a fronte di un'organizzazione statale che rimase a lungo senza mutamenti significativi (come avverrà in Italia, la Direzione generale d'artiglieria venne elevata, ma nel solo maggio del 1915, al rango di sottosegretariato di stato presso il ministero della Guerra) l'industria privata creò la propria organizzazione, che rimase completamente indipendente dallo Stato<sup>3</sup>.

In Inghilterra, patria del liberalismo, lo scalino da fare per arrivare ad una forma più complessa di intervento statale sembrava davvero molto alto. Per tutti i primi mesi di guerra, la disorganizzazione regnò sovrana. La cultura economica e amministrativa rifuggiva da interventi che modificassero troppo il quadro giuridico e istituzionale entro cui le imprese coinvolte nelle produzioni belliche avrebbero dovuto agire. Del resto, la (vera o presunta) superiorità economica e tecnologica in questo campo costituiva un ulteriore freno. Chi credeva di essere il migliore, pensava anche che non fossero necessari accorgimenti organizzativi e istituzionali per dimostrarlo sul campo. Così, fino al maggio del 1915, quando avvenne un deciso cambio di passo con l'istituzione del ministero delle

---

3 Cfr. F. LEONETTI, *Per la nostra mobilitazione industriale. Note e considerazioni giuridiche*, in «Rivista militare italiana», a. II, 1915, pp. 2260-1; A. FONTAINE, *La guerre et l'industrie française pendant la guerre*, Les Presses universitaires de France, Paris 1925, pp. 60-67; M.M. FARRAR, *Preclusive Purchases: Politics and Economic Warfare in France during the First World War*, in «Economic History Review», vol. 45, 1973, pp. 117-133; G. HARDACH, *La mobilisation industrielle en 1914-18: production, planification, idéologie*, in *1914-1918. L'autre front. Etudes coordonnées et rassemblées par Patrick Fridenson*, Les éditions ouvrières, Paris 1977, pp. 81-109; J.H. GODFREY, *Capitalism at War. Industrial Policy and Bureaucracy in France, 1914-1918*, Leamington, Berg 1987; J.J. BECKER, *La France en guerre, 1914-1918: la grande mutation*, Complexe, Bruxelles 1988; J.J. BECKER, *La mobilisation des hommes dans la Grande Guerre*, in *Deux guerres totales 1914-1918 1939-1945. La mobilisation de la nation*, D. BARJOT (sous la direction de), Economica, Paris 2012, p. 79.

Munizioni, l'amministrazione pubblica affiancò ai cosiddetti campioni nazionali (*Vickers, Armstrong, Cammel Laird, Coventry Ordnance Works, Beardmore*), una serie di stabilimenti statali - denominati *National Shell Factories* - sul modello dei vecchi arsenali e delle *Royal Ordnance Factories*, specializzati nell'allestimento di armi e munizioni. Le innovazioni si consolidarono quando venne costituito il *War Office*, in occasione del cambio della guardia alla guida del governo da Asquith a Lloyd George, di poco precedente la nascita di un nuovo dicastero, quello del Lavoro, altra importante novità per la cultura non interventista britannica, incaricato di definire le misure più urgenti per una serie di questioni di ordine sociale<sup>4</sup>.

In Germania, dove le riflessioni sulle strutture organizzative da creare in vista di una guerra erano state sviluppate in misura nettamente superiore prima del conflitto, l'approccio fu subito molto diverso. La questione fondamentale su cui puntare la gran parte dell'impegno venne individuata nel rifornimento e nella distribuzione delle materie prime tra le imprese coinvolte nello sforzo bellico. L'organismo cui venne affidato l'incarico di coordinare la macchina industriale per la guerra fu il *Kriegrohstoffabteilung*, il Dipartimento per le materie prime belliche, istituito nell'ambito del ministero della guerra prussiano il 13 agosto 1914. L'uomo chiamato a dirigere il KRA, l'acronimo con cui divenne noto tale organismo, fu Walther Rathenau, figlio di Emil Rathenau, fondatore dell'AEG, la maggiore impresa elettromeccanica tedesca all'epoca, insieme alla Siemens, e a sua volta manager di primo piano del gruppo. Rathenau portò con sé Wickard von Moelledorf, ingegnere della divisione metalli della AEG e discepolo delle idee di organizzazione scientifica del lavoro messe a punto nei decenni precedenti dall'ingegnere americano Frederic W. Taylor. Una volta appurato il fabbisogno di materie prime delle singole imprese, la loro distribuzione avveniva attraverso apposite società, le *Kriegsrohstoffgesellschaften*, letteralmente le società per materie prime belliche, la *Kriegschemikalien*, la *Kriegsmetall*, la *Kriegswollbedarf*, la *Kriegsleder* e così via, tanto che all'inizio del 1918 se ne contavano ben venticinque<sup>5</sup>.

In Italia, nonostante il fascino che una simile organizzazione esercitò su uno dei più influenti imprenditori del paese, Gino Olivetti, da anni segretario della Lega Industriale di Torino, il più importante degli organismi da cui sarebbe sorta la confederazione dell'industria italiana, la scelta fu alquanto diversa. L'esito delle discussioni sia dentro la macchina burocratico-amministrativa statale e soprattutto nella sua branca militare sia nel

4 Cfr. F. LEONETTI, op. cit., p. 2265; E.M.H.LLOYD, *Experiment in State Control at the War Office and the Ministry of Food*, Clarendon Press, Oxford, 1924; S. J. HURWITZ, *State Intervention in Great Britain. A Study of economic Control and Social Response, 1914-1919*, Routledge, New York 1949, pp. 61-87; R.J.C. ADAMS, *Arms and the Wizard. Lloyd George and the Ministry of Munitions, 1915-1916*, Cassel, London 1978, pp. 2-12; N. WHITESIDE, *Industrial Welfare and Labour Regulation in Britain at the Time of the First World War*, in «International Review of Social History», vol. 25 (1980), pp. 307-331; P.E. DEWEY, *Military Recruiting and the British Labour Force during the First World War*, in «Historical Journal», vol. 27 (1984), pp. 199-223.

5 Cfr. E. LEDERER, *Die Organisation der Wirtschaft durch den Staat im Kriege*, in «Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik», vol. XL (1915), pp. 118-146; G. FELDMAN, *Army, Industry, and Labour in Germany 1914-1918*, Bloomsbury Academic, Princeton, 1966, pp. 45-49; G. HARDACH, *La prima guerra mondiale 1914-1918*, Etas Libri, Milano 1982, pp. 77-83.

mondo dell'industria fu un ibrido che garantiva un forte controllo dei militari sulla struttura statale, ma che lasciava spazio al mondo dell'imprenditoria industriale impegnato nello sforzo bellico per fare sentire la propria voce in difesa dei propri interessi. Il modello che a prima vista sembrava avere accolto maggiori simpatie fu quello francese, come appare evidente anche dalle due relazioni inviate nel marzo del 1915 dall'addetto militare a Parigi, il tenente colonnello Breganze, al tenente generale Alfredo Dallolio, all'epoca responsabile della Direzione generale di artiglieria e genio del ministero della Guerra<sup>6</sup>.

Tuttavia, in quell'organismo prevalevano ancora punti di vista che dimostravano una scarsa fiducia nell'industria privata, come si evince da una relazione presentata da Dallolio al ministro della Guerra:

Il concetto di valersi dell'industria privata come aiuto e complemento dell'industria militare di Stato è sempre propugnato, senza rinunciare alla tutela ed alle garanzie che di fianco e di fronte all'industria privata può offrire uno stabilimento militare quando sia servito da una buona maestranza, educata con criterio veramente pratico e militare [...] Disgraziatamente in Italia la preparazione industriale tecnica non è all'altezza delle grandi industrie di Oltralpe, meravigliosamente organizzate. Esiste invece una industria metallurgica fittizia, giacché mancano le relative materie prime che sono un fattore di capitale importanza tra gli elementi meno appariscenti dell'organizzazione dell'Esercito. Vivono, è vero, alcune industrie meccaniche, perché hanno per principale cliente lo Stato, ma appena manca il carbone, il rame, il nichel, l'antimonio, il ferro manganese, il cromo, ecc. tutto si arresta per fare delle dolorose considerazioni

La conseguenza di queste valutazioni fu che nel periodo della neutralità non venne approntato alcun piano per un'eventuale mobilitazione dell'industria privata<sup>7</sup>. Pertanto non sorprende che quando infine si pose mano alla struttura legislativa e organizzativa concernente la mobilitazione industriale ci fossero delle difficoltà di comunicazione tra gli ambienti militari e il mondo dell'industria. I decreti istitutivi della Mobilitazione industriale consegnarono alla burocrazia militare il compito di coordinare lo sforzo bellico. In effetti, diversamente da tutti gli altri paesi coinvolti nel conflitto, dove alla testa di un apposito sottosegretariato o di un neocostituito ministero era stato posto un politico o un industriale, come nel caso della Germania, in Italia il compito di guidare tale istituzione venne affidato al tenente generale Alfredo Dallolio, che dal 1911 era il responsabile della Direzione generale di artiglieria e genio e, in predicato, nel 1914, di divenire ministro della Guerra, incarico che rifiutò - sembra - per il disordine amministrativo che, a suo avviso, vi regnava<sup>8</sup>.

---

6 Cfr. Museo del Risorgimento, Milano, Archivio della Guerra, Carte di Breganze, cartella 73, b. 31, Breganze a Dallolio, 2 marzo 1915 e 10 marzo 1915, ma vedi anche ivi, cartella 73, b. 30 la sintesi di un incontro di Breganze con Albert Thomas, sottosegretario alle Armi e Munizioni, nel giugno del 1915, nel quale sono illustrate tutte le scelte operate in Francia dall'agosto del 1914.

7 Cfr. Archivio Storico della Camera dei Deputati (d'ora in avanti ASCD), Roma, COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA PER LE SPESE DI GUERRA, b. 69 bis, Relazione dal titolo "Mobilitazione industriale", pp. 2-3.

8 Su Dallolio vedi F. MINNITI, *Alfredo Dallolio*, in A. MORTARA (a cura di), *Protagonisti dell'intervento pubblico*, Angeli, Milano 1984, pp. 179-204 (la prima versione del testo apparve in "Economia pubblica", giugno 1975); V. GALLINARI, *Il generale Alfredo Dallolio nella prima guerra mondiale*, in *Stato Mag-*

In realtà, nei vertici militari si desiderava che alla testa della struttura che avrebbe dovuto coordinare lo sforzo bellico ci fosse un politico di altissimo profilo. Per Cadorna occorreva “una persona di indiscussa capacità che [avesse] responsabilità di governo”. Dopo avere proposto per la carica di ministro “della mobilitazione militare delle industrie” (questo il nome che suggerì per il nuovo dicastero), più per cortesia che per precisa volontà, lo stesso presidente del Consiglio Salandra, il capo di Stato maggiore avanzò il nome del ministro degli Esteri Sonnino. Salandra non accolse il suggerimento, manifestando una propensione per una figura meno profilata sul piano politico e più capace sul piano tecnico e operativo. Il nome che aveva in mente era quello di Dallolio, un’ipotesi che non entusias mò Cadorna, che pure riteneva il capo della Direzione di artiglieria e genio “una persona di speciale competenza in materia e di pronta e viva intelligenza”, ma forse non adatta a cogliere tutte le implicazioni della situazione, proprio per le vedute che aveva spesso manifestato in passato, “perché convinto che l’Italia non avrebbe fatto la guerra o che questa avrebbe avuto brevissima durata”. Cadorna non poteva scriverlo in maniera esplicita, ma era evidente che attribuiva a Dallolio una parte almeno del ritardo con cui la struttura amministrativa e industriale aveva affrontato la preparazione in vista di un’entrata in guerra<sup>9</sup>.

Nei dispositivi legislativi (il Regio decreto 1° luglio 1915, n. 1065 e poi nel regolamento annesso al decreto legislativo 22 agosto 1915, n. 1277) si legge a chiare lettere che la preoccupazione principale, come e più che negli altri paesi, proprio alla luce del fatto l’Italia disponeva di limitatissime materie prime essenziali, era quella di garantire i rifornimenti dei materiali per le produzioni belliche. Per tale motivo il Comitato centrale della mobilitazione industriale, l’organo incaricato del coordinamento complessivo dello sforzo bellico, costituito nel luglio del 1915 e presieduto da Dallolio, venne fatto dipendere direttamente dal Comitato Supremo per i rifornimenti delle armi e munizioni del quale facevano parte il presidente del Consiglio e i ministri degli Esteri, del Tesoro, della Guerra e della Marina<sup>10</sup>. La struttura aveva una rete di Comitati regionali di mobilitazione industriale (sette in questa prima fase, ma Dallolio ne avrebbe voluti fin dall’inizio almeno dieci, poi aumentati a undici nel 1917) saldamente nelle mani dell’amministrazione militare. La presenza di rappresentanti del mondo industriale e sindacale era finalizzata soprattutto a garantire una corretta gestione del mercato del lavoro, evitando cioè che le imprese coinvolte nelle lavorazioni militari si accaparrassero gli operai di altre aziende. L’allarme lanciato dall’Ansaldo nel luglio del 1915 circa gli espatri verso la Francia di operai dell’industria meccanica, attirati dagli alti salari che potevano ricevere Oltralpe, aveva fatto dunque subito effetto<sup>11</sup>.

Negli ambienti industriali questo tipo di organizzazione non sollevò grandi entusiasmi. Anzi. Un’autorevole rivista, molto diffusa tra gli imprenditori, fu molto severa scrivendo che

---

giore dell’Esercito, *Memorie storiche militari*, Roma 1977, e A. ASSENZA, *Il generale Alfredo Dallolio: la mobilitazione industriale dal 1915 al 1939*, Stato Maggiore dell’Esercito - Ufficio Storico, Roma 2010.

9 Cfr. L. TOMASSINI, *Lavoro e guerra. La “Mobilitazione industriale” italiana 1915-1918*, ESI, Napoli 1997, pp. 35-42.

10 Cfr. A. DE STEFANI, *La legislazione economica della guerra*, Laterza, Bari, 1923, pp. 416-417.

11 Cfr. Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri, Roma, Archivio politico e ordinario di Gabinetto 1915-1918, b. 97, fasc. 5, Relazione a sua Eccellenza il Ministro degli Affari Esteri, 8.7.1915.

con la creazione del sottosegretariato per le Armi e Munizioni si era voluto semplicemente “far qualcosa” per imitare gli altri paesi europei<sup>12</sup>. Personaggi molto più autorevoli e direttamente coinvolti nell'industria bellica, come Giuseppe Orlando, presidente della Terni e della Vickers-Terni (la *joint venture* costituita nel 1906 con la migliore impresa britannica del settore), lamentò che con la nuova struttura e l'intervento dei militari nelle imprese, susseguente alla dichiarazione di ausiliarietà di uno stabilimento (decisione che spettava ai Comitati regionali), c'era il forte rischio che venisse affievolito il principio di autorità e di prestigio di cui era investito il proprietario e/o il manager dell'azienda. Per tale motivo, scriveva in una lettera a Dallolio, sperava che “una simile jattura” fosse risparmiata alla Vickers-Terni<sup>13</sup>.

Per evitare attriti eccessivi tra industriali e amministrazione centrale si cercò una qualche forma di coordinamento tra i Comitati per il munizionamento, sorti in maniera spontanea in diverse realtà industriali del paese (il più importante fu certamente quello di Milano, animato dai maggiori industriali della città), il Comitato centrale per la mobilitazione, ma in sostanza Dallolio, cui facevano capo tutte le decisioni, e il Comitato supremo per i rifornimenti. Più tardi, ormai nel 1916, sarebbe sorto anche il Comitato nazionale per il munizionamento allo scopo di fungere da intermediario tra i diversi comitati e la struttura amministrativa centrale, dapprima il sottosegretariato e poi il ministero delle Armi e Munizioni<sup>14</sup>.

Come in altri casi, un sistema ibrido come quello messo in atto nell'estate del 1915, non poteva offrire prestazioni all'altezza delle necessità. Superata la crisi istituzionale e organizzativa dei primi mesi di guerra con la Marina, che spingeva per avere una propria Mobilitazione industriale, sul tappeto restavano ugualmente non pochi problemi<sup>15</sup>. La soluzione individuata accontentava poco il Comando supremo, che avrebbe voluto un impegno politico maggiore e soprattutto immediatamente visibile. Creava nel contempo qualche frizione tra militari e imprese. Lasciava scarso spazio per una gestione più flessibile in periferia (nei Comitati regionali di mobilitazione industriale), dove si finì soprattutto per occuparsi delle questioni che sorgevano nel mercato del lavoro e nelle relazioni industriali. Era il prodotto di una cultura politica e amministrativa piuttosto conservatrice, impersonata da Salandra, che non vedeva la necessità e ancora meno l'urgenza di strutture *ad hoc* per lo sforzo bellico. Il presidente del Consiglio credeva, come molti liberal-conservatori, nella

---

12 Cfr. C. TARLARINI, *Il Comitato per le munizioni*, in «L'industria», vol. XXIX (1915), pp. 449-450.

13 Cfr. Archivio del Museo Centrale del Risorgimento (d'ora in avanti AMCR), Carte Dallolio, b. 948, fasc. 11, foglio 3, Orlando a Dallolio, 31.10.1915.

14 Cfr. L. MASCOLINI, *Il ministero per le armi e munizioni (1915-1918)*, in «Storia contemporanea», vol. XI (1980), pp. 933-965; L. SEGRETO, *Statalismo e antistatalismo nell'economia bellica. Gli industriali e la Mobilitazione industriale*, in *La transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in Germania dopo la prima guerra mondiale*, P. HERTNER, G. MORI (a cura di), Il Mulino, Bologna 1982, pp. 306-315; P. CARUCCI, *Funzioni e caratteri del ministero per le Armi e Munizioni*, in G. PROCACCI (a cura di), *Stato e classe operaia in Italia durante la prima guerra mondiale*, Franco Angeli, Milano 1983, pp. 60-78 e L. TOMASSINI, op. cit., pp. 39-53.

15 Cfr. Archivio Centrale dello Stato (d'ora in avanti ACS), Presidenza del consiglio (d'ora in poi PCM), Guerra Europea 1914-1918, 19-5.8.11, Ugo Ancona (presidente del Comitato nazionale per il Munizionamento) a Salandra, 27.10.1915; AMCR, Carte Dallolio, b. 948, fasc. 1, foglio 15, Promemoria per il Comitato Supremo di Munizionamento del Ministro della Marina Corsi, 28.9.1916.



cultura dell'intervento eccezionale e straordinario e in alcune innovazioni organizzative come la possibilità di requisizioni, i poteri speciali in tema di ordine pubblico, di economia, tributi e spesa pubblica, la politica degli esoneri degli operai richiamati alle armi per farli continuare a lavorare negli stabilimenti ausiliari. La macchina burocratica statale non doveva tuttavia essere sostanzialmente modificata, anche perché, pensava il presidente del Consiglio, era un modo, questo, per contenere i costi: «penso a più energiche soluzioni - scriveva Salandra a Cadorna nel giugno del 1915, evitando però il dicastero speciale, che in Italia significherebbe spreco di denaro, di tempo, di burocratiche, in ricerca di locali e in gare aspre e infeconde come quelle che già travagliano abbastanza i nostri uffici civili e militari». Purtroppo Salandra, concentrandosi su questa dimensione, perdeva di vista la trave che aveva nell'occhio, costituita dagli enormi costi dei contratti di forniture di armi, munizioni e quant'altro potesse servire al fronte, che fin dal 1915 andarono fuori controllo<sup>16</sup>.

Vista dall'esterno, con gli occhi interessati degli Alleati, la situazione appariva abbastanza chiara. L'ottimismo con cui ad esempio i francesi avevano guardato alle misure prese dall'Italia in vista dell'entrata in guerra aveva lasciato presto spazio a considerazioni più preoccupate. Già nell'agosto del 1915 il tenente-colonnello François, addetto militare a Roma, aveva fatto notare che alla creazione del sottosegretariato alle Armi e Munizioni non aveva fatto seguito «la réorganisation indispensable de l'administration; celle-ci continue à agir par les méthodes anciennes, sans peut-être se rendre compte qu'à des circonstances exceptionnelles doivent répondre des mesures non moins exceptionnelles»<sup>17</sup>. Secondo la stessa fonte, Dallolio, «intelligent, remarquablement actif, parfaitement au courant d'un Service qu'il dirigeait depuis 4 ans», certamente il solo che potesse assumere il ruolo di sottosegretario alle Armi e Munizioni, non fu capace di raggiungere gli obiettivi richiesti dal Comando supremo quanto alle forniture di artiglierie e di munizioni. Non era però il solo responsabile. Per i francesi era necessario «mettre un peu d'ordre dans le torrent des bonnes volontés souvent insuffisamment désintéressées des divers Comités pour l'approvisionnement en munitions alors en formation, et la constitution desquels, les rivalités politiques, personnelles et financières, toujours si vives en Italie, menaçaient de porter un tort irrémédiable»<sup>18</sup>. Ma le responsabilità vere erano «de ordre gouvernemental, de politique intérieure»: erano queste a rendere difficile il lavoro di Dallolio e pertanto, concludeva un rapporto dell'addetto militare a Roma del settembre del 1915, «c'est sur le

16 Cfr. L. TOMASSINI, *Lavoro e guerra*, op. cit., pp. 38-39 (la citazione si trova a p. 39); L. SEGRETO, *Armi e munizioni. Lo sforzo bellico tra speculazione e progresso tecnico*, in «Italia contemporanea», giugno 1982, n. 146-147, pp. 35-66; F. ECCA, *Lucri di guerra. La fornitura di armi e munizioni e i "pescecani industriali" in Italia*, Viella, Roma 2017.

17 Cfr. Archives du ministère français des Affaires étrangères, La Courneuve (d'ora in avanti AMAE), 10N69, Rapport n. 21 de la mission, 25.8.1915.

18 Cfr. Archives Nationales (d'ora in avanti AN), Parigi, Archivio Albert Thomas, 94AP171, relazione dell'addetto militare francese a Roma François, 11.1.1916. Albert Thomas divenne sottosegretario di Stato alle Armi e Munizioni nel maggio del 1915; divenne poi ministro nel dicembre del 1916, carica che tenne fino al settembre del 1917 (cfr. A. HENNEBICQUE, *Albert Thomas et le régime des usines de guerre, 1915-1917*, in *1914-1918. L'autre front*, op. cit., pp. 111-144).

gouvernement même qu'il y a lieu de faire pression»<sup>19</sup>.

Il passaggio delle consegne da Salandra a Paolo Boselli, avvenuto nel giugno del 1916, aveva alle spalle diversi fattori politici, militari sia interni che internazionali, ma soprattutto avveniva in un quadro in cui si era consolidata la consapevolezza che la guerra ormai avrebbe avuto una durata difficilmente prevedibile (in quell'anno i programmi per il rifornimento di materiali e per l'approvvigionamento dell'esercito arrivavano ormai al 1920) e che fosse necessario rafforzare i legami politici ed economici fra gli alleati<sup>20</sup>. Questi fattori, tutti insieme, furono alla base di una vasta serie di mutamenti della forma e dell'ampiezza dell'intervento statale nell'economia di guerra. La profondità dei cambiamenti coinvolse anche la struttura amministrativo-ministeriale come mai era avvenuto nei precedenti cinquant'anni postunitari<sup>21</sup>. Cominciando da quest'ultima, il nuovo governo operò una separazione fondamentale nel ministero di Agricoltura, Industria e Commercio che aveva sempre riunito tutte le competenze per l'economia reale, creando da una parte il ministero dell'Agricoltura e dall'altra il ministero dell'Industria, del Commercio e del Lavoro, aggiungendo dunque un connotato con quest'ultimo termine di carattere sociale che rifletteva i nuovi equilibri politici dell'esecutivo guidato da Boselli. Nel contempo, per cercare di dare ordine al maggiore dei problemi logistici che rallentavano non poco l'afflusso di materiali bellici e del vettovagliamento nelle retrovie del fronte, venne istituito il ministero dei Trasporti, assegnandolo a Enrico Arlotta (fino all'aprile del 1917), poi per due mesi, fino al giugno del 1917 a Ivanoe Bononi, prima di nominare Riccardo Bianchi, direttore delle Ferrovie dello Stato dal 1907 al 1915. Non bisogna tuttavia pensare che l'insieme della classe dirigente liberale fosse stata presa da un impeto riformatore. Il timore di perdere privilegi o di vedersi sminuiti d'importanza, una generica paura per tutto ciò che aveva un sapore di novità, le gelosie verso i colleghi ministri erano i sentimenti prevalenti. Lo notò con rassegnazione Luigi Einaudi in un articolo pubblicato del "Corriere della Sera": «Gli onorevoli Arlotta e Ancona non vogliono si tocchi nulla alla competenza del nuovo ministero dei Trasporti, gli onorevoli Bonomi e De Vito tengono ben stretto tutto ciò che spetta al ministero dei Lavori Pubblici; gli onorevoli De Nava, Raineri, Canepa, ecc. difendono le attribuzioni degli sdoppiati ministeri di Agricoltura, Industria e Commercio»<sup>22</sup>.

I malumori nella compagine governativa, le tensioni con gli alleati per i rifornimenti di alcune materie prime e di importanti semilavorati, le crescenti differenze d'opinione tra il ministro della Guerra e Cadorna caratterizzarono i primi mesi di vita del nuovo governo, tanto che già in ottobre si cominciò a pensare a una Direzione generale degli approvvigionamenti di materie prime (una sorta di KRA in versione italiana), che avrebbe avuto come responsabile Riccardo Bianchi. I progetti cui lavorava Boselli, e che erano seguiti con grande interesse a Parigi e a Londra, prevedevano una rapida trasformazione della

---

19 Cfr. AMAE, 10N69, Rapport n. 25 de la mission, 14.9.1915.

20 Cfr. E. DEL VECCHIO, *La cooperazione economica e finanziaria nella politica di guerra dell'Intesa*, ESI, Napoli 1974.

21 Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, il Mulino, Bologna 1996.

22 L. EINAUDI, *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, Einaudi, Torino 1961, vol. IV, p. 294.

nuova Direzione generale in sottosegretariato e il passaggio di Dallolio da sottosegretario a ministro delle Armi e Munizioni. Tuttavia, vi era anche una seconda soluzione che avrebbe comportato mutamenti ben più radicali e delicati sul piano politico-militare. Dallolio avrebbe dovuto diventare il nuovo ministro della Guerra al posto del generale Morrone, in crescente disaccordo con Cadorna, mentre Bianchi avrebbe dovuto prendere il suo posto al sottosegretariato Armi e Munizioni. Tuttavia, mentre a Londra si guardava all'ascesa di Bianchi con simpatia e grande interesse, visto che era considerato un amico della Gran Bretagna (Bianchi era consigliere della neocostituita *Anglo Italian Banking Corporation* e della Banca Italo-Britannica, sorte pochi mesi prima su iniziativa del credito Italiano e di alcune banche inglesi per rafforzare i legami economici tra i due paesi soprattutto in previsione del dopoguerra), a Parigi si sottolineava che proprio quegli incarichi potevano essere un ostacolo al progetto, perché il governo italiano temeva di vedere accrescersi così l'influenza inglese<sup>23</sup>.

Probabilmente la complessità di questi intrecci molto delicati sul piano interno e internazionale fecero abbandonare l'idea. O, per lo meno, la fece rinviare di qualche mese, inserendo però importanti modifiche. Nel giugno del 1917, nel corso di un ampio rimpasto governativo, Dallolio divenne effettivamente ministro delle Armi e Munizioni; il ministro della Guerra Morrone venne sostituito da Gaetano Giardino, mentre Riccardo Bianchi divenne ministro dei Trasporti. Dallolio colse l'occasione della trasformazione del sottosegretariato in ministero per cercare di rilanciare l'efficacia dell'attività della Mobilitazione industriale, avendo notato che “la fattività propulsiva e coordinatrice dell'industria [era] stata soverchiata dalla corrente delle pratiche di carattere amministrativo e burocratico”. Anche in vista della fine della guerra era necessario dunque dare alla Mobilitazione industriale “un carattere nettamente industriale” e a tale scopo ricordò ai capi-servizi dell'istituzione che

l'industria, tanto più nei gravi momenti che attraversiamo, non deve essere inceppata, deve essere invece amichevolmente sorretta e soprattutto deve essere guidata senza tentennamenti ed esitanze. Le decisioni debbono essere pronte e chiare ed eberigi e rapidi i provvedimenti, anche se questi talvolta, per necessità di cose, debbono scostarsi lievemente dalle norme contenute nelle varie e troppo numerose circolari. Se le pratiche si muovono lentamente, se le decisioni si sospendono perché ad ogni piè sospintosi sente il bisogno di chiedere il parere di questo o di questo altro ente, se i provvedimenti tardano per la paura di assumersi delle responsabilità, se le decisioni che in ultimo si prendono non sono conformi a quelle indicate, tutto il funzionamento dell'industria finisce per arrestarsi, con quale danno della produzione attuale e con quale ripercussione per l'avvenire è facile immaginare.<sup>24</sup>

23 Cfr. National Archives, Londra, MUN 4/2157, ambasciatore a Roma Rennell Rodd a ministro degli Esteri Grey, 9.10.1916; AN, Archivio Albert Thomas, 94AP171, ambasciatore Barrère a ministro degli Esteri Briand, 5.11.1916; sulla Banca italo britannica ci permettiamo di rinviare al nostro *La City e la “dolce vita” romana. La storia della Banca Italo Britannica 1916-1930*, in «Passato e Presente», vol. 13, 1987, pp. 173-210.

24 Fondazione Ansaldo, Genova, Archivio Perrone, b. 571, fasc. 5, Dallolio a tutti i Comitati Regionali di Mobilitazione Industriale, 12.7.1917.

In questa logica di ridare efficienza al programma produttivo della Mobilitazione industriale si spiegano anche altre trasformazioni che si erano intanto rese necessarie nella macchina statale che lavorava per la guerra. Dall'inizio del 1917 sorsero nuove strutture - i commissariati generali - che avevano poteri molto rilevanti, sebbene formalmente dipendessero spesso da un ministero o da un comitato interministeriale. Si cominciò in gennaio con il Commissariato generale per i consumi alimentari (posto alle dipendenze di un comitato interministeriale di cui facevano parte i ministeri dell'Agricoltura, dell'Interno e dei Trasporti) e affidato al socialista Giuseppe Canepa. Il 7 ottobre gli subentrò un militare, il tenente generale Vittorio Luigi Alfieri, fino a quel momento Direttore generale delle Armi e Munizioni, che tuttavia meno di un mese dopo, all'indomani di Caporetto, divenne ministro della Guerra e così il suo posto venne preso dall'onorevole Silvio Crespi, industriale cotoniero di primo piano molto vicino agli ambienti della Banca Commerciale, di cui divenne presidente nel 1919. Nel maggio del 1918 il commissariato venne trasformato in ministero e Crespi ne assunse la titolarità. Il Commissariato restava però un organo politico. Il lavoro quotidiano toccava al PROVITAL, Servizio temporaneo approvvigionamenti, che sostituiva l'Ufficio temporaneo approvvigionamenti grano (UTAG)<sup>25</sup>.

Nel febbraio del 1917 fu la volta del Commissariato generale per i carboni, che venne incaricato di riorganizzare l'insieme della politica di approvvigionamenti carboniferi soprattutto, ma non esclusivamente, in Inghilterra, dove operava da prima della guerra l'Ufficio acquisti delle Ferrovie dello Stato, voluto da Riccardo Bianchi quando era ancora direttore dell'azienda statale<sup>26</sup>. Fu quasi una scelta obbligata la nomina dello stesso Bianchi, il quale volle che il Commissariato fosse alle dipendenze di un comitato interministeriale (di cui facevano parte i ministri dell'Agricoltura, dell'Industria, Commercio e Lavoro e dei Lavori Pubblici) "per evitare critiche che si sarebbero giustamente sollevate - scrisse in una lettera a Boselli - contro l'azione di un Commissario i cui poteri avessero assorbito, limitato o intralciato quelli dei ministri costituzionalmente responsabili"<sup>27</sup>.

Nell'agosto del 1917 venne costituito il Commissariato generale per i combustibili nazionali (che prendeva il posto del comitato per i Combustibili nazionali sorto nel febbraio precedente), guidato dall'onorevole Roberto de Vito (fino a quel momento sottosegretario ai Lavori Pubblici), cui venne affidato il compito di assistere e sviluppare con tutti i mezzi (legislativi, finanziari e tecnici) la ricerca e l'estrazione di combustibili fossili rinvenibili in Italia. I risultati non furono all'altezza delle attese (in Italia c'era della lignite, presente soprattutto in Toscana, e un po' di carbone, non di buonissima qualità, che si poteva estrarre in Sardegna), ma quella decisione mostrava uno slancio diverso che mirava ad un uso più razionale delle scarse risorse nazionali, seppure in funzione di supporto e non

---

25 Il ruolo di direttore generale spettò a Emilio Morandi, un esperto agronomo legato alla Federazione nazionale dei consorzi agrari (cfr. L. CANDELORO, *Il commissariato generale degli approvvigionamenti*, Utet, Torino 1923; R. BACHI, *L'alimentazione e la politica annonaria in Italia*, Laterza, Bari 1926; V. GIUFFRIDA, G. PIETRA, *Provital. Gli approvvigionamenti alimentari durante la guerra*, Cedam, Padova 1936).

26 Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della Commissione parlamentare per le spese di guerra*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1923, vol. II, p. 379.

27 Cfr. ACS, PCM, Guerra Europea 1914-1918, 17.1.7.1, Bianchi a Boselli, 10.2.1917.

sostitutiva del carbone importato dall'estero. Soprattutto, però questa maggiore attenzione alle potenzialità del territorio nazionale poneva anche le basi per una profonda revisione della legislazione mineraria che lasciava ancora troppi poteri, in Toscana e in Sicilia, ai possessori dei suoli. Si dovette tuttavia attendere ancora una decina d'anni per un intervento legislativo complessivo<sup>28</sup>.

Il 1° novembre 1917 presso il ministero delle Armi e Munizioni venne istituito il Commissariato generale per l'aeronautica, a capo del quale venne posto l'onorevole Eugenio Chiesa, repubblicano e antimonarchico, ma soprattutto molto attivo in Parlamento con interventi e interpellanze sulla questione aeronautica<sup>29</sup>. In questo caso si trattava di mettere un po' d'ordine e di coordinare meglio le iniziative in un settore in forte, ma anche disordinata crescita e in cui gli interessi dei grandi costruttori (Caproni, SVA, cioè l'Ansaldo, e Fiat, per i motori) erano riusciti spesso a prevalere su una struttura amministrativa debole e poco appoggiata dai vertici politici e militari che avevano altre priorità, visto che l'arma aerea aveva una semplice funzione di supporto ricognitivo<sup>30</sup>.

Nel marzo del 1918, infine, venne costituito il Commissariato generale per le costruzioni navali della marina mercantile, la cui responsabilità venne affidata a Salvatore Orlando, uno dei membri della grande famiglia di industriali di origini siciliani, ma da tempo stabilitisi in Toscana, con vasti interessi nella siderurgia, nella metallurgia, nella meccanica e nella cantieristica. Fu l'ultimo tentativo di dare una svolta concreta ai numerosi problemi che si erano palesati durante il conflitto e che avevano confermato le debolezze strutturali di un settore che viveva di aiuti e sussidi statali. In effetti, nonostante i ripetuti interventi di varia natura (amministrativa e finanziaria) emanati dal governo tra il 1915 e il 1918 e nonostante alcune disposizioni introdotte anche dal Consorzio sovvenzioni sui valori industriali nel 1916, il risultato fu solo un aumento dei cantieri e delle società di navigazione. I risultati produttivi furono miseri: i 22 piroscafi costruiti e i 23 acquisiti fuori d'Italia grazie ai sussidi furono una goccia d'acqua rispetto alle 320 navi da carico perdute tra il 1915 e il 1918 per varie ragioni. Di conseguenza negli anni di guerra il tonnellaggio complessivo della flotta mercantile italiana risultò quasi dimezzato, passando da 1.940.000 tonnellate (dicembre 1914) a poco più di un milione (maggio 1918)<sup>31</sup>.

Progressivamente, poi, soprattutto a partire dal 1916, vennero istituiti dei comitati per settori industriali o branche specifiche dell'apparato produttivo e commerciale. Fu

28 Cfr. P. JANER, *Il problema dei combustibili nazionali*, in «Rivista delle società commerciali», vol. VIII, 1918; D. SIMONCELLI, *Lo Stato e l'industria mineraria*, Milano 1929, pp. Vol. II, pp. 111-117 e 167-184.

29 Mary Tibaldi Chiesa, curatrice degli scritti di Eugenio Chiesa, ricordò che suo padre preferì la nomina a Commissario invece di quella a ministro per evitare di giurare nelle mani del re (cfr. E. CHIESA, *La mano nel sacco. Scritti editi e inediti*, a cura di M. TIBALDI CHIESA, Tarantola, Milano 1946, p. 93).

30 Cfr. L. SEGRETO, *L'Aeronautica tra pionierismo e grande industria*, in G. MONTINARO, M. SALVETTI, *L'Aeronautica italiana nella I Guerra Mondiale*, Aeronautica Militare Ufficio Storico, Roma 2010, pp. 111-128.

31 Cfr. ACS, Carte Nitti, fasc. 23, sf. 5, ma vedi anche Camera dei Deputati, Inchiesta, *cit.*, vol. I, p. 220 che conferma con leggere differenze questi dati; P. FRAGIACOMO, *L'industria come continuazione della politica. La cantieristica italiana 1861-2011*, Angeli, Milano 2012, pp. 41-80; R. GIULIANELLI, *The State and the Sea. The Economic Policy for the Shipbuilding and the Marine Equipment Industry in Italy between the Two World Wars*, in «The Journal of European Economic History», vol. XLIV, 2015, pp. 151-184.

un modo, questo, attraverso cui il mondo degli interessi economici penetrò nei gangli dell'amministrazione pubblica centrale e periferica. In effetti, in molti casi, gli ufficiali che avevano un ruolo decisivo in tali organismi di coordinamento del flusso delle merci e delle materie prime erano in realtà ingegneri, dirigenti d'azienda di vario livello, liberi professionisti richiamati alle armi, che praticavano, in un certo senso, una "doppia fedeltà" all'amministrazione statale e al mondo e ai valori delle imprese private.

Al di là di questi mutamenti più appariscenti ve ne furono anche altri che, tutti insieme, mostravano una tendenza al progressivo ipertrofismo dell'apparato statale durante il conflitto. Una relazione predisposta durante i lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra accertò che a fronte di 80 nuove commissioni denunciate dai diversi ministeri ve ne fossero in realtà ben 279. Le differenze maggiori si riscontravano per i ministeri dell'Industria e del Commercio (23 dichiarate e 61 accertate), Guerra e Armi e Munizioni (8 dichiarate e 70 accertate nel complesso), Consumi alimentari e Approvvigionamenti (0 dichiarate e 31 accertate). A tali cifre occorre aggiungere i dati concernenti le commissioni provinciali, che dipendevano da quelle costituite a livello centrale. Il risultato finale riportato nella relazione è impressionante: durante il periodo tra il maggio del 1915 e il novembre del 1918 operarono 2376 commissioni, una cifra che non dà conto delle numerose commissioni comunali, mandamentali e provinciali che non fu possibile censire. La stessa relazione tentò anche di calcolare i costi connessi al lavoro di tutte queste commissioni. Tuttavia, le difficoltà a ottenere tutti i dati dai ministeri e dalla periferia spinsero a limitare il calcolo solo ad un centinaio di commissioni centrali e a quelle provinciali per la requisizione dei cereali, quelle per gli arbitrati mandamentali per la liquidazione dei danni di guerra, quelle provinciali per le pensioni militari, quelle per la concessione di manodopera militare per i lavori agricoli, quelle per gli acquisti all'estero di carbone. Il risultato di tale esame assolutamente parziale fu pari a 80.609.507 lire. Oltre la metà di tale spesa era a carico del ministero degli Approvvigionamenti e Consumi (28,3 milioni) e di quello delle Terre Liberate (17 milioni)<sup>32</sup>. Si trattava certamente di una goccia nel mare delle spese complessive generate dal conflitto e valutate in 154 miliardi di lire correnti, ma neanche una cifra irrisoria se si considera, ad esempio, che i recuperi deliberati dalla Commissione parlamentare per le spese di guerra a carico delle aziende che ebbero rapporti contrattuali con l'amministrazione pubblica ammontarono complessivamente a poco più di 322 milioni, 150 dei quali per le sole imprese che fabbricarono armi e munizioni e i semilavorati necessari<sup>33</sup>.

Smantellare la macchina amministrativo-burocratica creata durante la guerra richiese molto tempo. Tuttavia, già nel corso dell'ultimo anno di guerra si percepirono segnali inequivocabili che il clima stava mutando. A farne le spese furono innanzitutto Dallolio e il suo ministero, che nel giro di meno di cinque mesi venne ridotto al rango di Commissariato

---

32 Cfr. ASCD, COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA PER LE SPESE DI GUERRA, b. 9, Le Commissioni istituite durante la guerra. Relazione Tedeschi.

33 Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della Commissione parlamentare*, cit., vol. II, pp. 844-847; sull'ammontare delle spese di guerra vedi ivi, vol. I, p. 16 e F. A. REPACI, *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Zanichelli, Bologna 1961, pp. 244-245.

generale alle dipendenze del ministero dei Trasporti. Dallolio, sottoposto da mesi, specie dopo Caporetto, a numerose critiche sia all'interno del governo che in Parlamento, si dimise nel maggio del 1918, ufficialmente a causa delle accuse di corruzione che avevano colpito alcuni dei suoi più stretti collaboratori<sup>34</sup>. Le ragioni vere erano altre. Innanzitutto gli equilibri politici dentro il governo Orlando si erano spostati a favore del neo-ministro del Tesoro Francesco Saverio Nitti, che interpretava il suo ruolo con molta ampiezza, come se il suo dicastero fosse divenuto l'autentico centro decisionale per tutte le questioni concernenti l'economia di guerra e non solo quelle strettamente finanziarie. «Il ministro Dallolio darà le dimissioni - scrisse con molta preveggenza nel suo diario, in data 3 marzo, l'ex ministro delle Colonie Ferdinando Martini - Nitti vuole disfarsene»<sup>35</sup>. Lo stesso giorno delle dimissioni di Dallolio si dimise anche il potente ministro dei Trasporti Bianchi, a conclusione di una lunga serie di divergenze con Nitti sulle scelte riguardanti i contratti per aumentare il parco dei vagoni ferroviari, che si era rivelato uno dei principali punti deboli della logistica per la distribuzione di materie prime e per i rifornimenti al fronte<sup>36</sup>.

Al di là degli scontri personali tra i ministri, dietro ai quali si intravedevano anche divergenze tra i diversi grandi gruppi industriali interessati alle commesse belliche e dei carri ferroviari (l'Ansaldo, sostenuta molto in questa fase dallo stesso Nitti e le imprese metalmeccaniche nell'orbita della Banca Commerciale)<sup>37</sup>, tra gli Alleati si era fatta largo una valutazione, sposata in pieno da Nitti, secondo cui gli Imperi centrali erano prossimi ad una crisi che li avrebbe portati alla sconfitta. Pertanto era indispensabile rivedere la politica di fondo voluta dai vertici militari e sottoscritta da Dallolio per la quale occorreva puntare ad un aumento della produzione bellica a qualsiasi costo. Da tali valutazioni generali discendeva l'idea di un ridimensionamento della struttura amministrativa chiave, il ministero delle Armi e Munizioni. Ai primi di settembre la situazione al dicastero sembrava in pieno marasma. «Nava è sfiduciato, Zupelli fa un dolce ostruzionismo alla produzione, Carbonelli [direttore generale del ministero, *l.s.*] è dimissionario; la produzione è tutta disorientata - aveva telegrafato Orlando a Nitti - Quale responsabilità noi assumiamo? Sai che io non ho candidati; ma da questa situazione bisogna uscire»<sup>38</sup>. Una dozzina di giorni dopo il ministero venne soppresso e i suoi servizi venivano attribuiti a un commissariato generale presso il ministero dei Trasporti Marittimi e Ferroviari, che assunse la denominazione di ministero per le Armi e Trasporti. Il nuovo dicastero venne affidato a Giovanni Villa, uomo di fiducia di Nitti, che nel maggio precedente aveva sostituito Bianchi ai Trasporti. Ai primi

34 Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della Commissione parlamentare*, cit., vol. II, pp. 35-87. Al suo posto venne nominato, *ad interim*, il ministro della Guerra Zupelli, subentrato in quel dicastero nel marzo precedente a Vittorio Luigi Alfieri.

35 F. MARTINI, *Diario 1914-1918*, G. DE ROSA (a cura di), Mondadori, Milano 1966, p. 1115. In un telegramma di Orlando a Nitti dell'11 marzo 1918 si parla del prossimo siluramento di un ministro, oltre a quello, solo procrastinato, di Bianchi (cfr. Fondazione Luigi Einaudi, d'ora in avanti FLE, Torino, Carte Nitti, b. 2, fasc. V. E. Orlando).

36 Cfr. ACS, Carte Nitti, fasc. 23, sf 23, inserto B, Memoriale in data 13 maggio 1918 "L'urto Nitti-Bianchi" redatto probabilmente da qualcuno vicino al ministro dei Trasporti.

37 Cfr. L. SEGRETO, *L'Ansaldo e le guerre economiche parallele*, in *Storia dell'Ansaldo*, 4. *L'Ansaldo e la Grande Guerra 1915-1918*, G. MORI (a cura di), Laterza, Roma-Bari 1987, pp. 191-216.

38 Cfr. ACS, Carte Nitti, fasc. Orlando, telegramma di Orlando a Nitti, 3.9.1918.

di ottobre la situazione non sembrava granché migliorata: «solo va a rotta di collo quanto riguarda Armi e Munizioni» aveva scritto Nitti a Orlando prima che questi partisse per Parigi per un Consiglio interalleato. Fu così che nell'ultimo mese di guerra i due uomini di governo furono sul punto di fare una clamorosa retromarcia, ricostituendo il ministero Armi e Munizioni per affidarlo al senatore Paolo Emilio Bensa, membro della commissione d'inchiesta su Caporetto, mettendogli al suo fianco, come sottosegretario Giacinto Motta, da meno di un mese amministratore delegato della Edison<sup>39</sup>. Al di là di questi tentennamenti e di una certa improvvisazione politica e amministrativa che riguardò la traiettoria finale di questa fondamentale branca dell'amministrazione statale cui si deve l'organizzazione della produzione bellica<sup>40</sup>, il clima politico-culturale era cambiato. Gli ambienti politici intendevano diminuire l'influenza del mondo militare e della sua più importante struttura di collegamento con gli ambienti economici, per evitare, come apparve chiaro da alcune iniziative che presero forma nel 1916, che la Mobilitazione Industriale, opportunamente trasformata, rimanesse in vigore anche dopo la guerra, assumendo un ruolo di coordinamento generale delle relazioni tra Stato e mondo economico<sup>41</sup>.

D'altra parte gli industriali premevano da tempo per un loro maggiore coinvolgimento nella macchina statale nella fase conclusiva dello sforzo bellico per essere nelle condizioni migliori per influenzare la traiettoria della transizione dall'economia di guerra all'economia di pace. Già al momento delle dimissioni di Dallolio, Orlando ipotizzò una sua sostituzione con Ettore Conti, industriale elettrico molto vicino agli ambienti della Commerciale, ma stando ad una lettera di Giovanni Amendola a Luigi Albertini, l'idea venne abbandonata per l'opposizione di Breda, Agnelli e Perrone, ma forse anche dello stesso Nitti. In agosto, poi, Orlando pensò di disfarsi di Nava e di chiamare al suo posto proprio Breda. Quando la fine improvvisa della guerra obbligò a organizzare il passaggio economico e amministrativo all'economia di pace, con la miriade di questioni ad esso collegate (i contratti ancora in corso, ma non ultimati, la gestione dei semilavorati e delle materie prime, ecc.), apparve

---

39 Cfr. *ivi*, Nitti a Orlando, 3.10.1918 e 26.10.1918; L. SEGRETO, *Giacinto Motta. Un ingegnere alla testa del capitalismo industriale italiano*, Laterza, Roma-Bari 2003, pp. 116-117 e 123.

40 Con d.lgt. 24 nov. 1918, n. 1748, i servizi del commissariato Armi e Munizioni tornarono al ministero della Guerra, mentre il ministero per le Armi e Trasporti riassunse la precedente denominazione di ministero per i Trasporti. Tre settimane dopo, con d.lgt. 15 dic. 1918, n. 1909, il commissariato venne definitivamente soppresso e contestualmente furono istituiti due nuovi uffici di sottosegretario presso il ministero del Tesoro e presso il ministero dell'Industria Commercio e Lavoro (quest'ultimo per il controllo delle materie prime). Il sottosegretariato istituito presso il ministero del Tesoro assunse la denominazione di sottosegretariato per la Liquidazione dei servizi delle armi e munizioni e dell'aeronautica ed ebbe anche l'incarico di dirigere l'azione del comitato interministeriale istituito con d.lgt. 17 nov. 1918, n. 1698, incaricato di coordinare l'azione delle varie amministrazioni per il passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace. Fu soppresso con d.lgt. 6 ott. 1919, n. 1939 (cfr. M. MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato e prefetti del regno d'Italia*, Ministero Beni e Attività Culturali, Roma 1973, p. 113-114).

41 Cfr. ACS, PCM, Guerra Europea, 19.11.16, fasc. "Problemi del dopoguerra. Smobilitazione militare e industriale: Comitato centrale di Mobilitazione Industriale", *Il risparmio operaio e la previdenza operaia. L'assetto delle industrie durante e dopo la guerra*, A. Saita & C, Milano 1917; E. TONIOLO, *La mobilitazione industriale in Italia*, A. Saita & C., Milano 1916; ma vedi anche L. SEGRETO, *Pensioni operaie e previdenze sociali per il dopoguerra. Un confronto tra Stato industriali e classe operaia*, in *Stato e classe operaia in Italia durante la prima guerra mondiale*, cit., pp. 121-137; L. TOMASSINI, *op. cit.*, pp. 54-60.



evidente che il terreno per un coinvolgimento degli ambienti economici era ormai spianato. E, visti i rapporti di forza esistenti nel mondo industriale e finanziario italiano, la scelta, suggerita probabilmente da Silvio Crespi, non poté che cadere su un personaggio di grande prestigio, l'ingegner Ettore Conti, da pochi mesi consigliere d'amministrazione della Banca Commerciale, fondatore della omonima impresa elettrica e amministratore di almeno una decina di società elettriche<sup>42</sup>. Con l'arrivo di Conti nella struttura che si occupò di chiudere i contratti ancora in corso, ma soprattutto di gestire lo smaltimento di materie prime e semilavorati non più utilizzabili per fini bellici, ma utilissimi per scopi civili, si riaprì un capitolo non certo inedito dei rapporti tra Stato e imprese industriali e commerciali in Italia, quello fatto di favori ai maggiori gruppi industriali e di scarsa attenzione per le aziende di medie e piccole dimensioni<sup>43</sup>. In un certo senso, vista anche la rapidità con cui si procedette (e di cui Ettore Conti si assunse tutti i meriti)<sup>44</sup>, la critica delle armi in quell'occasione sembrò addirittura anticipare le armi della critica: il mondo economico fu rapidissimo nel riappropriarsi di tutti quegli spazi che si erano ristretti o che erano stati sottoposti a una serie infinita di controlli e di vincoli, molto prima che economisti e uomini politici esprimessero i loro giudizi, prevalentemente negativi, sull'intervento dello Stato in economia negli anni di guerra<sup>45</sup>.

42 Cfr. S. CRESPI, *Alla difesa d'Italia in guerra e a Versailles*, Mondadori, Verona 1937, p. 207; L. ALBERTINI, *Epistolario 1911-1926*, O. BARIÉ (a cura di), Mondadori, Verona 1968, vol. II, *La Grande guerra*, pp. 931-932; F. MARTINI, op. cit., p. 1215. Nel suo *Taccuino*, pur senza essere preciso sulle date conferma la sostanza della lettera di Amendola, tuttavia come spesso gli accade in quel documento costruito ex post (cfr. V. ARMANNI, *Ettore Conti e il "Taccuino di un borghese": la costruzione di una autobiografia*, in «Archivi e imprese», 6, luglio-dicembre 1992, pp. 3-20), si attribuisce meriti, reali o potenziali, positivi o negativi, che vanno presi con molta cautela. Scrive Conti che Nititi "si era solitamente opposto pure riconoscendo delle doti per la ragione che, secondo lui, il mio carattere violento avrebbe fatto saltare prima di tutto lui, Ministro del Tesoro, e poi magari lo stesso presidente del Consiglio! Troppo onore!" (E. CONTI, *Dal taccuino di un borghese*, Garzanti, Milano 1946, p. 106).

43 Cfr. A. CARPARELLI, *Uomini, idee iniziative per una politica di riconversione industriale in Italia*, in *La transizione dall'economia di guerra*, op. cit., pp. 207-247.

44 "In soli sette mesi l'Italia, unica tra le nazioni in armi, è riuscita a sciogliere tutti i servizi delle Armi e Munizioni, quelli dell'Aeronautica di guerra, ad avviare la nuova Aeronautica di pace, ad organizzare la alienazione, in buona parte già effettuata, dei materiali divenuti disponibili dopo l'Armistizio; ad appoggiare validamente le industrie nazionali nel passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace; a liquidare e sistemare l'ingente mole di commesse belliche, rappresentate da molte e molte migliaia di contratti per un ammontare di circa otto miliardi di lire" (E. CONTI, *La liquidazione dei servizi delle armi e munizioni e dell'aeronautica*, Stabilimento tipografico per l'amministrazione della guerra, Roma 1919, pp. 27-28).

45 Il contributo più equilibrato, pur in un quadro negativo dell'esperienza di intervento pubblico nell'economia di guerra, resta senza dubbio quello di L. EINAUDI, *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*, Laterza, Bari-New Haven 1933; non meno importante, anche perché pubblicato nel 1918, quando la guerra non era ancora terminata, è il volume di R. BACHI, *Economia di guerra*, L'Universelle Imprimerie Polyglotte, Roma 1918. Per una valutazione d'insieme del dibattito tra gli economisti sulla guerra si rimanda a L. MICHELINI (a cura di), *Liberalismo, nazionalismo, fascismo. Stato e mercato, corporativismo e liberismo nel pensiero economico del nazionalismo italiano (1900-1923)*, M&B Publishing, Milano 1999, pp. 9-17; P. TRAVAGLIANTE, *Gli intellettuali italiani e la grande catastrofe*, in *Intellettuali ed economisti di fronte alla prima guerra mondiale*, a cura di EAD, Franco Angeli, Milano 2010, pp. 1-15; R. FAUCCI, *Croce ed Einaudi sulla Grande Guerra*, in «Il pensiero economico italiano», vol. XXIV, 2016, pp. 27-36 e M. SANTILLO, *Riccardo Bachi: la «città assediata» come metafora dell'economia di guerra*, ivi, pp. 51-70.