

PARTE I

**IL GOVERNO DELLA DIFESA**



## PROSPETTO DIACRONICO DEL SISTEMA ORGANIZZATIVO

### SOMMARIO

1. Le Forze armate nel sistema istituzionale del Regno d'Italia. – 2. (Segue) Il comando delle Forze armate nello Stato liberale (1861-1921). – 3. (Segue) L'alto comando dell'esercito nel periodo fascista (1925-1943). – 4. (Segue) La reviviscenza della prerogativa regia (1943-1946). – 5. Le Forze armate dopo l'avvento della Repubblica. – 6. Il potere militare nella legislazione del secondo dopoguerra. – 7. (Segue) La riorganizzazione dell'amministrazione militare. – 8. (Segue) Il problema del comando militare nelle situazioni di crisi. – 9. (Segue) Le riforme degli anni Novanta. – 10. Le Forze armate per il nuovo secolo. – 11. (Segue) Il riassetto generale del quadro normativo. – 12. L'amministrazione militare al tempo della *Spending review*.

### 1 **Le Forze armate nel sistema istituzionale del Regno d'Italia**

Le Forze armate italiane nascono dal processo di accorpamento delle risorse militari degli Stati preunitari con quelle del Regno di Sardegna. Vi contribuiscono, fra l'estate del 1859 e l'inverno del 1861, eserciti e marine, ufficiali, soldati di professione o di leva e molti volontari.

Il 4 maggio del 1861, con la nota n. 76 del Ministro della Guerra Manfredo Fanti, si dispone che «Vista la legge in data 17 marzo 1861 con la quale S.M. ha assunto il titolo di Re d'Italia, il sottoscritto rende noto che d'ora in poi il regio esercito dovrà prendere il nome di Esercito Italiano, rimanendo abolita l'antica denominazione di Armata Sarda».

La rapidità degli eventi che hanno portato all'Unificazione in Italia, impone, infatti, alla piccola esperienza amministrativa del Regno di Sardegna di farsi interprete di una pluralità di esperienze europee e di immaginare un nuovo modello, presuntivamente adeguato alle esigenze di governo di un territorio così vasto e di una popolazione culturalmente ed economicamente molto variegata.

Come è noto, il modello sabauda, dopo l'annessione della Lombardia,



trova nelle leggi Rattazzi del 1859 uno sviluppo coerente con la volontà di estendere all'interno territorio del Regno un sistema amministrativo caratterizzato da leggi uniformi di conio piemontese e da una peculiare visione liberal-autoritaria dell'organizzazione dello Stato e della pubblica amministrazione<sup>1</sup>. Tale definizione dell'assetto organizzativo risulta essere la conseguenza del fatto che l'amministrazione è concepita come funzione che ha per compito di soddisfare in concreto l'interesse pubblico, inteso come interesse soggettivo dello Stato, che l'amministrazione serve. Essendo lo Stato, l'autorità, il depositario della sovranità e del potere di impero, l'amministrazione, curatrice dell'interesse dello Stato, è essa stessa essenzialmente autorità<sup>2</sup>.

In questo quadro le Forze armate diventano elemento centrale per la realizzazione di tale disegno istituzionale. Infatti, come è stato correttamente osservato, la vocazione originaria della struttura organizzativa dello strumento militare non è indirizzata ai compiti difesa esterna o di conquista coloniale, bensì alla difesa interna come fattore di conservazione e stabilizzazione delle giovani istituzioni unitarie<sup>3</sup>. La lotta al brigantaggio meridionale<sup>4</sup>, prima, e la repressione dei fasci siciliani, dopo, costituiscono prova dell'utilizzo prioritario dello strumento militare per scopi di difesa interna<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul punto si veda P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978; E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione nell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 47 ss.; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 15 ss.; F. BONINI, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, Le Monnier, 2004, p. 24 ss.; G. ASTUTO, *L'amministrazione italiana*, Roma, Carocci, 2009, p. 57 ss.; S. CASSESE, *Governare gli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 89 ss.

<sup>2</sup> U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 470; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 105 ss.

<sup>3</sup> Cfr. G. ROCHAT-G. MASSOBRIO, *Breve storia dell'esercito italiano dal 1861 al 1943*, Torino, Einaudi, 1978, p. 37 ss.; M. SCAZZOSO, *Le forze armate: il quadro istituzionale*, in Atti del Convegno "150 anni di Unità d'Italia: aspetti istituzionali", Milano 10 maggio 2011, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche Università Cattolica del Sacro Cuore*, n. 2/2011, pp. 103-104. Secondo C. D'AMORE, *Governare la difesa*, Milano, Franco Angeli, 2001, p. 29, tale finalizzazione alla difesa interna è il prodotto dell'iterazione di due fattori: da una parte la modalità con cui si realizza l'unificazione, determinata dall'ampliamento dei possedimenti della monarchia sabauda con una limitata partecipazione della borghesia liberale e la passività della popolazione contadina, dall'altra, l'incerta legittimazione della classe politica liberale a cui contribuiva l'ostilità della Chiesa.

<sup>4</sup> Sul tema, di recente, vedi F.G. COCA, *Il brigantaggio postunitario nel dibattito parlamentare (1861-1865)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

<sup>5</sup> S. CASSESE, *Governare gli italiani*, cit., p. 210.

Nella sua caratterizzazione iniziale l'esercito italiano eredita dall'Armata sarda la connotazione di «esercito da caserma» di ispirazione francese, le cui componenti essenziali sono un ceto professionale di ufficiali e di parte dei sottoufficiali, nonché la leva obbligatoria a ferma lunghissima<sup>6</sup>. Tale conformazione rende l'esercito un corpo pressoché permanente e socialmente sicuro in quanto separato dalla società civile<sup>7</sup>. Questa separatezza verrà successivamente esaltata dalle riforme Ricotti Magnani degli anni Settanta indirizzate a importare nel sistema italiano il modello prussiano<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> In questo contesto prende forma il sistema militare italiano, secondo il quale l'arruolamento degli ufficiali avviene sia attraverso l'accademia e le scuole, sia a domanda. Per i soldati e i marinai la chiamata alle armi prevede una lunga ferma: nell'esercito è di sette anni per la cavalleria, sei per artiglieria e bersaglieri, cinque per la massa della fanteria; in marina è di quattro. Una volta sottratti gli esentati e i riformati – che sono la maggioranza, 120.000 sui 200.000 del contingente annuale – la leva coinvolge solo la metà dei rimanenti, a causa dei costi insostenibili, determinata, anno per anno, per legge e selezionata mediante sorteggio nonché grazie a varie forme di esonero a pagamento. Ferme così lunghe servono a tenere alle armi un esercito sempre più efficiente grazie alla formazione delle reclute che non si limita al solo addestramento, ma si estende a una «educazione militare» volta a imporre l'assimilazione dei valori della disciplina e dell'obbedienza; assimilazione favorita dalla durata nel tempo della ferma e, più tardi, da interventi di tipo pedagogico.

<sup>7</sup> Tale idea di separatezza si coglie nitidamente dalle parole di F. PERSICO, *Principii di diritto amministrativo*, Napoli, Marghieri editore, 1882, II, p. 157, secondo il quale «se lo scopo dell'esercito è la guerra il potere dello stato lo separa dal resto della nazione mercé leggi e regolamenti, gli dà una propria organizzazione, direzione, divisa varia, armi varie, bandiere ed istruzioni speciali. Sicché l'esercito si può definire un corpo formato ed organizzato a parte, che lo Stato destina legalmente alla guerra, e che distinto dal resto della nazione e riconoscibile da essa e dal nemico, alimentato, vestito, accasermato, armato a spese pubbliche ed esercitato variamente alle armi, è posto sotto l'autorità di un capo comune».

<sup>8</sup> Dopo le pessime prove manifestate durante la repressione del brigantaggio e la guerra del 1866 l'esigenza di una trasformazione «nazionale» dell'esercito diventa programma di governo attraverso una riforma prima dell'arruolamento e poi dell'ordinamento e l'armamento, con l'abbandono del modello semiprofessionale di stampo francese adottato dieci anni prima a favore ispirato a quello prussiano di leva, dimostratosi vincente nella guerra franco-prussiana. Le riforme promesse dal ministro della guerra Cesare Ricotti Magnani tra il 1870 ed il 1876 disegnano un nuovo modello di esercito fondato sullo sviluppo di un'organizzazione capace di inquadrare le crescenti masse dell'Italia unitaria, di superare i confini dell'esercito dinastico mantenendo per con un apparato burocratico un saldo controllo che eviti i pericoli della nazione armata. Si riorganizzano i corpi d'armata rendendo obbligatorio il servizio militare a tutti, si riduce la ferma militare da cinque a tre anni e si prolunga il periodo di concedo illimitato puntando ad aumentare il numero dei riservisti destinati a costituire un esercito di seconda linea (in tema vedi: L. CEVA, *Le forze armate*, Torino, Utet, 1981, p. 88 ss.; G. ROCHAT-G. MASSOBRIO, *Breve storia dell'esercito italiano*, cit., p. 84 ss.; P. DEL NEGRO, *Le forze armate. Dall'Armata Sarda al regio esercito (1861-1914)*, in Atti del Convegno “150 anni di Unità d'Italia: aspetti istituzionali”, Milano 10 maggio 2011, cit., p. 120 ss.). Come è stato osservato, «le riforme Ricotti Magnani tragaradarono l'idea di



Si tratta, a ben vedere, del portato dei tratti propri dello Stato liberale ottocentesco dell'esperienza dell'Europa continentale, nel quale le Forze armate costituiscono un «feudo chiuso», in larghissima parte impermeabile al controllo politico, e in cui non è ammessa alcuna critica, esterna o interna, posto che lo strumento militare costituisce la condizione indispensabile per l'esistenza dello Stato<sup>9</sup>. L'assunta «estraneità» delle Forze armate alla dimensione politica trova, pertanto, la sua giustificazione nell'esigenza di prevenire il pericolo che la permeabilità del loro ordinamento alla penetrazione del conflitto politico avrebbe determinato sulla capacità di ottenere sempre la necessaria obbedienza nei confronti della Corona, che rappresenta la sintesi dell'interesse dello Stato<sup>10</sup>.

Se nell'ottica liberale il fine primordiale dello Stato è la conservazione del corpo sociale, sia nei rapporti esterni, con la difesa dello Stato contro ogni aggressione, sia nei rapporti interni, con la dichiarazione e con il mantenimento del diritto dei consociati<sup>11</sup>, tale compito non può che esse-

---

difesa militare nella quale se, per un verso, la scelta per il reclutamento obbligatorio non precludeva l'esistenza di forze volontarie, per altro verso chiamava le forze armate non solo alla difesa del territorio ma anche alla conservazione e garanzia dell'esistenza dello Stato, fine del quale la difesa si legava strettamente all'attività di polizia». Cfr. G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Jovene, 2017, p. 54.

<sup>9</sup>G. ROCHAT, *Il controllo politico delle forze armate dall'Unità d'Italia alla seconda guerra mondiale*, in AA.VV., *Il potere militare in Italia*, Bari, Laterza, 1975, pp. 53-54.

<sup>10</sup>«Il Re è il rappresentante dello Stato; è la personificazione e la sintesi dell'indipendenza, dell'unità, della maestà, della sovranità nazionale». Cfr. F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, I, p. 241. Nello stesso senso, F. PIERANDREI, *Le forze armate in Italia*, in *Annali del Seminario Giuridico dell'Università di Palermo*, vol. XIX, Palermo, 1944, p. 240.

<sup>11</sup>La potenziale commistione tra attività interna e difesa esterna trova fondamento nella tradizione francese. In proposito, secondo M.F. LAFERRIÈRE, *Cours de droit public et administratif*, Paris, Cotillon, 1857, I, pp. 552-554, si tratta di attività distinte ma parallele, ricomprese nella categoria più generale di attività tendenti alla conservazione della società; conservazione, la quale, però ha un'estensione amplissima. Dal punto di vista esecutivo entrambe sono espressione della forza pubblica che «est instituée pour défendre l'Etat contre les ennemis du dehors et pour assurer, au dedans, le maintien et l'exécution des lois. (...) La force publique se compose de l'armée de terre et de mer et de la garde nationale». Tale approccio è criticato da V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico interno* (Lezioni anno 1911-1912), Roma, Stabilimento Tipo-Litografico Sabbadini, 1912, pp. 299-300, il quale sottolinea la differenza tra forza pubblica di sicurezza interna e forza armata con finalità di difesa dello Stato contro gli attentati da parte di soggetti esterni. Ciò «non toglie – continua l'illustre maestro – che l'esercito possa in qualche caso servire a fini di difesa della sicurezza interna, ma ciò non toglie o non dovrebbe essere la regola poiché finalità propria dell'esercito è la difesa del gruppo sociale nei rapporti esterni». Nello stesso senso anche S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano* (1914), Milano, Giuffrè, 1988, p. 335. Come è noto l'utilizzo dell'esercito in servizio di pubblica sicurezza era disciplinato dal r.d. 5 gennaio 1899, il cui art. 2 di-

re prioritariamente assegnato all'esercito che, come sostenuto da Lorenz Von Stein, è «la forza fisica, unitariamente organizzata, di tutto lo Stato»<sup>12</sup>.

La Forza armata è, in questa prospettiva, espressione intima dell'*imperium* dello Stato: la sua collocazione in termini di originarietà rispetto alla tradizionale tripartizione dei poteri la qualifica come manifestazione unitaria dello Stato rappresentata dalla Corona<sup>13</sup>, della quale, in virtù del-

---

sponeva che «la truppa può essere richiesta ed impiegata: a) per tutelare e stabilire l'ordine pubblico minacciato o turbato; b) per soccorrere le popolazioni o le persone colpite o minacciate da grave sciagura per incendio, inondazione, terremoto ecc.; c) quando occorre rimediare o contrastare con lavoratori e materiali militari agli effetti di certi scioperi che possono minacciare la vita economica o materiale delle popolazioni». L'art. 5 stabilisce che tra autorità politica richiedente e l'autorità militare devono essere presi accordi preventivi intorno alla forza da impiegare, ma in caso di disaccordo prevale la decisione dell'autorità militare.

<sup>12</sup>L. VON STEIN, *La scienza della pubblica amministrazione* (1884), trad. it., Torino, Utet, 1897, p. 92. Il parallelismo tra la sfera individuale e quella della personalità dello Stato è, come è noto, molto ricorrente nella giuspubblicistica liberale e spesso utilizzato proprio per giustificare spazi intimi di libertà rispetto al diritto, per sua natura, destinato alla regolazione dei rapporti intersoggettivi. Con riferimento al tema in esame l'idea che l'esercito rappresenti la forza fisica dello Stato destinata alla difesa della sua sopravvivenza è riproposta in termini metaforici da G. CARONCINI, *Esercito*, in *Dig. it.*, vol. X, Torino, Unione Tipografica Editrice, 1895-1898, p. 725, il quale osserva che «l'uomo per naturale istinto, tende a difendere la sua persona, la sua famiglia, i suoi beni contro ogni minaccia ed attacco, ed in questa difesa impiega le sue forze fisiche e morali, e così facendo esercita nient'altro che il suo diritto, che ha da natura come l'istinto. Uguale potenza di conservazione e difesa ha lo Stato, che è l'uomo in grande, l'uomo più prossimo alla specie che non sia l'uomo singolo, dotato perciò di maggiore vitalità ed energia nel respingere le offese, vengano esse da forze interne organizzate a suo danno o dagli esterni nemici che attentino alla sua integrità, alla sua indipendenza, al suo decoro, ai suoi diritti».

<sup>13</sup>Alla figura del Sovrano è attribuito un compito particolare, discendente dalla natura stessa della regalità: in quanto organo supremo e necessario dello Stato, il Re è il rappresentante della nazione, nonché strumento necessario di manifestazione giuridica esteriore dello Stato stesso. In tal senso, si rileva che «fra gli organi dello Stato, ce ne dev'essere uno che sia in grado di realizzare la coordinazione definitiva delle attività degli altri, di risolvere o comporre i loro eventuali conflitti, di impedire qualunque deviazione o qualunque arresto nel funzionamento dei servizi pubblici, in modo che, grazie al suo intervento, la collettività sociale possa in qualunque momento conseguire la sua espressione unitaria». Cfr. S. TRENTIN, *Dallo Statuto albertino al regime fascista* (1929), Venezia, Marsilio, 1983, p. 23.

Appare opportuno segnalare che tal configurazione del potere militare come rappresentazione dell'unità nazionale tipico del pensiero liberale trova riscontro anche in quegli ordinamenti non caratterizzati dalla forma monarchica. In questo senso si può rammentare come in Francia, anche nel contesto istituzionale repubblicano, si riconosce l'opportunità di affidare certe attribuzioni di indirizzo politico della difesa al Capo dello Stato, in quanto organo destinato a rappresentare lo Stato nelle relazioni internazionali e considerato all'interno come la personificazione della supremazia del potere civile su quello militare. In particolare, ai sensi dell'art. 3 la legge costituzionale del 25 febbraio 1875 il Presidente della Repubblica



le prerogative regie costituzionalmente stabilite, diventerebbe una naturale proiezione<sup>14</sup>. Tale qualità, non solo giustifica, in ottica liberale, sia la fisiologica separazione della sua componente organizzativa dalle altre strutture statuali<sup>15</sup>, sia un regime giuridico differenziato, ma spingono altresì a ritenere l'esercito stesso un'istituzione costituzionale<sup>16</sup>.

Se il primato della legge costituisce il caposaldo dello Stato liberale e nell'esecuzione della stessa si sostanzia tutta l'attività amministrativa, è la funzionalizzazione della Forza armata alla guerra, quale momento peculiare e assorbente della sopravvivenza dello Stato, che consente la sussistenza di un potere di comando, più ampio di quello ascrivibile normalmente al potere esecutivo. Il comando militare rappresenta il confine della legalità formale, un ambito di potere amministrativo *praeter legem* giustificato dalla difesa della essenza dello Stato. Infatti, «l'esercito ha per fine immediato la guerra e nella guerra ha di fronte il nemico; la sua azione di-

---

«dispose de la forme armée». Sul punto, vedi M. HAURIUO, *Précis de Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, pp. 112-115.

<sup>14</sup> G.G. BLUNTSCHLI, *Diritto pubblico universale*, trad. it., Napoli, Vallardi editore, 1879, p. 92, che afferma che «il monarca è il capo della costituzione militare del paese». Nello stesso senso L. VON STEIN, *La scienza della pubblica amministrazione*, cit., p. 95, secondo il quale «il capo dello Stato è ad un tempo il capo supremo del potere esecutivo. (...) Ora, come l'esercito fa parte del potere esecutivo, in quanto chiamato a mantenere salva la libera volontà ed autodeterminazione dello Stato, la quale è condizione prima della sua esistenza, così il capo dello Stato è anche capo supremo dell'esercito».

<sup>15</sup> Al riguardo appare illuminante quanto osservato da Z. BRICITO, *Istituzioni di diritto militare*, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1904, p. 32, secondo il quale «gli organi militari, infatti, pur derivando l'autorità loro dagli stessi organi costituzionali, si presentano nell'assetto attuale nettamente distinti da quelli dell'amministrazione generale dello Stato; hanno aspetto esteriore diverso e speciale, insegne, ordinamento, costumanza, attività affatto differenti, carattere di corporazione; hanno una finalità particolare soltanto in via indiretta rivolta al progresso e miglioramento collettivo, che è il fine fondamentale dello Stato».

<sup>16</sup> In tal senso si colloca l'orientamento giurisprudenziale costante che, ai fini dell'applicazione del reato di vilipendio, qualifica l'esercito istituzione costituzionale sulla base dell'argomento testuale ricavabile dalla prerogativa regia stabilita dall'art. 5 dello Statuto albertino e in ragione della considerazione che «uno Stato senza forza armata sarebbe una *potestas sine coercitione*, cioè una cosa vana e irrisoria». Cfr. Cass., 29 gennaio 1892, in *Arch. dir. pubbl.*, 1892, con nota critica di L. ROSSI; Cass., 20 maggio 1896, in *Riv. pen.*, 1896, p. 308; Cass., 18 gennaio 1899, *ivi*, 1899, p. 324; Cass., 17 agosto 1900, in *Monit. trib.*, 1901, p. 178; Cass., 1° gennaio 1926, in *Giur. it.*, 1927, II, p. 196.

Tale orientamento è stato fortemente criticato dalla dottrina la quale qualificava l'esercito come un organo del potere esecutivo seppur connotato da un regime giuridico differenziato. «Se le forze armate attuano e traducono in atto la volontà suprema dello Stato esse hanno una funzione del tutto esecutiva, e non formativa della suddetta volontà, che è espressa dagli organi costituzionali, nella categoria dei quali esse non possono, già per ciò stesso, rientrare» Cfr. F. PIERANDREI, *Le forze armate in Italia*, cit., p. 212.

pende da questo; la *norma agendi* è dunque al di fuori dello Stato e al di fuori della legge; questa può creare l'esercito, ma non può disciplinarne l'azione, può determinare il momento dell'azione, ma, una volta iniziata, occorre, di fronte al nemico, una volontà e il comando»<sup>17</sup> Tale assunto si traduce nell'attribuzione al potere esecutivo del potere di disporre *in toto* delle Forze armate intese quale strumento caratterizzato da una funzione primaria e come tale configurato quale «*force matérielle incosciente*»<sup>18</sup>.

Dunque, se in tempo di guerra l'eccezionalità della situazione consente una fisiologica deroga al primato della legge a favore dell'unità del comando, in tempo di pace, è la preparazione alla guerra a consentire una diversa dislocazione delle competenze politico-amministrative ed un sistema organizzativo del tutto peculiare.

Si tratta, allora, di una scelta coerente con il costituzionalismo liberale del quale il Regno d'Italia, nel suo assetto formale, è prevalente manifestazione<sup>19</sup>.

La questione militare diventa rilevante con l'avvento del parlamentarismo, allorché la tensione verso forme sostanziali di governo parlamentare<sup>20</sup> sposta il tema dell'ingerenza politica dalla mera definizione della provvista finanziaria<sup>21</sup>, ovvero della regolazione condizione militare, ver-

<sup>17</sup> Cfr. C. CORRADINI, *Diritto amministrativo militare*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, vol. X, Milano, Società Editrice Libreria, 1930, p. 18.

<sup>18</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, vol. IV, *L'organisation politique de la France*, 2<sup>a</sup> ed., Paris, Ancienne librairie Fontemoing, 1924, p. 597.

<sup>19</sup> Tale rilievo è messo in luce da N. MARSELLI, *La guerra e la sua storia*, 2<sup>a</sup> ed., Milano, Treves, 1881, p. 201, il quale osserva che «ciascuna forma militare ha la sua corrispondente forma politica. L'esercito stanziale con lunga ferma e con surrogazione risponde alla monarchia assoluta, perché da esso nasce la separazione fra la milizia, che assume una specie di forma castale, ed i cittadini, che la considerano come causa efficiente del loro servaggio. (...) L'esercito permanente con breve ferma, forti riserve, maggiore concorso del paese insomma e maggior cura dei molteplici interessi sociali, risponde alle monarchie miste, le cui Camere rappresentative provvedono agli interessi militari in armonia con quelli economici, in generale con lo sviluppo delle attività pacifiche».

<sup>20</sup> O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 12<sup>a</sup> ed., Milano, Giuffrè, 1947, p. 163.

<sup>21</sup> Dal 1862 al 1913 le spese militari salirono al 23% delle spese statali superando in entità gli impegni dello Stato per l'economia nazionale, l'istruzione, la giustizia e i lavori pubblici. Il peso economico degli eserciti è rilevato in tono polemico da G. DE GIOANNIS GIANQUINTO, *Corso di diritto pubblico amministrativo*, Firenze, Tip. Editrice dell'Associazione, 1877, p. VII, che mette in evidenza come «l'amministrazione della forza armata è divenuta in tutti gli Stati europei una spaventevole voragine dei bilanci da inabissare il più colossale tesoro». Dell'impatto sulla finanza pubblica delle spese militari si occupa anche Z. BRICITO, *Istituzioni di diritto militare*, cit., pp. 20-21.



so ambiti più attinenti alle scelte di indirizzo generale<sup>22</sup>. Ciononostante, le Forze armate rimangono durante tutto il periodo del Regno una sorta di *enclave* ordinamentale connotata dal potere regio, da un sistema amministrativo contrassegnato dalla costante tensione dialettica tra primazia del Sovrano e principio della responsabilità ministeriale, nonché da un governo militare fondato sulla generale estraneità del Parlamento rispetto a scelte politico-legislative che non riguardino le dotazioni finanziarie, la determinazione degli obblighi della leva militare (art. 76 st.) e le limitazioni alle quali possa eventualmente essere assoggettato il patrimonio dei privati nell'interesse dell'esercito.

## 2 (Segue) Il comando delle Forze armate nello Stato liberale (1861-1921)

Durante il periodo monarchico il governo della difesa ruota attorno alla prerogativa regia sancita dall'art. 5 dello Statuto, che conferisce al Re la titolarità del potere esecutivo, il potere di dichiarare guerra e stipulare la pace, e l'alto comando delle Forze armate<sup>23</sup>.

Tale prerogativa militare ha determinato la costruzione di un'area, sottratta al regolare funzionamento del sistema parlamentare, all'interno della quale i sovrani sabaudi conservano significativi poteri di indirizzo politico<sup>24</sup>.

Se è vero che durante il periodo di vigenza dello Statuto tale potere di indirizzo si è consustanziato, nella prassi, o in una notevolissima influenza sulle scelte del Governo, ovvero in una sorta di diritto di veto in materia, altrettanto si può dire della circostanza che l'amministrazione militare non ha mai cessato di essere, almeno sino all'avvento del fascismo, un'«amministrazione della Corona»<sup>25</sup>. In tal senso, appare corretta l'opi-

<sup>22</sup> I termini del dibattito politico dei primi anni del Novecento sono colti, seppur in un'ottica partigiana, dal *pamphlet* di E. BALZARINI, *Il problema militare per l'Italia*, Roma, F. Centenari e C. tipogr., 1908.

<sup>23</sup> «Di tutte le forze militari di terra e di mare, il Re ha il supremo comando formale, in omaggio alla tradizione monarchica e alla inscindibile unità che deve esistere fra quelle forze e l'Esecutivo». Cfr. F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo statuto del Regno*, cit., p. 253.

<sup>24</sup> E. CHITI, *L'amministrazione militare*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 15; M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 76.

<sup>25</sup> M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione* (1961), in M.S. GIANNINI, *Scritti giuridici*, vol. IV (1955-1962), Milano, Giuffrè, 2004, p. 839.

nione di chi osserva che «concepita, all'origine, come un'area sottratta alle ordinarie vicende del Governo parlamentare la sussistenza della 'prerogativa militare' ha prodotto, nel periodo statutario, un triplice effetto: ha consentito al sovrano di ingerirsi nella predisposizione dell'indirizzo politico in materia militare; ha portato alla sottrazione dell'intera area della difesa e della sicurezza nazionale al rapporto fiduciario tra il Governo e le Camere; ha permesso ai vertici della gerarchia militare di operare con ampia autonomia non solo nell'elaborazione dei piani strategici ed operativi ma anche nella complessiva organizzazione statica delle Forze armate, avvalendosi della copertura regia e dell'incerta incidenza del principio di responsabilità politica»<sup>26</sup>.

In questa prospettiva, il primo elemento di criticità riguarda il principio di irresponsabilità del Re e il corrispondente principio di responsabilità ministeriale<sup>27</sup>, laddove, come afferma Ludovico Casanova, «il comando dell'esercito è, nell'ordine politico, l'atto veramente personale del re» tale che in tale ambito «non entra, né può entrare la responsabilità del ministro»<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 192.

<sup>27</sup> L'irresponsabilità regia è conseguenza del carattere rappresentativo dello Stato, laddove «ognuno degli istituti dello Stato costituzionale (...) ad essa risale o da essa necessariamente discende. Senza di essa né può concepirsi il diritto di controllo del Parlamento, né potrebbe esercitarsi la prerogative del capo dello Stato: questo binomio che costituisce carattere essenziale di questa forma di governo si integra e si riduce ad unità armonica attraverso la responsabilità dei ministri» (cfr. V.E. ORLANDO, *La responsabilità regia e la deposizione dei Re inglesi* (1939), in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 504). In questa prospettiva, l'irresponsabilità regia costituisce una qualità giuridica, che si connota dalla incapacità del Sovrano di agire da solo tale che ogni atto regio risulta essere un atto complesso. Ogni atto regio consta di due volontà distinte e dichiarate ridotte ad unità. «Il ministro non è uno strumento passivo della Corona, come il gerente di un giornale: egli ha una propria volontà autonoma per cui l'atto regio, al quale egli presta il suo concorso, è un atto da lui voluto e da lui consentito, ciò che dà un fondamento sufficiente alla di lui responsabilità» (cfr. V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, 5<sup>a</sup> ed., Firenze, Barbera editore, 1909, p. 199). D'altra parte, la irresponsabilità della Corona senza la corrispondente responsabilità ministeriale significherebbe che una sfera di attività statale risulta sottratta ai controlli, alle giurisdizioni, attuati per l'autolimitazione dello Stato (cfr. E. CROSA, *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca Editori, 1922, p. 33 ss.). Infatti, «dove il potere esecutivo è incarnato nella persone di un monarca, privo per sua natura di carattere rappresentativo, "sacro e inviolabile" e quindi necessariamente irresponsabile, la responsabilità inerente le relative competenze non potrà che passare ai ministri scelti nell'ambito della maggioranza della Camera elettiva; con l'ulteriore conseguenza che ad essi e non più al monarca apparterrà – almeno di fatto e di regola – l'esercizio» (cfr. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in AA.VV., *Scritti in onore di Emilio Crosa*, 1958, Milano, Giuffrè, 1958, p. 614).

<sup>28</sup> L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, vol. II, Firenze, Cammelli editori, 1875, p. 75.



Il problema costituzionale generato dalla tensione con uno dei capisaldi dello Stato liberale, vale a dire la responsabilità politica del Gabinetto, ha condotto alla nota distinzione, ispirata dalla dottrina giuspubblicistica tedesca, tra amministrazione militare e alto comando della Forza armata<sup>29</sup>.

Con riferimento alla prima, la centralità dei compiti del Ministro della Guerra e del Ministro della Marina rientra nell'ordinario svolgimento delle funzioni amministrative, in relazione al secondo, invece, si costruisce un sistema di rapporti articolati tra la Corona ed il Gabinetto che ruotano intorno alla figura del Capo dello Stato maggiore, introdotta in Italia nel 1882. Proprio questo sistema di rapporti, nell'ambito del quale, in ultima analisi, il Parlamento svolge un ruolo secondario, definisce il governo politico della difesa, il quale assume declinazioni differenti in tempo di pace e in tempo di guerra.

Il Ministro della guerra si pone, in prima battuta come «l'amministratore finanziario dell'esercito», ossia il gestore del bilancio per i bisogni delle Forze armate, ma al contempo, esso rappresenta una sorta di «mandatario del comando supremo fra gli organi di governo». Questa duplicità di ruoli, amministrativo e costituzionale, che nel modello ministeriale cavouriano è comune a tutti i dicasteri, si ammantava, nel caso in esame, di una particolare caratterizzazione tale da rendere il Ministero della Guerra

---

<sup>29</sup> Tale dualismo funzionale è ipotizzato da Lorenz Von Stein e teorizzato da Paul Laband. Secondo il primo il Ministro della guerra ha la funzione precipua di tenere le Forze armate sempre in nello stato di preparazione alla guerra, talché ad egli è accordato il potere «di emanare tutte quelle disposizioni che mirano a porre l'esercito nella possibilità di scendere in qualsiasi momento in campo; il potere del ministro stesso cessa, invece, subito che il comando (potere supremo militare in tempo di guerra) assume la direzione dell'esercito» (cfr. L. Von STEIN, *La Scienza della pubblica amministrazione*, cit., p. 98). Per Paul Laband, «l'armée, considérée comme institution de l'Etat, est soumise aux règles du droit constitutionnel de la même façon que les autres institutions en vue de l'accomplissement de la fonction de l'Etat. Lorsqu'il s'agit de l'organisation de cette institution, de ses rapports avec les autres branches de l'administration politique, de ses fondements et de ses limites juridiques, ainsi que de sa dotation financière, la protection accordée à l'armée ne diffère pas de la protection accordée aux institutions politiques en général, et le chef suprême des affaires gouvernementales se trouve, par rapport à cette branche, absolument dans la même situation que par rapport aux autres ressorts». Ma per svolgere le sue finalità del governo dell'esercito «le droit de la Constitution crée ou reconnaît aussi cette puissance de commandement au moyen des institutions essentielles de l'armée; il garantit et délimite cette puissance, il la sépare de la puissance de gouvernement et la rend indépendante par rapport à cette dernière. (...) La puissance de commandement est, en fait, établie comme puissance particulière» (cfr. P. LABAND, *Le droit public de L'Empire Allemand*, t. V, *La force armée de l'Empire allemand* (1887), trad. fr., Paris, Giard & Brière, 1903, pp. 60-61).

e quello della Marina delle eccezioni nel sistema del Governo di gabinetto che connota la prima parte dell'esperienza statutaria.

Nella sua dimensione amministrativa il Ministero della Guerra deve procurare, ordinare, amministrare tutti i mezzi di formazione e conservazione dell'esercito così come approntati dalle leggi<sup>30</sup>. Scopo dei dicasteri militari, pertanto, è la direzione di tutti i servizi che riguardano l'esercito e la marina, perciò «a questo ramo di amministrazione si collegano tutti quelli organi che sono necessari a preparare e impiegare per un certo fine di difesa e offesa l'esercito: in pratica la sua funzione consiste nel curare il reclutamento, l'istruzione, l'alloggio, lo stato sanitario, l'ordinamento dei quadri, le concentrazioni, le manovre ed eventualmente l'impiego delle truppe a scopo effettivo di difesa e di offesa»<sup>31</sup>.

Ciò posto, i compiti amministrativi del Ministero si racchiudono in tre funzioni: direzione, esecuzione e controllo dei mezzi necessari allo strumento militare. La direzione attiene alla promozione di leggi, alla promulgazione di regolamenti, alla creazione di mezzi mediante l'esercizio di poteri di spesa; l'esecuzione riguarda i fatti amministrativi correlati alla direzione ed ai beni e alle risorse impiegate nell'attività militare; il controllo si consustanzia nel legame tra strumento militare ed interesse dello Stato<sup>32</sup>.

In altri termini, il Ministro della Guerra esercita la suprema autorità responsabile sul governo amministrativo provvedendo ai bisogni generali dell'esercito e alla difesa dello Stato. Così, il lato amministrativo delle competenze del Ministero lo si connota in termini di ordinario servizio pubblico, posto che «il suo contenuto in forma generale è di mettere a disposizione del comando [militare] tutto ciò che gli occorre per il raggiungimento dei suoi fini»<sup>33</sup>.

Tale rappresentazione del Ministro della Guerra come amministratore

---

<sup>30</sup> G. CARONCINI, *Esercito*, cit., p. 731.

<sup>31</sup> Cfr. R. PORRINI, *I Ministeri*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, vol. X, Milano, Società Editrice Libreria, 1900, p. 672.

<sup>32</sup> C. GARAVELLI, *Principi di amministrazione militare*, Roma, Tipografia del Senato, 1878, p. 112, secondo il quale il potere esecutivo militare può considerarsi come la riunione di due poteri diversi, l'uno politico-militare, che consiste nel sovrintendere alla difesa nazionale; l'altro amministrativo, che consiste nella direzione e nella vigilanza del servizio economico. Sulle peculiarità dell'organizzazione del Ministero della Guerra in ragione dei compiti eminentemente economici attribuiti in ragione della prevalenza della componente tecnico militare dell'attività del ramo amministrativo affidato vedi le interessate riflessioni formulate già nei primi anni del Regno da B. RICCOMANNI, *Pensieri sull'amministrazione centrale della Guerra*, Firenze, Tipogr. Militare, 1870, p. 16 ss.

<sup>33</sup> Cfr. V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico interno*, cit., p. 314.



finanziario dell'esercito impone al contempo una chiara definizione dei suoi compiti politici, in un certo senso conciliandoli, da un lato, con la prerogativa regia, dall'altro, con i rapporti con la tecnostuttura militare, la quale risulta antropologicamente contraria a qualsiasi invasione di campo della compagine governativa nelle decisioni strettamente relative al comando delle Forze armate<sup>34</sup>.

Infatti, come è noto, all'uniformità dell'universo amministrativo dello Stato liberale corrisponde la responsabilità unica e piena del ministro nel suo duplice ruolo di vertice politico e vertice amministrativo: egli è, ad un tempo, responsabile, giuridicamente e politicamente, delle prerogative della Corona davanti al Parlamento, nonché suprema autorità gerarchica del complesso di uffici amministrativi che fanno capo al Dicastero<sup>35</sup>.

L'intersezione tra sfera politica e tecnostuttura militare, perciò, coinvolge principalmente la c.d. attività di "comando supremo" richiamata dall'art. 5 dello Statuto, vale a dire la determinazione del quadro delle operazioni militari alla luce la situazione interna ed esterna dello Stato, e l'individuazione dei presupposti necessari per l'attuazione delle operazioni

---

<sup>34</sup> Tutto il ceto militare italiano si è formato sulla lettura del noto saggio *Della Guerra* di Carl Von Clausewitz che, nella edizione del 1853, ampiamente alterata dalle autorità tedesche, assegnerebbe il controllo della strategia allo Stato maggiore. In realtà, come attentamente osservato, il teorico militare prussiano, al contrario, contesta l'intera organizzazione dello Stato tedesco, dove i militari possono tenere nascosto ai politici le loro decisioni e dove questi non hanno alcun controllo sui militari (cfr. L. CEVA, *Le forze armate*, cit., p. 14). La manipolazione del testo di Clausewitz e la sua ampia diffusione in Europa ha fatto sì che, sin dalla loro formazione, i militari percepissero il loro ruolo come qualcosa di diverso e superiore rispetto alla dinamica politica, sia in quanto strettamente correlata alla funzione statale ed alla persona del Sovrano, sia in considerazione della scarsa competenza della classe politica a comprendere le regole tecniche del comando alle quali essi sono stati educati. In questo senso, si coglie quanto affermato da F. BAVA BECCARIS, *Studio sull'ordinamento militare del regno*, op. litogr., Roma, 1869, p. 65, secondo il quale per evitare favoritismi dovuti all'ingerenza non sempre corretta del Parlamento e cambiamenti nella politica militare troppo frequenti per il rapido avvicinarsi dei ministri, considerando anche che il ministro della guerra può essere un borghese, incompetente in questioni tecniche, la direzione suprema delle forze militari deve essere affidata ad un generale che goda della stima di tutto l'esercito, assistito da un consiglio permanente di guerra. A quest'organo dovrebbe essere dato l'incarico di provvedere al perfezionamento delle forze militari della nazione, alla promozione degli ufficiali, alla sorveglianza sull'istituzione e sulla disciplina, all'organizzazione della difesa del paese e financo alla preparazione delle nuove leggi che occorresse presentare al Parlamento. Al Ministro della guerra sarebbe riservata la parte amministrativa e finanziaria, laddove egli sarebbe responsabile dell'esatto impiego del denaro assegnato dalle Camere all'esercito.

<sup>35</sup> V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, 5ª ed., Firenze, G. Barbera editore, 1925, pp. 51-52.

stesse<sup>36</sup>. Si tratta di attività, di natura politico-tecnica, destinate alla gestione strategica dello strumento militare, soprattutto in ordine alla congruità tra mezzi militari e azione politica dello Stato<sup>37</sup>.

In questo senso, come rilevato da Vittorio Emanuele Orlando, la funzione di comando non può essere in alcun modo confusa con quella strettamente amministrativa affidata al Ministro e trae il proprio fondamento dalla finalizzazione dell'esercito alla guerra, e allo stato di necessità da essa generato<sup>38</sup>. Durante i periodi di guerra la forza militare dello Stato è chiamata a spiegare tutte le sue potenzialità e la funzione di comando supremo diventa il veicolo dell'unità dello sforzo e della efficacia dell'azione. Di fronte allo Stato avversario che pone in movimento le sue forze militari, lo Stato deve condensare nel comando supremo ogni energia<sup>39</sup>. L'azione militare, quindi, si conforma al potere superiore, esercizio della prerogativa regia, il quale è destinato a governare ogni manifestazione della vita delle Forze armate e che, in una situazione di eccezionalità giuridica, si estende anche al di fuori dell'ambiente militare<sup>40</sup>.

Specularmente in tempo di pace, comprimendosi il suo campo di azione, il comando supremo si connota nella esigenza di prepararsi alla guerra in un quadro giuridico quantitativamente più ristretto, anche se qualitativamente inalterato nella sua componente tecnico-politica. In tempo di pace, infatti, l'esercito deve armonizzarsi con l'ordinamento amministrativo in cui il primato della legge costruisce il perimetro di azione all'interno del quale lo spazio del comando supremo è limitato ma pur sempre caratterizzato da una forma di *imperium* differenziata, in quanto destinata allo svolgimento di una funzione peculiare<sup>41</sup>.

Così tracciate le caratteristiche proprie del comando supremo diventa

---

<sup>36</sup> Cfr. F. PIERANDREI, *La "prerogativa" regia di comando delle forze armate ed il suo esercizio*, Roma, Lo Stato Corporativo, 1942, p. 6.

<sup>37</sup> Al riguardo, si segnala la completa ricostruzione effettuata da E. MERCURIO, *Il ministro della guerra e gli organi centrali dell'esercito*, in *Riv. mil. it.*, 1909, p. 1053 ss.

<sup>38</sup> Cfr. V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico interno*, cit., p. 312.

<sup>39</sup> Z. BRICITO, *Istituzioni di diritto militare*, cit., p. 53.

<sup>40</sup> Così E. MERCURIO, *Il ministro della guerra*, cit., p. 1067.

<sup>41</sup> La peculiarità della funzione relativa al governo dello strumento militare anche in tempo di pace non è condivisa da L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, Firenze, Pellas editore, 1881, p. 466, secondo il quale «il comando fino a quando si esercita in tempo di pace, non dà luogo ad inconvenienti: comunque il Re potesse comandare in persona i corpi militari, non potrebbero essere che riviste e campi di istruzioni, e il capo effettivo dell'esercito non potrebbe che essere il ministro responsabile, come ogni altro ramo della pubblica amministrazione».



fondamentale la soluzione al problema della imputazione della responsabilità politica per le scelte ad esso correlate in considerazione del principio *The King can do no wrong*, il quale è un vero e proprio architrave del sistema dello Stato liberale.

A differenza di quanto previsto dal Reich tedesco, in cui il Sovrano, titolare, non di una semplice prerogativa, bensì di un potere esclusivo, esercita direttamente il comando supremo delle Forze armate al di là di ogni forma di responsabilità politica del Gabinetto, e dell'Impero britannico, in cui la figura del *Commander in chief* emana i suoi ordini in nome del Re, senza controfirma dei ministri, rimanendo ciononostante subordinato al Gabinetto che assume la responsabilità politica dei suoi atti davanti al Parlamento, nel sistema costituzionale italiano l'esercizio della prerogativa regia militare si caratterizza in modo peculiare. In via di prassi si prevede un contemperamento tra lo scopo di assicurare, da una parte, la rapidità, l'unità e la continuità di indirizzo sulle Forze armate e, all'altra, la necessità di rispettare le regole del sistema costituzionale, imperniato proprio sulla responsabilità del Governo di fronte al Parlamento, al quale spetta il controllo dell'intera vita politica dello Stato<sup>42</sup>. Si configura, in altri termini, un modello di dualismo istituzionale di ispirazione orleanista focalizzato sulla coppia costituzionale Re-Governo<sup>43</sup>.

Nei primi vent'anni del Regno il comando supremo viene esercitato, in tempo di pace, mediante una sorta di cogestione tra Governo e Corona lasciando ai vertici militari le scelte strettamente tecniche. Tale prassi risulta suffragata dalla scelta personale da parte del Re dei Ministri della Guerra e della Marina, i quali sono selezionati sempre tra i vertici militari<sup>44</sup>. Inoltre, la riforma Ricotti, sviluppando il nucleo del Corpo di Stato

---

<sup>42</sup> In proposito E. CROSA, *I poteri militari del Presidente del Reich e l'art. 5 dello Statuto albertino*, in *Alere Flammam*, 1924, n. 1, p. 15, mette in luce come l'influsso parlamentare di governo determina una trasformazione profonda del significato della prerogativa regia che divenne in realtà una competenza, ossia un'attribuzione di funzioni devolute formalmente al Re, ma esercitate di fatto dal Gabinetto, che si poneva in tal modo come responsabile di fronte al Re ed al Parlamento.

<sup>43</sup> M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, cit., p. 77.

<sup>44</sup> Vedi S. CASSESE, *Governare gli italiani*, cit., p. 211. V. ILARI, *L'ordinamento dell'alto comando e del ministero della difesa*, in C. JEAN (a cura di), *Storia delle forze armate italiane dalla ricostruzione postbellica alla "ricostruzione" del 1975*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 42-43. Secondo L. CEVA, *Aspetti politici e giuridici dell'alto comando militare in Italia*, in *Il Politico*, 1984, p. 85, la ragione della indispensabile qualità militare dei titolari dei dicasteri delle forze armate, giustificata dalla particolare specialità tecnica dei problemi militari, cela, in realtà, sia la volontà della Corona di ingerirsi in maniera significativa nel governo dello strumento militare, sia l'esclusivismo corporativo del mondo castrense.

maggiore piemontese del 1816, riordina un Corpo consultivo del Governo nelle grandi questioni militari, che rimane, però, sempre nell'ottica della responsabilità ministeriale<sup>45</sup>.

In tempo di guerra, invece, il Re, o assume direttamente il comando dell'esercito mobilitato, oppure affida il compito ad un generale, che prende il nome di Comandante in capo e al quale spetta, interamente ed esclusivamente, la responsabilità della condotta della guerra<sup>46</sup>.

All'inizio degli anni Ottanta si manifesta la volontà di regolamentare tale prassi mediante l'identificazione di un centro di responsabilità chiaro che consenta di adottare una soluzione mediana tra il potere esclusivo della Corona, proprio dell'ordinamento tedesco, ed il controllo parlamentare sulle scelte politiche inerenti allo strumento militare, che contraddistinguono il sistema costituzionale inglese<sup>47</sup>.

Le criticità manifestate nel comando durante la III Guerra di Indipendenza, il dibattito sulla questione militare provocato dalle riforme negli anni Settanta, ma soprattutto l'instabilità governativa registrata tra il 1878

---

<sup>45</sup> Al riguardo, occorre segnalare come l'armata sarda, sebbene disponesse di un Corpo di Stato maggiore, non aveva un vero e proprio Stato maggiore dotato di responsabilità direttiva ed esecutiva. Le funzioni degli ufficiali di Stato maggiore si riducono ai compiti di capi di Stato maggiore delle grandi unità miste o di ufficiali addetti ai comandi di tali unità. Lo Stato maggiore era una dipendenza del Segretario Generale del ministero e si occupava degli studi di preparazione alla guerra con prevalenza di quelli di indole topografica. Esistono i Comitati, ma si tratta di organi di consulenza che, sebbene presieduti e formati spesso da generali di prestigio, non hanno grande voce nelle decisioni, la cui responsabilità diretta, anche per le questioni tecnico-operative, è esclusiva del ministro, che può ignorare le proposte dei comitati. Sul punto, vedi P. CALANDRA, *Responsabilità ministeriale e responsabilità militari nell'evoluzione dell'ordinamento della difesa*, in *Quad. cost.*, 1987, p. 249 ss.

<sup>46</sup> L'art. 2 del r.d. 10 ottobre 1866, n. 460 stabilisce che «quando S.M. il Re non assume personalmente il comando dell'esercito mobilitato, lo affida ad un ufficiale generale che prende il nome di comandante in capo. Al comandante in capo spetta interamente ed esclusivamente la responsabilità della condotta in guerra. La sua autorità militare, oltreché sull'esercito mobilitato si estende, per quanto concerne le operazioni di guerra a tutte le piazze forti, a tutti i comandi, corpi ed uffici e stabilimenti militari che si trovano sul territorio dichiarato in stato di guerra (...). Il comandante in capo è investito pure dell'autorità politica su tutto il territorio anzidetto (...). Egli regola i rapporti militari e politici cogli eserciti alleati e col nemico».

<sup>47</sup> Al Parlamento inglese è riconosciuto «il diritto di discutere e dare consigli su tutte le questioni relative al benessere dell'esercito e della marina, sulla loro amministrazione interna e sulla loro forza». Cfr. A. TODD, *Storia del governo parlamentare in Inghilterra* (1867), trad. it., Torino, Utet, 1910, p. 293. In questo senso, C. CORRADINI, *Diritto amministrativo militare*, cit., p. 23, osserva come il Comando in capo è un dipartimento del ministero anche se dotato di attribuzioni proprie in una logica in cui l'autorità militare è posposta all'autorità civile rientrando la prima integralmente nella responsabilità ministeriale.



e 1881, con ben quattro Ministri della Guerra succedutisi, conducono all'istituzione della figura del Capo di Stato maggiore, introdotta dalla legge 29 giugno 1882, n. 831 e, poi, puntualmente disciplinata con il r.d. 29 luglio 1882, n. 968, per l'Esercito, e con il r.d. 23 novembre 1899, n. 6526, per la Marina.

L'art. 12 della legge n. 831/1882 stabilisce che il Capo di Stato maggiore dell'esercito ha «*in tempo di pace e sotto la dipendenza del Ministro della Guerra l'alta direzione degli studi per la preparazione della guerra*». Il successivo decreto regio n. 968/1882, precisa che il Capo di Stato maggiore, alle dipendenze del Ministro: *i)* ha in tempo di pace l'alta direzione degli studi per la preparazione alla guerra ed esercitasse in guerra le attribuzioni previste per la sua carica nel regolamento del servizio in guerra; *ii)* ha il Comando del Corpo di Stato maggiore e le sue attribuzioni si riferiscono tanto al reclutamento, all'avanzamento ed alla destinazione del personale, quanto all'indirizzo dei lavori; *iii)* partecipa di diritto a tutte le commissioni nominate e convocate dal Governo per la consulenza sulle questioni militari; *iv)* avanza al Ministro della Guerra tutte le proposte che ritenesse opportune circa la formazione di guerra dell'Esercito; *v)* concreta d'accordo con il Ministro le norme generali per la mobilitazione ed i progetti di radunata «secondo le varie ipotesi.

Tale sistema di rapporti dura circa un quarto di secolo, fino al 1906, allorquando si ampliano i compiti e le attribuzioni del Capo di Stato maggiore, estendendoli a tutti i settori comunque riguardanti la preparazione dell'Esercito alla guerra. Infatti, tra il 1882 ed il 1906, il Capo di Stato maggiore opera in subordine rispetto al Ministro della Guerra, che rimane il responsabile politico della preparazione e della condotta della guerra di fronte al Parlamento<sup>48</sup>. La primazia del Ministro è palesata da quanto previsto dall'art. 1 del regolamento per servizio territoriale (r.d. 2 luglio 1905) secondo il quale «*Il Ministro della Guerra per mezzo del capo di stato maggiore, dei comandanti dei corpi d'armata, del comandante generale dell'arma dei CC. RR., e degli ispettori, esercita la suprema autorità responsabile sul governo disciplinare, tecnico ed amministrativo delle truppe, sulla preparazione alla guerra, sulle scuole, istituti e stabilimenti che provvedono ai bisogni dell'esercito e della difesa dello Stato*».

---

<sup>48</sup> In proposito, E. BALZARINI, *Il problema militare in Italia*, cit., p. 198, mette in risalto come «il capo di stato maggiore, per quanto alto fosse il suo mandato, non assume figura giuridica diversa da quella di altri coadiutori posti alla dipendenza del ministro, rimanendo questi, secondo la regola statutaria, solo e vero responsabile di quei dipendenti».

Dopo il 1906, il Capo di Stato maggiore opererà, invece, in totale autonomia, allorché, con il r.d. 4 marzo 1906, n. 86, il Ministro della Guerra si spoglia di tutte le competenze tecnico-operative<sup>49</sup>, mantenendo solo quelle amministrative, ossia la gestione del bilancio e delle spese per personale e armamenti<sup>50</sup>, e la convocazione delle classi di leva<sup>51</sup>.

Tale autonomia del Capo di Stato maggiore, riconosciuta nel 1906, viene, però, sensibilmente ridimensionata nel successivo r.d. 5 marzo 1908, n. 77, il quale stabilisce che egli dirige, in tempo di pace, la preparazione della guerra emanando le disposizioni e le istruzioni necessarie previo concerto con il Ministro della Guerra allorché queste implicano un onere allo Stato<sup>52</sup>. In tempo di guerra, i parr. 39 e 41 del r.d. 10 marzo 1912, ribadiscono, invece, quanto previsto dal regolamento del 1866, ossia che al Comandante supremo «*spetta interamente ed esclusivamente la responsabilità della condotta della guerra*» e il Capo di Stato maggiore dell'esercito viene assimilato al Comandante supremo<sup>53</sup>. Si vuole così scindere la prerogativa del comando, spettante al Re, sia dalla titolarità del comando in senso tecnico, affidata alla responsabilità del

---

<sup>49</sup> P. CALANDRA, *Responsabilità ministeriale e responsabilità militari*, cit., p. 252, ricorda come il decreto abbia dato luogo ad un dibattito in Senato. In tal seno si segnala la posizione di Pelloux che ritiene che con questa disciplina si diminuiscano le attribuzioni del Ministro non essendo stata richiamata la dipendenza del Capo di Stato maggiore verso di lui prevista dalla legge del 1882 sull'ordinamento dell'Esercito. Si crea, in tal modo, un soggetto onnipotente che costituiva il vero ministro effettivo mentre il Ministro della Guerra diventa una sorta di capo della contabilità responsabile verso il Parlamento ed il Paese.

<sup>50</sup> Al riguardo, deve rammentarsi che in questo periodo si riscontra la prima armonizzazione tra il sistema contabile e gestionale dell'amministrazione dei corpi militari con quello generale. Infatti, con la legge 17 luglio 1910, n. 511 si riconduce ai principi generali della amministrazione e contabilità dello Stato, la gestione dei corpi, la quale è stata, fino a quel momento, considerata meramente interna e, per certi versi, extra-bilancio, nella misura in cui ne venivano in rilievo esterno i soli risultati finali. Sul punto vedi C. CORRADINI, *Diritto amministrativo militare*, cit., p. 142 ss.

<sup>51</sup> Al riguardo, E. MERCURIO, *Il Ministero della guerra*, cit., p. 1683, evidenzia come il decreto determini una compressione eccessiva della sfera politica, nella misura in cui attribuisce, in vista e nel corso della mobilitazione, al Capo di Stato maggiore la piena ed assoluta competenza di prendere, con gli Stati maggiori degli eserciti alleati, tutte le disposizioni e gli accordi necessari per il migliore impiego delle forze.

<sup>52</sup> Come osservato da M. MAZZAMUTO, *Vittorio Emanuele Orlando giurista alla prova della Grande Guerra*, in *Dir. e società*, 2017, p. 387, attraverso il potere di nomina e di revoca connesso alla responsabilità ministeriale, l'intento del decreto, controfirmato dal Guardasigilli Orlando, è quello di evitare, che il vertice militare possa pericolosamente isolarsi in una condizione favorevole a degenerazioni autoritarie.

<sup>53</sup> L. CEVA, *Aspetti politici e giuridici*, cit., pp. 100-101; V. ILARI, *L'ordinamento dell'alto comando e del ministero della difesa*, cit., p. 44.



Capo di Stato maggiore della cui nomina risponde il gabinetto davanti al parlamento, sia dalla mera funzione amministrativa, attribuita al Ministro<sup>54</sup>.

In altri termini, il Ministro della Guerra mentre, in tempo di pace, svolge un ruolo di codecisore responsabile delle linee di indirizzo politico sull'utilizzo dello strumento militare, in tempo di guerra, non avrebbe, invece, alcuna voce in capitolo sulla condotta bellica, essendo questa, integralmente ed esclusivamente, imputata in capo al Comandante supremo<sup>55</sup>.

Ciò posto, la figura del Capo di Stato maggiore inizialmente introdotta nel 1882 come strumento di coordinamento e stabilità nei rapporti tra la Corona e i compiti politici del Ministro<sup>56</sup>, con le riforme del biennio 1906-1908 subisce una significativa rivalutazione destinata ad affrancare lo stringente controllo politico che l'avvento del parlamentarismo porta con sé. L'essere diventato una sorta di centro di imputazione di una mole enorme di responsabilità di fronte ad un sindacato indefinito nel contenuto determina, inevitabilmente, una parziale sottrazione al controllo parlamentare sull'attività di alto comando, intesa come competenza delegata dal sovrano sottratta all'orbita ministeriale. I ministri, al di fuori del necessario concerto preventivo relativo agli aspetti amministrativi correlati alla preparazione della guerra, sono chiamati solo alla approvazione od alla disapprovazione, a posteriori, dell'operato complessivo del Capo di Stato maggiore<sup>57</sup>. In questa prospettiva, la creazione del Capo di Stato maggiore costituisce un tentativo diretto a configurare la prerogativa regia, non più nel suo significato proprio, ma come competenza statale esercitata attraverso un organo particolare<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> C. CORRADINI, *Diritto amministrativo militare*, cit., p. 36.

<sup>55</sup> Sul tema si segnala M. BARUCHELLO, *Un istituto costituzionale in formazione: il Capo di Stato maggiore*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1915, p. 278 ss., che costituisce la prima trattazione giuridica sul tema.

<sup>56</sup> Infatti la carica di Ministro della guerra segue le sorti del Gabinetto, mentre l'incarico di capo di Stato maggiore è destinato a sopravvivergli o almeno non cessa automaticamente.

<sup>57</sup> Cfr. G. MOTZO, *Comando forze armate*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, Giuffrè, 1960, p. 714, il quale sottolinea come la funzione di controllo ministeriale resta pressoché indistinta rispetto alla generale competenza di controllo successivo, devoluta al Gabinetto, ad eccezione della circostanza che i ministri competenti per materia si pongono necessariamente come tramite tra gli uffici di direzione operativa delle Forze armate ed il Parlamento, dal quale vengono considerati, pur non essendolo in effetti, gli organi politici qualificati a rendere conto dell'andamento dell'apparato militare.

<sup>58</sup> Cfr. F. PIERANDREI, *La "prerogativa"*, cit., p. 24.