verso, la tutela dei principi democratici e la capacità di dividere la nozione dalla sua conseguenza politica potrebbe condurre la società ad una spaccatura drammatica: da un lato i detentori delle competenze tecniche, isolati dal dibattito pubblico e ripiegati in un dibattito esclusivamente teorico, dall'altro i decisori pubblici, sordi a qualsiasi valorizzazione dell'oggettività scientifica. La rinuncia ad imporre il sapere come bussola dell'agire sociale condurrebbe così ad una forma di oclocrazia.

Forse servirà un vero shock sistemico, come una grave crisi economica, una guerra o l'emersione di forme di tirannide tecnocratica, per far scuotere questa società sempre più sorda e autoreferenziale.

Nella speranza di evitare questi possibili esiti estremi, le elite istruite e il popolo profano dovrebbero concentrarsi al fine di ristabilire le regole di base per un impegno produttivo di tutte le componenti.

Gli esperti devono avere chiara la loro dimensione non politica, ma tecnica, tale da renderli servitori del sistema democratico e non padroni. Gli esperti devono essere consapevoli della distinzione tra la dimensione gnoseologica e quella assiologica dei propri studi, e devono saper calare questo secondo aspetto in un dibattito pubblico a cui tutti possono partecipare.

I profani, a loro volta, pur rassicurati nella tutela dei propri diritti politici, devono essere portati ad un adeguato livello di consapevolezza circa la differenza tra esercizio di un diritto e competenza specifica su un argomento. Lo Stato dovrebbe poi impegnarsi al fine di elevare il più possibile istruzione e informazione della popolazione, al fine di rendere l'esercizio dei diritti politici quanto più possibile fondato su dati tecnici solidi e reali.

In fondo così come la rivalità tra aristocratici e plebe si è risolta con una redistribuzione di potere politico e la rivalità tra borghesi e proletari si è risolta con una redistribuzione di potere economico, la rivalità tra tecnici e profani non può non risolversi che con una redistribuzione delle stesse competenze. La posta in gioco non è meramente legata alla dialettica tra componenti sociali, ma coinvolge la sopravvivenza stessa delle democrazie liberali. Questa conclusione, in grado di elevare un problema apparentemente settoriale ad una dimensione generale, è forse il vero centro di tutta l'opera, e merita di essere posta al centro del dibattito pubblico contemporaneo.

FEDERICO SPANICCIATI

Fabio ECCA, *Lucri di guerra. Le forniture di armi e munizioni e i "pescecani industriali" in Italia (1914-1922)*, Roma, Viella, 2017, 288 p., Isbn: 9788867288762.

Tra il 1915 e il 1918 in Italia lo Stato liberale cambiò letteralmente pelle. Un apparato amministrativo ridotto sino allora al modesto numero di dodici ministeri si sfrangiò in un complesso di diciotto ministeri, più quattro senza portafoglio, più una pletora di sottosegretariati. Le competenze, un tempo accorpate secondo criteri di carattere generale, si suddivisero in materie sempre più specifiche, legate ai compiti immediati imposti dalla guerra, dando luogo a dicasteri minori assimilabili alle francesi *administrations de mission.* Le burocrazie ministeriali subirono in parte la stessa sorte, ma crebbero

enormemente di numero (da trecentocinquanta mila circa a oltre cinquecento mila dipendenti in circa quattro anni, con largo sviluppo dell'apparato militare) e vennero integrate da robusti innesti di personale assunto in via temporanea per assicurare lo svolgimento delle nuove funzioni (prevalentemente tecniche) che la guerra accollava allo Stato. Quest'ultimo, da snello e ridotto com'era durante l'età giolittiana, assunse proporzioni sempre più estese e massicce. Una legislazione di guerra che un giovane giurista dell'epoca assimilava alla produzione dei proiettili, tanta era la quantità «a grappolo» e la fattura spiccia delle nuove leggi (leggi per obiettivo, per lo più), invase il campo del tessuto normativo italiano. Lo fece per lo più utilizzando lo strumento del decreto-legge, che una specifica norma consentiva di adottare senza la rigorosa applicazione della sua validità limitata e senza più l'obbligo della sua tempestiva traduzione in legge. Il Parlamento ridusse le sue sessioni lasciando mano libera ai governi. Questi in tutta Europa adottarono una struttura interna molto peculiare, che potenziava i poteri della leadership (la riforma-guida fu quella inglese del 1915 promossa da Lloyd George), riduceva l'azione del Consiglio dei ministri, esaltava i poteri autonomi delle gerarchie militari arroccate saldamente nei cosiddetti «ministeri di guerra». Questi ultimi non furono più solo quello della Guerra propriamente detto (ora ingigantito) ma anche la rete dei sottosegretariati, commissariati, comitati interministeriali, ministeri minori che governava tutta la vasta area delle operazioni belliche al fronte e nel retroterra: dunque si occupava — questa rete — di armi e munizioni, alimentazione e derrate, combustibili, materie prime in genere, produzione di divise e di tende da campo, assistenza ai combattenti, assistenza a vedove e orfani di guerra, sviluppo dell'aeronautica (furono gli anni del debutto di quest'arma, che nel 1923 avrebbe avuto un suo specifico ministero), marina da guerra, depositi militari, riassetti territoriali in funzione bellica ecc. La ricerca scientifica, sollecitata dall'urgenza della guerra, conobbe sviluppi notevoli. Interi settori industriali furono finalizzati alla produzione bellica, con effetti vistosi sull'organizzazione delle imprese e sulla divisione del lavoro. Una fitta trama di interessi si annidò nella zona grigia tra l'economia privata e lo Stato, dando luogo a fenomeni di vera e propria mimesi, come quelli, ad esempio, di intraprendenti imprenditori (fu il caso di Ettore Conti, pioniere dell'elettrificazione) posti a capo di strutture pubbliche o quelli di provati tecnici militari preposti a interi settori produttivi per così dire «statalizzati». Se si fosse guardato allo Stato nella sua conformazione del 1918, dopo il trattato di pace, difficilmente si sarebbero ravvisati i suoi lineamenti del 1914, prima dell'entrata in guerra. Luigi Einaudi — liberista convinto — intraprese sul «Corriere della Sera» e altrove, una appassionata polemica contro quelli che definì «i dittatori agli approvvigionamenti, ai viveri, ai cambi», auspicando il ritorno alla più lineare divisione di compiti d'anteguerra tra Stato e iniziativa privata. Vincenzo Giuffrida, che in quei governi aveva operato, come uomo chiave dell'amministrazione e come ministro, gli replicò che quella trasformazione dello Stato preludeva al futuro: un futuro di interventismo statale e di riavvicinamento tra il diritto pubblico e quello privato.

Lo scontro tra «statalisti» (se così vogliamo chiamarli) e «liberisti» ebbe poi un suo epilogo apparentemente a favore di questi ultimi nel primo tempo

del governo fascista, di conio liberista (ma il secondo tempo fu, com'è noto, di tutt'altro indirizzo).

Qui però giova introdurre il discorso sul bel libro di Fabio Ecca, che ha aperto i voluminosi incarti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra (1920-1923) e ci ha condotto con grande competenza lungo il non facile percorso dell'indagine illustrandocene passaggi salienti e risultati finali. «Pescecane», dice il vocabolario del De Mauro, è «persona che si è arricchita con estrema rapidità in modo illecito o sfruttando una situazione di disagio generale, specialmente in tempi di guerra». Sarebbe interessante — non so se sia stata fatta — un'indagine supplementare per sapere quando e dove (suppongo sulla stampa) questa definizione sia stata per la prima volta impiegata. Certo l'inchiesta promossa da Giolitti nel 1920 con intenti politici trasparenti e poi condotta in porto attraverso varie vicissitudini, sino a concludersi praticamente nel nulla, è un interessantissimo oggetto di studio. Ecca, che richiama giustamente un bel saggio pionieristico di Filippo Mazzonis cui si ricollega, ne segue le sorti dal 1920 (legge istitutiva) alla conclusione: le difficoltà incontrate, innanzitutto, per la perdita più o meno naturale della documentazione (con vuoti inspiegabili, che giustamente l'autore sospetta dolosi); ma prima ancora la difettosa articolazione dei poteri della Commissione (una legge mal fatta, ancora una volta), l'assenza generale di norme che potessero soccorrere le lacune, i contrastati rapporti tra Commissione e governi (i ministeri di riferimento furono più d'uno, nel disordinato succedersi degli esecutivi del dopoguerra), il sovrapporsi ai lavori dei commissari di quella che Ecca chiama «la narrazione della Grande Guerra», volendo alludere alla retorica patriottica e alla ricostruzione della vittoria come frutto di un generoso sforzo dell'Italia fattasi finalmente nazione, scenario ideologico che certo non favoriva l'inchiesta sulle ruberie e malefatte dei «pescicani».

Difficile stabilire quali fossero i costi della guerra. Ecca, in pagine importanti, si cimenta con le cifre: cammino impervio, per la solita inattendibilità dei numeri che caratterizza tutta la vicenda della nostra pubblica amministrazione. V'era poi «la coincidenza, in seno all'amministrazione pubblica — cito Ecca —, di due ruoli che dovevano invece rimanere distinti, quello di sorvegliante e quello di contraente». Né si poteva trascurare l'incidenza del fattore tempo, cioè della situazione di emergenza in cui, specie dopo Caporetto, si era dovuto operare: fattore tempo che confliggeva coi controlli (erano caduti, in molti casi, quelli della Corte dei conti, si erano affievoliti obtorto collo quelli della Ragioneria generale); che abbreviava le procedure di spesa; che spesso conferiva a un solo apparato amministrativo, e entro questo a un solo ufficio, la responsabilità di provvedere in via d'urgenza, con autorizzazione della relativa spesa. Una vasta congerie di nuove modalità d'azione si imponeva in molti ministeri e uffici dell'amministrazione pubblica: accordi con fornitori talvolta preferiti alla forma canonica del contratto, assegnazioni prive di gare d'appalto, contratti successivi alla fornitura e al relativo pagamento. Un mondo nuovo di trattative, una zona grigia nella quale la burocrazia statale (spesso poco competente nel merito) doveva necessariamente «fidarsi» di esponenti degli interessi privati, insomma un coacervo talvolta indistinto tra interesse pubblico e interesse privato connotava tutta l'amministrazione di guerra. Ciò — ben inteso — si rendeva in parte (in larga

parte) necessario, data l'emergenza. E non è detto che in questa abbreviazione e semplificazione delle procedure non si celassero virtuose prassi, né è accertato che tutti coloro che le praticavano fossero corrotti e «pescecani di guerra». Figure di tecnici di elevata competenza popolarono la nuova dirigenza statale del periodo bellico: Ecca ne cita diversi, tra i quali giustamente indica Oscar Sinigaglia, futuro deus ex machina dell'industria irizzata dell'acciaio nel secondo periodo del fascismo. Ma i costi (documentati nelle pagine del libro con puntuale e rigorosa analisi della loro origine) furono elevatissimi, gli sprechi accertati. Ecca dedica la sua attenzione innanzitutto al settore cruciale delle armi e munizioni (seguendone anche lo sviluppo istituzionale), mostrando come si trattasse — sono le sue parole — «di una struttura complessa e molto articolata nelle sue numerosissime sezioni, spesso solo teoricamente in grado di sovrintendere a tutta la produzione bellica, coordinare il crescente numero d'imprese coinvolte ed aumentare la produzione di ogni comparto». «Disordine», «confusione» segnalavano quello che era (e sempre è stato) il vero handicap di fondo dell'amministrazione italiana nel confrontarsi con grandi interessi a forte incidenza speculativa. Abbiamo pochi dati generali sulla corruzione nella Grande Guerra, ma certo il libro di Ecca ci segnala come essa trovasse nella situazione che egli descrive più di un incentivo. L'analisi dei contratti qui compiuta (per carotaggi, ovviamente) è molto utile alla comprensione del fenomeno e indica anche la strada per futuri studi, non solo sulla guerra mondiale. Se avessimo ricerche sistematiche, almeno per settori portanti, sulla contrattualistica di Stato capiremmo meglio la storia della corruzione amministrativa nell'Italia unita, a tutt'oggi tutta da scrivere al di là dei libri sugli scandali. Così anche per i sovraprofitti aeronautici, tema che occupa tutta la parte finale del volume, dove si affrontano insieme le caratteristiche assolutamente speciali di un settore militare che avrebbe conosciuto, anche nel dopoguerra, una rapidissima espansione e il mondo degli interessi che gravita intorno all'«arma azzurra».

Dopo il 1921, comunque, l'empito di indignazione anche morale che aveva mosso l'opinione pubblica contro gli speculatori e che aveva suggerito a Giolitti di istituire la Commissione d'inchiesta, andò esaurendosi. Il fascismo stesso, che aveva cavalcato il tema nella fase ascendente della conquista del potere, preferì mettervi la sordina. Quegli stessi interessi (tipico il caso dell'Ansaldo, passata rapidamente dal banco degli imputati a quello delle aziende benemerite verso la patria) erano adesso «nazionali», «patriottici» e — in prospettiva — potevano tornare buoni per altre guerre future. Come spesso succede nella storia d'Italia, la memoria fu labile. E i delitti dei «pescicani di guerra» furono archiviati. Ha fatto bene Fabio Ecca, con il rigore storiografico e l'onestà intellettuale del buon ricercatore, a darcene una così attenta e puntuale rivisitazione.

GUIDO MELIS

Antonello MATTONE, *Storia della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Sassari (secoli XVI-XX)*, Bologna, il Mulino, 2016, 1037 p., ISBN: 9788815266743.

La storia di una facoltà di giurisprudenza si compone di due anime. Da una parte, essa è storia istituzionale e si interroga sulle vicende che hanno