

## I comitati militari dell'età statutaria

*di Riccardo Bellandi*

Nell'esperienza istituzionale italiana precedente la Costituzione repubblicana, sin dai primi anni dello Stato unitario, hanno operato organi caratterizzati dai seguenti elementi comuni: collegialità; partecipazione dei massimi vertici istituzionali e militari dello Stato; competenza su questioni inerenti la difesa nazionale; funzioni di coordinamento e raccordo. Tali organi – per esigenze espositive indicati con il termine “comitati militari” – hanno avuto diversa denominazione e non sono mai coesistiti, essendo ciascuno l’evoluzione del precedente: Commissione permanente per la difesa generale dello Stato (1862-1870), Commissione suprema mista per la difesa dello Stato (1899-1915), Comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni (1915-1917), Commissione suprema di difesa (1923-1944) e Comitato di difesa (1945-1947).

Questo studio, per ciascuno dei suddetti organi, si propone di esaminare ordinamento interno e funzioni svolte. Sono, quindi, proposte alcune considerazioni sulla loro natura giuridica, valutando la sussistenza dei requisiti per ritenerli appartenenti all’istituto dei comitati di ministri. L’esame dell’ordinamento interno – con particolare riferimento al ruolo svolto dai membri di Corona, Governo e Forze armate – consente altresì di seguire, da questa particolare visuale, l’evoluzione della ripartizione del potere militare tra il vertice istituzionale dello Stato, nel più ampio quadro della mutazione della forma di governo. È infine affrontata la questione della collocazione dei comitati militari nell’ordinamento. Determinante, a tale scopo, è accettare l’ambito materiale e la natura giuridica dell’attività posta in essere. Riguardo al primo aspetto, questa può essere riferita a tre macrosettori concentrici con raggio d’ampiezza crescente: la politica militare, ovvero l’organizzazione e le modalità d’impiego delle Forze armate, con un carattere prettamente tecnico-militare; la politica di difesa, inerente non solo la politica militare, ma anche la difesa civile, ovvero la preparazione della Nazione – in tutte le sue componenti sociali, economiche e civili – a una situazione di conflitto bellico; infine il settore più vasto, la politica di sicurezza, che riguarda la proiezione internazionale dello Stato, coinvolgendo aspetti non solo militari, ma anche politici, diplomatici, economici e finanziari<sup>1</sup>. È evidente che il ruolo assunto dai comitati militari nell’ordinamento costituzionale è direttamente correlato al raggio d’ampiezza delle loro competenze. Quanto alla natura giuridica, l’attività dei comitati può essere distinta sulla base della nota ripartizione tra atti amministrativi e atti politici. La distinzione ha grande importanza, poiché solo quando l’attività si struttura in atti d’indirizzo politico, i comitati si trovano a interagire con gli organi del vertice istituzionale (capo dello

Stato, Governo, Parlamento) nella determinazione della politica di sicurezza, assumendo così rilevanza per l'ordinamento costituzionale<sup>2</sup>. A tal proposito sarà fondamentale accettare, più che la forma giuridica, la reale forza politica dispiegata da tali atti, ovvero la loro effettiva capacità di condizionare la politica nazionale.

Riguardo alle fonti utilizzate, l'indagine si basa essenzialmente sullo studio della corposa disciplina normativa e della prassi ricavata dall'esame dei verbali e delle delibere dei comitati militari presso l'Archivio dell'Ufficio storico dello Stato maggiore dell'Esercito (Aussme) e l'Archivio centrale di Stato (Acs).

#### *1. Dalla Commissione permanente per la difesa generale dello Stato (1862-1870) alla Commissione suprema mista per la difesa dello Stato (1899-1915)*

L'anno successivo alla proclamazione del Regno d'Italia, con r.d. del 23 gennaio 1862, fu istituita la "Commissione permanente per la difesa generale dello Stato" che operò sino all'annessione di Roma<sup>3</sup>. Solo dopo trent'anni fu avvertita la necessità di creare un nuovo organo con similare struttura e funzioni: la "Commissione suprema mista per la difesa dello Stato", disciplinata dal r.d. n. 331 del 19 luglio 1899 e operativa sino all'intervento dell'Italia nella prima guerra mondiale. L'indagine verte essenzialmente sulla Commissione suprema, la cui esperienza, oltre a essere maggiormente documentata, appare più significativa.

Il regio decreto del 1899 annovera tra i membri della Commissione suprema (distinti in "membri effettivi" con diritto di voto e "membri consultivi") solo ufficiali generali e ammiragli, e attribuisce la carica di presidente e vicepresidente, rispettivamente, al principe ereditario Vittorio Emanuele e al duca di Genova Tommaso di Savoia<sup>4</sup>. I rappresentanti del Gabinetto, compreso il presidente del Consiglio (Pdc), sono esclusi; mentre un ruolo di primo piano riveste la Corona nelle persone del principe ereditario e del duca di Genova. La Commissione è così un organo tecnico, composto interamente da militari, indice del fatto che allo scorcio del XIX secolo la politica di sicurezza era ancora una questione di spettanza esclusiva dei militari di carriera, di cui il re rappresentava il superiore gerarchico. Limitati sono i cambiamenti introdotti dal r.d. n. 381 del 1900. Il principe ereditario non fa più parte della Commissione. Il ruolo di presidente è attribuito al duca di Genova. Le restanti disposizioni rimangono immutate. Ben diverso è l'impatto del r.d. n. 35 del 1908. La composizione del collegio muta radicalmente. Ne entrarono a far parte, in qualità di membri effettivi, i ministri di Guerra e Marina e il presidente del Consiglio, che ne assume la presidenza (art. 2). Tuttavia è espressamente stabilito che i tre membri governativi non hanno diritto di voto, che rimane un'esclusiva dei componenti militari (art. 3). L'ultimo cambiamento nell'ordinamento interno si ha nel 1914, l'anno prima dell'entrata in guerra dell'Italia e della sospensione delle attività della Commissione. Il r.d. n. 282 del 1914, ai sensi della legge n. 515 del 1910, conferma sostanzialmente la composizione delineata nel 1908, ma con le seguenti novità (artt. 1 e 2): eliminazione del duca di Genova quale membro effettivo; eliminazione del divieto di voto per il presidente del Consiglio e i ministri militari. In tal modo si accresce il ruolo del Governo all'interno del collegio e si riduce al contempo, sino all'azzeramento, quello della Corona che perde il suo ultimo rappresentante. La posizione dei membri militari rimane invariata.

Nel lasso temporale 1908-1915, la Commissione si riunì otto volte in due sessioni: dal 6 al 13 maggio 1908 e dal 19 al 24 maggio 1913. Dopo l'ultimo intervento normativo del 1914 non risultano sedute. I verbali delle riunioni confermano la composizione e il funzionamento

stabilito dal r.d. del 1908. Il presidente del Consiglio introduceva gli argomenti da affrontare, dirigeva la discussione, metteva ai voti le questioni controverse, rinviaiva quelle da approfondire<sup>5</sup>; i tre membri del Governo partecipavano attivamente e mostravano piena padronanza delle tematiche all'ordine del giorno, anche quelle più tecniche (durante tutto il periodo statutario, salvo poche eccezioni, i ministri di Guerra e Marina furono militari di carriera), ma al momento del voto si astenevano. L'unica differmità tra la previsione normativa e la prassi riguardava la cadenza temporale delle sedute. L'art. 1 del r.d. del 1908 stabiliva che "la Commissione dovrà riunirsi almeno una volta l'anno", mentre – si è visto – le sessioni annuali furono solo due dal 1908 al 1915.

Tutti gli interventi normativi dal 1899 al 1914 confermarono, con le stesse esatte parole, le funzioni attribuite alla Commissione: "risolvere, in tempo di pace, le più importanti quistioni concernenti la preparazione della difesa nazionale".

Incrociando il dato positivo con i verbali delle sedute si possono trarre le seguenti conclusioni. *a)* La Commissione operò solo "in tempo di pace". Non si riunì durante la guerra di Libia e sospese le attività con la prima guerra mondiale<sup>6</sup>. *b)* La competenza della Commissione era limitata alla politica militare, e non investiva la difesa civile e la politica di sicurezza. Nonostante il legislatore del 1899 avesse usato un'espressione che può trarre in inganno ("difesa nazionale"), l'esame più attento della normativa e della prassi fuga ogni dubbio. Il preambolo dello stesso r.d. del 1899 correlava espressamente l'attività della Commissione alle "quistioni che si riferiscono all'assetto difensivo del territorio" e alle "quistioni interessanti la preparazione, in tempo di pace, della difesa terrestre e marittima". I verbali delle sessioni 1908 e 1913 confermano che tutte le sedute furono dedicate esclusivamente ad argomenti di politica militare: la fortificazione di frontiere e piazze marittime (modalità e priorità), l'approvvigionamento e l'ammodernamento di artiglierie e proiettili; le strategie difensive terrestri e marittime; l'organizzazione della rete di comando in guerra; l'ordinamento delle Forze armate con la tipologia di unità da allestire (marina o esercito, artiglieria o fanteria), la quantificazione delle spese per la difesa, la ripartizione delle somme stanziate in bilancio tra le varie Forze armate e le opere di fortificazione, la dislocazione delle truppe e dell'artiglieria su determinate ipotesi belliche. *c)* La Commissione si interessava solo delle "più importanti quistioni", ovvero delle scelte di indirizzo politico-militare; mentre altri erano gli organi destinati all'attività di ordinaria amministrazione di carattere attuativo. Dall'estratto del verbale sotto riportato (21 maggio 1913), si evince chiaramente una distinzione di ruoli tra la Commissione e i singoli ministri.

Il Pdc [Giolitti] stabilisce che per ogni piazza marittima venga esaurita la discussione sia sulle proposte del capo Sme, sia su quelle del capo Smm. Osserva però che per queste ultime la discussione sarà fatta solo per le questioni che riguardano la difesa delle piazze, poiché per le rimanenti, che riflettono provvedimenti di ordinaria amministrazione di competenza del ministro della marina, non occorre che la Commissione deliberi.

Al fine di stabilire la tipologia degli atti posti in essere dalla Commissione e la forza politica da essi dispiegata, il r.d. del 1899 non è di alcuna utilità. Determinante per sciogliere il nodo risulta invece l'esame dei verbali delle sedute. Nella prima sessione del 1908, i capi di Stato maggiore dell'esercito (Sme) e di Stato maggiore della Marina (Smm), illustrarono dettagliati piani militari di potenziamento delle difese terrestri e costiere del territorio nazionale. Giolitti osservò, però, che le esigenze finanziarie e le somme stanziate nel bilancio non consentivano lo svolgimento immediato dell'intero programma e pertan-

to era necessario decidere l'ordine d'urgenza dei provvedimenti. Si sviluppò quindi un lungo dibattito per stabilire, con decisioni adottate anche a maggioranza, il carattere prioritario o meno dei singoli provvedimenti previsti nei programmi militari presentati. Fu deciso di privilegiare il fronte orientale. Nella seconda sessione del 1913, accertato che il programma tracciato nel 1908 dalla Commissione era stato completamente svolto, il capo Sme delineò la prosecuzione del consolidamento delle difese militari con riferimento al fronte occidentale. Il dibattito fu acceso e per ben due volte il presidente del Consiglio mise ai voti contrapposte strategie di difesa: una relativa al rafforzamento delle fortificazioni costiere di Savona a discapito di quelle retrostanti sull'Appennino; l'altra sul fare di Genova una città fortificata o aperta. Dal tenore delle discussioni e dai termini utilizzati nel corso di tutte le sedute si ricava chiaramente che la Commissione era chiamata a deliberare in modo definitivo e vincolante sulle questioni a essa sottoposte. Prendeva decisioni politiche sulle principali scelte strategiche di carattere militare inerenti la difesa del territorio nazionale. Decisioni che trovavano un limite nelle somme stanziate per la difesa nel bilancio approvato dal Parlamento e che necessitavano di concreta attuazione amministrativa tramite i provvedimenti dei ministri di Guerra e Marina e dei vari ufficiali generali e ammiragli competenti<sup>7</sup>. Un ulteriore elemento che aiuta a comprendere la natura dell'attività della Commissione è costituito dal r.d. n. 77 del 1908. La disposizione (par. 5), nel disciplinare le attribuzione del capo Sme, stabilisce che quest'ultimo, "in base ai deliberati della Commissione suprema mista per la difesa dello Stato, formula le direttive per i relativi studi di competenza delle autorità tecniche del regio esercito" e determina "la ripartizione delle somme iscritte in bilancio per la difesa [...], con l'approvazione del ministro della guerra".

Sulla base di quanto sinora riportato, si desume che le deliberazioni della Commissione non assumevano veste di atti dotati di una propria autonomia formale, ma costituivano manifestazioni di volontà, in una prima fase, incorporate nel verbale della seduta in cui erano adottate, successivamente, fatte proprie dai provvedimenti giuridici finali emanati dagli organi chiamati a darvi attuazione. Si trattava quindi di "direttive materiali", ovvero atti interni destinati agli stessi componenti del collegio<sup>8</sup>. L'attività prevalente della Commissione rivestiva, altresì, natura politica: le deliberazioni costituivano direttive politiche (indirizzate a Governo e Parlamento) dotate di efficacia politica (in quanto il comportamento non conforme da parte dei destinatari non faceva sorgere responsabilità giuridica, risolvendosi sul piano dei rapporti di forza). Tra queste rientravano le deliberazioni sulla quantificazione degli stanziamenti da assegnare alla difesa<sup>9</sup>. Tuttavia quando le deliberate della Commissione erano dirette ai vertici delle Forze armate, benché attenessero sempre a questioni di alta rilevanza politico/militare (ripartizione del bilancio della difesa o adozione di programmi di fortificazione delle frontiere), dispiegavano un'indubbia efficacia giuridica, poiché, in caso di inadempimento, erano idonee a far sorgere responsabilità di natura giuridica in capo ai destinatari. In questo caso si ponevano come vere e proprie direttive amministrative. La Commissione era quindi competente a emanare atti d'indirizzo politico e atti di alta amministrazione nel settore della politica militare, atti che possono essere definiti, a seconda del tipo di efficacia dispiegata, direttive materiali politiche o direttive materiali amministrative<sup>10</sup>.

Riguardo alla collocazione nel sistema costituzionale della Commissione suprema, è stato appurato che la stessa si rapportava con gli organi del vertice costituzionale e ne integrava le funzioni nella determinazione di alcuni ambiti della politica militare. Le sue deci-

sioni stabilivano i criteri di spesa delle somme per la difesa allocate in bilancio e, al contempo, costituivano proposta per i futuri stanziamenti decisi dal Parlamento su indicazione del Governo<sup>11</sup>. Le deliberazioni della Commissione sull'impiego delle spese militari obbligavano altresì i ministri competenti e i vertici delle Forze armate ad adottare gli opportuni provvedimenti amministrativi (di ordinaria e alta amministrazione) per la loro attuazione. L'esame della prassi ha mostrato che gli organi di governo che si relazionavano con la Commissione (in particolare il Governo), pur non essendo giuridicamente ma solo politicamente obbligati, si attenevano alle decisioni da questa adottate; e ciò era un sintomo evidente della forza politica che assumeva l'organo nell'ordinamento dell'epoca. La Commissione, quindi, pur non stravolgendo la forma di governo del Regno d'Italia dei primi del '900, ne integrava e ne arricchiva la struttura, almeno per le questioni militari, con decisioni di forte impatto politico (sia per ambito materiale sia per efficacia), accompagnando, con l'evoluzione del suo ordinamento interno, la trasformazione della stessa forma di governo da monarchia costituzionale a monarchia parlamentare<sup>12</sup>.

Definita la collocazione costituzionale, conseguono alcune considerazioni sulla natura della Commissione. Risulta dubbia per la prima fase (1899-1914): l'assenza di membri del Governo sino al 1908 e il loro ruolo marginale sino al 1914 (non avevano diritto di voto), ne rende ardua la collocazione tra i comitati di ministri, nonostante l'elasticità e l'indeterminatezza dei confini che caratterizzano l'istituto; d'altra parte non può neanche essere annoverata tra i comitati tecnici (a livello di funzionari), considerata la presenza di rappresentanti della Corona e, successivamente, del Governo ai massimi livelli. Dopo la riforma del 1914, invece, la Commissione sembra integrare le caratteristiche principali di un tipico comitato di ministri. Sulla base delle note classificazioni fornite dalla dottrina, l'organo in questione risulta un comitato con le seguenti caratteristiche: istituito con legge, a composizione rigida e mista, presieduto dal presidente del Consiglio; con competenze di indirizzo politico, tali da renderlo rilevante sul piano costituzionale. Le ragioni storiche dell'istituzione dei comitati interministeriali, nella generalità dei casi, trovano origine nella duplice necessità di: *a)* rimettere particolari attività politiche e/o amministrative a organi connotati da una forte specializzazione tecnica; *b)* coordinare l'azione di branche diverse dell'amministrazione, a livello politico e/o tecnico. Nel caso della Commissione, come emerge chiaramente dalla relazione dei ministri di Guerra e Marina allegata al r.d. n. 331 del 1899, l'intento prevalente fu quello "di dare alla difesa dello Stato unità d'indirizzo e carattere di stabilità, promuovendo e mantenendo tra le più elevate autorità dell'esercito e della marina il voluto affiatamento nella trattazione delle più importanti questioni che si riferiscono alla difesa stessa". Quindi l'esigenza di coordinamento prevalse nettamente su quella di specializzazione tecnica; del resto i ministri militari, in quanto esponenti delle Forze armate, erano loro stessi tecnici<sup>13</sup>.

## 2. *Il Comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni (1915-1917)*

L'ingresso del Regno d'Italia nella Grande guerra determinò la sospensione delle attività della Commissione suprema. Il 7 luglio 1915, con r.d. n. 1065, venne però creato, "per la durata della guerra", un altro organismo: il "Comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni"<sup>14</sup>. Il nuovo collegio era composto dal presidente del Consiglio e dai ministri di Esteri, Tesoro, Guerra e Marina; potevano essere chiamati a farne parte altri ministri, quando si deliberava su argomenti di loro competenza; ne faceva parte, con voto consulti-

vo, il sottosegretario di stato per le armi e le munizioni; il presidente del Consiglio poteva chiamare a intervenire, senza diritto di voto, funzionari civili e militari (art. 2). I compiti assegnati al Comitato dal r.d. n. 1065 del 1915 consistevano nel prendere ogni “deliberazione necessaria a provvedere al più ampio e sollecito rifornimento delle armi e delle munizioni al regio esercito e alla regia marina” (art. 3). Il r.d. n. 993 del 1915 specificava alcune di tali funzioni: *a)* “imporre o fare eseguire le opere occorrenti per aumentare la potenzialità di quegli stabilimenti dell’industria privata la cui produzione sia [...] ritenuta necessaria per gli acquisti e i rifornimenti riguardanti le amministrazioni della guerra e della marina” (art. 2), prendendo “con chi di ragione gli opportuni accordi d’indole tecnica e finanziaria” (art. 3); *b)* “ordinare a qualsiasi stabilimento la costruzione di macchine e di oggetti su disegni di un’altra ditta” (art. 5); *c)* “stabilire i corrispettivi per ciascuna fornitura o prestazione da parte di ditte e di industrie private” (art. 7); *d)* “dichiarare soggetto alla giurisdizione militare [...] il personale degli stabilimenti che producono materiali per l’esercito e per l’armata” (art. 8).

La struttura e le funzioni del Comitato presentano rilevanti elementi di rottura con l’esperienza della Commissione prebellica. Nell’ordinamento interno del Comitato il peso della componente tecnico/militare è limitato ai minimi termini: gli esponenti delle Forze armate sono membri eventuali (intervengono su chiamata del presidente del Consiglio) e hanno solo un ruolo consultivo. Membri effettivi con diritto di voto sono unicamente i ministri del Governo, e non solo quelli militari. Si è appena visto che ne fanno parte, oltre il presidente del Consiglio e i ministri di Guerra e Marina, i ministri di Esteri e Tesoro; con la possibilità di estendere la partecipazione anche ad altri ministri, per forza di cose civili. Le funzioni del Comitato sono limitate al settore della difesa civile, in quanto finalizzate unicamente al reperimento dei materiali necessari alle Forze armate e all’asservimento della produzione industriale privata alle esigenze dello sforzo bellico. Inoltre l’attività posta in essere, come individuata dal r.d. n. 993 del 1915, riveste chiaramente natura amministrativa. I suoi atti costituivano in prevalenza provvedimenti amministrativi di natura attiva (ordini, accertamenti, intimazioni) i cui destinatari erano persone giuridiche e fisiche private, ovvero soggetti esterni all’apparato politico-istituzionale.

Riguardo alla natura giuridica del Comitato, non vi sono dubbi. Costituiva a tutti gli effetti, sia per ordinamento interno sia per funzioni, un tipico comitato interministeriale: istituito con legge; di composizione flessibile e mista; con una presenza preponderante della componente politica su quella tecnica; presieduto dal presidente del Consiglio; con competenze di natura amministrativa. Arrivando infine alla collocazione costituzionale, la natura strettamente amministrativa della sua attività, lo rendeva del tutto irrilevante ai fini della determinazione della politica di sicurezza nazionale.

### *3. La Commissione suprema [mista] di difesa (1923-1944)*

Conclusa la prima guerra mondiale, la Commissione suprema non riprese la propria attività, e per circa cinque anni il Regno d’Italia rimase sprovvisto di un organo di coordinamento dei massimi vertici istituzionali e militari<sup>15</sup>. Solo nel 1923, dopo la turbolenta fase del primo dopoguerra, il governo Mussolini I, in virtù dei pieni poteri conferitigli con legge n. 1601 del 1922, diede vita a un nuovo organo di coordinamento, diverso però dai precedenti per composizione e, soprattutto, per funzioni. La nuova “Commissione suprema mista di difesa” fu istituita con il r.d. del 11 gennaio 1923 n. 21, cominciò la propria attività nel

maggio del medesimo anno e rimase attiva sino al 25 luglio 1943, per essere poi formalmente soppressa nell'ottobre 1944.

Nei venti anni di vita, la Commissione, pur subendo molteplici modifiche della disciplina<sup>16</sup>, non perse le proprie caratteristiche distintive. Ferme rimasero: denominazione (eccetto la perdita dell'appellativo “mista” per opera del r.d. n. 2957 del 1923), ordinamento interno, competenze e natura giuridica dell’organo.

La struttura della Commissione suprema, nei suoi lineamenti di base, era complessa e risultava articolata in un comitato deliberativo, una segreteria generale e alcuni organi consultivi.

Il comitato deliberativo, per composizione e funzioni, costituiva l’organo centrale della Commissione. Ne facevano parte due categorie di membri: quelli con diritto di voto e quelli consultivi. I primi erano i rappresentanti del Governo. Il r.d. n. 21 del 1923 annoverava il presidente del Consiglio (presidente) e i ministri di Affari esteri, Interno, Finanze, Guerra, Marina, Colonie, e Industria e commercio. I successivi provvedimenti normativi estesero progressivamente i membri con diritto di voto, sino a ricoprendervi tutti i componenti del Governo (legge n. 806 del 1936). Sin dal primo anno furono tuttavia introdotti dei meccanismi di flessibilità che consentivano, in un primo tempo di allargare la partecipazione ad altri ministri interessati agli argomenti trattati (r.d. n. 2957 del 1923); quindi, quando tutti i ministri componevano il comitato deliberativo, di convocare solo quelli interessati (legge n. 416 del 1940). I membri consultivi erano i rappresentanti del vertice tecnico-militare di esercito, marina e aeronautica. La loro individuazione cambiò frequentemente nel corso del ventennio: si adeguò alle varie riforme degli stati maggiori delle Forze armate e si allargò ai capi delle organizzazioni fasciste progressivamente istituzionalizzate e incorporate nell’apparato statale, soprattutto nella seconda metà degli anni ’30. Il comitato era così un organo misto, in quanto composto sia dai rappresentanti del Governo sia dai più alti esponenti delle Forze armate. Tuttavia solo i membri governativi avevano diritto di voto. Venne così confermata quell’evoluzione, già sancita nel Comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni, del pieno trasferimento del potere decisionale ai membri del Governo, a discapito della componente militare. Tra i membri con diritto di voto si registrò altresì un considerevole incremento dei ministri civili: assenti nella Commissione prebellica, presenti nelle sole figure dei ministri di esteri e tesoro nel comitato del ’15, nella Commissione suprema divennero la componente decisamente maggioritaria. Le funzioni del comitato deliberativo all’interno della Commissione vennero fissate in modo compiuto dal r.d. n. 2957 del 1923 e rimasero esattamente le stesse sino al 1944: “formula le questioni sulle quali gli organi consultivi sono chiamati a esprimere il loro parere ed emana le decisioni concernenti i provvedimenti di carattere esecutivo”. Il Comitato, di prassi (senza che la legge prescrivesse niente al riguardo), si riuniva in sessioni annuali della durata di 4-5 giorni. L’ultima sessione, la diciassettesima, si tenne nel febbraio 1940. Dopo l’entrata dell’Italia nella seconda guerra mondiale, non risultano sedute, anche se lo stesso continuò a svolgere le proprie funzioni di amministrazione attiva e consultiva sino al 25 luglio 1943<sup>17</sup>.

La segreteria generale era composta da personale militare comandato dai ministeri di Guerra, Marina e Aeronautica, ed era collocata, in un primo tempo, presso il Ministero della guerra, quindi, presso la Presidenza del Consiglio (legge n. 806 del 1936). Alla segreteria erano attribuite funzioni di supporto al comitato deliberativo; funzioni che, pur mutan-

do nel corso degli anni, possono essere sintetizzate con le seguenti attività: raccogliere e coordinare le questioni da sottoporre agli organi consultivi e quindi al comitato deliberativo; notificare ai vari ministeri le decisioni del comitato e seguirne l'attuazione. Le normative precedenti l'avvento del regime fascista dedicarono scarsa attenzione all'ufficio di segreteria. Erano presenti solo poche e laconiche informazioni sulla composizione. Niente sui compiti. La situazione cambiò radicalmente con la Commissione suprema. Le disposizioni che si susseguirono dal 1923 al 1940 ne disciplinano in dettaglio composizione e funzioni sino a farle assumere un ruolo centrale nell'ambito della Commissione<sup>18</sup>; un ruolo consacrato dalla legge n. 416 del 1940 ove, su dieci articoli complessivi, ben quattro sono dedicati alla segreteria e al segretario generale (artt. 6-9). Nel corso degli anni i componenti militari e civili della segreteria aumentarono progressivamente di numero e la struttura diventò sempre più complessa. La normativa attuativa della legge n. 416 del 1940 prevedeva un personale di circa dieci unità e ne stabiliva un'articolazione in tre direzioni e vari servizi, con riferimento ai diversi settori di competenza<sup>19</sup>. Il segretario generale, in un primo tempo individuato nella figura di un semplice ufficiale superiore, dal 1938 ricopriva il grado di generale o ammiraglio, e dal 1940 si vide accrescere ruolo e funzioni. I compiti della segreteria, dopo una serie di modifiche, trovarono compiuta definizione nella stessa legge n. 416 del 1940 (art. 6), che ne incrementò numero e importanza.

Gli organi consultivi della Commissione, ai sensi del r.d. n. 21 del 1923 erano il Consiglio dell'esercito, il Comitato degli ammiragli, il Comitato per la preparazione della mobilitazione nazionale. Il r.d.l. n. 2281 del 1925 aggiunse il Consiglio superiore della regia aeronautica, la legge n. 416 del 1940 il Consiglio nazionale delle ricerche e il Commissario generale per le fabbricazioni di guerra, portandone a sei il numero complessivo. L'esame dettagliato del ruolo e della disciplina dei singoli organi summenzionati esula dal presente lavoro. È sufficiente constatare che si trattava di organi di natura tecnica, composti esclusivamente da dirigenti dell'amministrazione pubblica e personalità del mondo produttivo e scientifico.

All'interno della Commissione rivestiva un ruolo preponderante il presidente, nella persona di Mussolini<sup>20</sup>. Dall'esame della normativa, in primo luogo, si evince che il presidente della Commissione (oltre a determinare l'ordine del giorno, dirigere la discussione ed esercitare tutti gli altri poteri tipici del presidente di collegio) aveva il potere di restringere o allargare la partecipazione alle singole sedute, non solo dei membri consultivi, ma anche dei membri con diritto di voto, con l'unico criterio, alquanto discrezionale, della competenza per la materia trattata. In secondo luogo la segreteria generale fu posta, progressivamente e in modo sempre più marcato, sotto il suo diretto controllo. Sin dal 1923 agiva "in base agli ordini del presidente del Consiglio". Dal 1936 passò alla diretta dipendenza amministrativa della presidenza del Consiglio. Dal 1938 il capo del Governo, con proprio decreto ("decreto del duce", senza necessità quindi della controfirma del re), poteva stabilirne liberamente organico e costituzione. Infine la legge n. 416 del 1940, nell'elencare i compiti della segreteria, evidenziava continuamente il ruolo del duce, quasi fosse non un componente del comitato deliberativo, ma un ulteriore, autonomo organo della Commissione posto sullo stesso piano di quest'ultima: la segreteria "prepara in tempo utile [...] tutti gli elementi necessari al duce ed alla Commissione", "traduce in deliberazioni [...] le determinazioni del duce e della Commissione" e "ne segue lo sviluppo, per tenere continuamente informati il duce e il comitato deliberativo"<sup>21</sup>. Non è infine da tralasciare la circostanza che sin dal 1923

il presidente del Consiglio, nella sua qualità di presidente della Commissione, aveva facoltà di dare attuazione a determinate delibere della Commissione con propri decreti. Mussolini, in sostanza, divenne il *dominus* della Commissione suprema; un'evoluzione perfettamente in linea con la riforma della presidenza del Consiglio (legge n. 2263 del 1925), la diretta subordinazione gerarchica dei vertici delle Forze armate al capo del Governo (legge n. 866 del 1925, r.d.l. nn. 68 e 69 del 1927) e la centralità della posizione di quest'ultimo nella mobilitazione della Nazione per la guerra (leggi nn. 969 del 1925 e 415 del 1940); un pacchetto di “norme che facevano del capo del Governo il più alto responsabile politico della difesa nazionale”<sup>22</sup>. La preminenza di Mussolini all’interno della Commissione fu colta con lucidità da un giurista dell’epoca: “l’attività politica di comando della Commissione suprema è [...] condizionata all’indirizzo generale determinato dal capo del Governo, il quale dinanzi ad essa appare come presidente, ma anche e soprattutto nella sua qualità specifica di organo centrale dell’ordinamento costituzionale fascista”<sup>23</sup>.

Il legislatore utilizzò quattro espressioni diverse per descrivere le funzioni attribuite alla Commissione. Le prime due risalivano al 1923, l’anno dell’istituzione. La terza, la più longeva, al 1925 per opera del r.d.l. n. 123. L’ultima al 1940. Le formule erano simili e, benché con parole diverse, attribuivano alla Commissione gli stessi compiti. La legge n. 416 del 1940 (art. 1), l’intervento normativo più organico, affermava quanto segue:

la Commissione suprema di difesa è organo interministeriale per coordinare lo studio e la risoluzione di tutte le questioni attinenti alla sicurezza e difesa della Nazione, all’organizzazione e mobilitazione della Nazione per la guerra, allo sviluppo e migliore utilizzazione di tutte le risorse e di tutte le attività dello Stato ai fini della difesa.

Riguardo al settore di competenza, la disposizione conteneva tre diverse indicazioni. La prima (“sicurezza e difesa della Nazione”) sembrava fare riferimento alla politica di sicurezza intesa nella sua globalità. Le altre (“organizzazione e mobilitazione della Nazione per la guerra”, “sviluppo e migliore utilizzazione di tutte le risorse e di tutte le attività dello Stato ai fini della difesa”) costituivano due aspetti, strettamente connessi, della politica di difesa civile. Focalizzando l’attenzione su quest’ultimo ambito, il ruolo della Commissione emergeva chiaramente dall’esame della normativa di settore. La mobilitazione del Paese per la guerra fu disciplinata, inizialmente, dalla legge n. 969 del 1925, quindi, dalla legge n. 415 del 1940. Il legislatore del ’40, dopo aver distinto la mobilitazione militare (“passaggio delle Forze armate dal piede di pace a quello di guerra, secondo norme e modalità stabilite dai ministeri interessati”) da quella civile (“passaggio delle pubbliche amministrazioni, delle industrie, dei servizi, aziende ed enti necessari alla vita, alla resistenza ed alla difesa della Nazione, dallo stato di pace allo stato di guerra”), individuava in dettaglio i compiti della Commissione suprema, che riguardavano esclusivamente la mobilitazione civile e attenevano prevalentemente alla fase di preparazione, precedente alla decretazione e all’attuazione della mobilitazione stessa<sup>24</sup>. A sua volta il ruolo della Commissione nell’indirizzare le attività e le risorse del Paese ai fini della difesa nazionale fu definito in due distinti provvedimenti: il r.d. n. 3046 del 1923 sulla normalizzazione dei materiali occorrenti alla pubblica amministrazione e il r.d.l. n. 2488 del 1929 inerente la disciplina della fabbricazione di prodotti essenziali alla difesa dello Stato<sup>25</sup>. L’esame dei verbali delle sedute confermano che oggetto esclusivo dell’attività della Commissione furono la mobilitazione civile e, soprattutto, la migliore utilizzazione di tutte le attività nazionali in vista della guerra, con particolare attenzione alla produzione industriale, al reperimento delle materie

prime e ai trasporti. Quindi, in base all'esame incrociato della normativa e della prassi, e nonostante il fuorviante riferimento della legge n. 416 del 1940 alle "questioni attinenti alla sicurezza e difesa della Nazione", la Commissione si occupò esclusivamente di difesa civile, come testimoniò lo stesso gen. Umberto Spigo, segretario della Commissione dal '34 al '37: "nella pratica la sua sfera d'azione veniva limitata al campo industriale ed economico, con l'esclusione dei problemi di carattere strategico e operativo in genere"; "in pratica [...] la Commissione assumeva carattere prevalentemente civile"<sup>26</sup>.

Il settore di competenza della Commissione costituì così un elemento di continuità con il Comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni<sup>27</sup>; confermando al contempo la rottura con l'esperienza della Commissione dell'età liberale, la cui azione si esplicava nella politica militare. Anche il contesto politico internazionale in cui si trovò a operare la Commissione suprema differì da quello dei due precedenti collegi. A seguito dell'ingresso dell'Italia in guerra, pur non riunendosi più in sessioni plenarie del comitato deliberativo per l'adozione di direttive politiche (l'ultima sessione fu del febbraio '40), continuò a operare e produrre attività di natura amministrativa sino alla caduta del regime. Le ultime deliberazioni, con firma di Mussolini, risalivano al 25 luglio 1943. Quindi l'attività della Commissione, benché prevalente nel tempo di pace, si esplicò anche durante la guerra.

Inquadrato l'ambito materiale delle attività, è il momento di valutarne la natura giuridica. L'argomento può essere introdotto richiamando il citato art. 1, legge n. 416 del 1940. Il legislatore, infatti, riferendosi alla rilevanza degli argomenti affrontati, precisa che la Commissione si occupa di "tutte le questioni". Il significato dell'espressione normativa è svelato da quanto sinora riportato. La Commissione, infatti, svolgeva sia attività politica – quali l'approvazione del piano generale per la mobilitazione della Nazione (legge n. 415 del 1940), l'adozione di proposte di schemi di atti normativi, l'emissione di direttive politiche in materia di difesa civile<sup>28</sup> – sia attività amministrativa – come la designazione delle strutture civili ove istituire gli uffici di mobilitazione civile (ivi), il rilascio di pareri sulle istanze di modifica degli stabilimenti dichiarati strategici (r.d.l. n. 2488 del 1929)<sup>29</sup>, la determinazione delle caratteristiche tecniche dei materiali in uso all'amministrazione statale (r.d. n. 3046 del 1923)<sup>30</sup>. Non sono infine da dimenticare i decreti presidenziali emanati dal capo del Governo in attuazione delle deliberazioni della Commissione *ex r.d. n. 3046 del 1923*: veri e propri provvedimenti di amministrazione attiva, registrati dalla corte dei conti, pubblicati nella gazzetta ufficiale e produttivi di effetti giuridici<sup>31</sup>. L'attività della Commissione poteva così assumere carattere sia amministrativo sia politico, e conseguentemente le sue deliberazioni potevano costituire sia atti di indirizzo politico sia atti amministrativi.

A questo punto, rimane da esaminare la tipologia degli atti adottati dalla Commissione, valutandone l'efficacia prodotta. Per l'attività di natura amministrativa *nulla quaestio*. La legge nel prevedere il potere della Commissione di emanare determinati atti ne stabiliva direttamente gli effetti giuridici. Per l'attività di indirizzo politico la questione è più complessa.

Cominciando dal dato normativo, il legislatore, con la stessa esatta disposizione dal r.d. n. 2957 del 1923 alla legge 416 del 1940, affermava che la Commissione "emanava le decisioni concernenti i provvedimenti di carattere esecutivo". L'art. 6 della legge del '40 forniva ulteriori elementi. In primo luogo, annoverava tra i compiti della segreteria quello di tradurre "in deliberazioni, direttive ed istruzioni, le determinazioni [...] della Commissione". Quindi, attribuiva alla segreteria poteri ispettivi e di stimolo in relazione all'esecuzione delle delibere ("notificare le deliberazioni agli interessati per i conseguenti provvedimenti di com-

petenza, e seguirne l'attuazione per tenere continuamente informati il duce e il comitato deliberativo e per provocare in tempo utile, se necessario, nuove deliberazioni, istruzioni e direttive"). Da quanto riportato si desume che la Commissione, nel porre in essere la propria attività politica, adottava un'ampia e variegata serie di atti diversamente nominati e dagli effetti più disparati, nella quale può, tuttavia, essere enucleata una categoria di provvedimenti dotati di efficacia politica vincolante. Le disposizioni citate – parlando di "provvedimenti di carattere esecutivo" e attribuendo alla segreteria penetranti poteri ispettivi e di stimolo per assicurarne l'esecuzione – presupponevano, infatti, il sorgere di un indefinito obbligo di conformarsi nei destinatari.

L'esame della prassi e le testimonianze dei protagonisti dell'epoca aiutano a definire meglio il quadro. Nella seduta 7 luglio 1925, dopo che i componenti della Commissione avevano discusso e stabilito come affrontare le varie questioni all'ordine del giorno, "il presidente incarica il segretario generale di compilare un elenco di tutte le decisioni prese nei vari argomenti nel corso della seduta allo scopo di avere sottocchio i provvedimenti che dovranno essere presi in Consiglio dei ministri e attuati dai singoli ministeri".

Nella relazione 15 novembre 1930 della segreteria generale sul lavoro della Commissione si affermava:

La maggior parte delle questioni relative alla preparazione del paese alla guerra [...] interessano la competenza non solo dei ministeri militari e del Comitato di mobilitazione civile, ma anche di tutti i ministeri civili, in collaborazione coi primi o tra loro, e sotto la costante azione coordinatrice della Commissione. A molte di dette questioni è stato possibile dare sollecito e completo sviluppo (studi da parte degli organi tecnici, deliberazioni da parte della Commissione, provvedimenti legislativi od esecutivi da parte del Governo); altre invece permangono da tempo allo stato di studi o deliberazioni, per difficoltà varie di carattere tecnico, o amministrativo. Ciò porta un duplice inconveniente: ritarda la preparazione del paese alla guerra; sminuisce l'importanza della funzione della Commissione. [...] Nelle sessioni passate è accaduto che talune deliberazioni della Commissione sono state aggiornate o non attuate in Consiglio dei ministri, talvolta anche nella preventiva fase di intesa fra i ministri interessati, nonostante che a dette deliberazioni avessero partecipato i rispettivi ministri, nella loro qualità di membri della Commissione. Per non sminuire l'importanza della funzione dell'alto consesso, ed in considerazione che di esso fanno parte quasi tutti i ministeri, i quali in detta sede possono muovere le loro obiezioni, sembra necessario stabilire che le deliberazioni della Commissione debbano rappresentare il risultato ultimo e definitivo di studi esaurienti, fatti dai ministeri e altri enti responsabili, per la migliore soluzione dei problemi interessanti la preparazione del paese per la guerra, e quindi debbano avere carattere esecutivo e pronta attuazione.

Rileva, infine, il ricordo del capitano di vascello Luigi Castagna: "la segreteria era rappresentata a tutte le riunioni presso le corporazioni, i ministeri e i comitati che studiavano l'applicazione delle varie deliberazioni, e riferivano mensilmente a capo del Governo, dal quale spesso partivano incitamenti verso i ritardatari"<sup>32</sup>.

L'esame incrociato del dato positivo con la prassi conduce alle seguenti considerazioni. I principali destinatari delle delibere della Commissione erano il Consiglio dei ministri, i singoli ministri e lo stesso capo del Governo, che avevano l'obbligo di darvi attuazione con atti produttivi di effetti giuridici. Si trattava quindi di atti interni, diretti agli stessi soggetti che contribuivano ad adottarli. Le deliberazioni erano altresì prive di una propria autonomia formale che le individuava come atti giuridici distinti dal provvedimento adottato in loro esecuzione e di cui entravano a far parte come presupposto di fatto. Il Consiglio dei ministri e i singoli ministri talvolta non davano attuazione alle delibere della Commissione (non assumevano nessun atto esecutivo, o, addirittura, decidevano in maniera difforme). La conseguenza di tali inadempimenti faceva sorgere responsabilità politica e non giuridica, e la Commissione aveva solo il potere, per mezzo della segreteria, di stimolare l'ese-

cuzione delle sue delibere (richiedendo eventualmente l'intervento diretto del capo del Governo), senza possibilità di esercitare poteri sostitutivi<sup>33</sup>. In sintesi, le deliberazioni non amministrative della Commissione costituivano "direttive politiche materiali" il cui grado di influenza variava a seconda dei rapporti di forza politica esistenti tra la Commissione e gli altri organi costituzionali interessati alla loro esecuzione.

La Commissione suprema assumeva la natura di un comitato di ministri, in quanto dell'istituto ha le principali caratteristiche strutturali e funzionali. Non è, altresì, da tralasciare il dato positivo: tutte le normative sopraggiunte dal '25 al '40 la definirono espressamente un "organo interministeriale". Siamo, quindi, di fronte a un comitato di ministri istituito con legge, con compiti amministrativi e di indirizzo politico nel settore della difesa civile, a composizione elastica e mista, e presieduto dal capo del Governo. E come ogni comitato interministeriale ha le ragioni storiche della propria istituzione nella necessità di disporre di un apporto altamente specializzato e di assicurare un coordinamento stabile tra ministri militari, ministri civili (in particolare quelli economici) e le rispettive strutture tecnico-burocratiche in un settore, la difesa civile, per sua natura interdisciplinare.

La questione della collocazione costituzionale della Commissione è più complessa e strettamente legata alla forma di governo del regime fascista, caratterizzata dalla figura centrale e preminente del capo del Governo. Quanto detto sulla natura giuridica dell'attività svolta consente innanzitutto di affermare che la Commissione non era irrilevante per l'ordinamento costituzionale, in quanto una parte delle sue deliberazioni contribuiva alla determinazione della politica di difesa civile. Il passo ulteriore è stabilire il grado di effettiva influenza esercitato. Sul piano positivo la Commissione, in quanto presieduta dal capo del Governo e supportata dalla consulenza di autorevoli figure e organismi tecnici in ambito militare, economico e scientifico, si trovava in una posizione di supremazia politica verso i ministri e lo stesso Consiglio dei ministri, principali destinatari delle sue direttive politiche (si veda a tal proposito l'intervento del relatore della legge n. 416 del 1940 durante la sua approvazione in Senato, ove la Commissione è definita "organo superiore che, per essere presieduto dal duce, ha autorità di intervenire presso i vari ministeri e le autorità dello Stato")<sup>34</sup>. Nella realtà dei fatti, tuttavia, la supremazia politica della Commissione incontrò continue e consistenti difficoltà ad affermarsi. E ciò nonostante gli sforzi del legislatore, della segreteria generale e dello stesso duce. I rapporti tra la Commissione e gli organi di vertice dell'ordinamento apparivano tesi e contraddittori. Il Consiglio dei ministri e i singoli ministri non sempre si conformavano alle sue direttive politiche. I vertici militari, gelosi della loro autonomia, si opponevano alla trattazione in Commissione delle questioni militari, anche sotto il profilo della difesa civile. La stessa segreteria generale, nonostante le manifestazioni d'intenti di potenziarne la struttura e le capacità operative e alcuni concreti passi in tal senso negli ultimi anni del regime (come l'alta qualifica ricoperta da chi ne assumeva la direzione e l'incremento delle funzioni), non raggiunse mai una struttura tale da consentirle di adempiere ai compiti assegnati dalla legge (basti evidenziare che il numero dei componenti non superò mai le dieci unità)<sup>35</sup>. Rivelatrice dei limiti della Commissione è la pittoresca testimonianza di Bottai<sup>36</sup>:

Mai visto in nessun altro organismo tanta carta: programmi, piani, preventivi, grafici, diagrammi, statistiche. Mussolini s'aggira con disinvolta in questa selva selvaggia; mostra di conoscere i sentieri e i viottoli più riposti. D'ogni documento tocca col dito il punto sensibile, e lo illustra con efficacia, con bravura. Ma si ha la sensazione di un'abilità dialettica e polemica, che non ingrani in questa grossa macchina. Nessuno tira le somme.

Durante tutto il ventennio, la Commissione, come gli altri organi costituzionali, non ebbe un ruolo definito, con chiare attribuzioni. Uno stato di cose che trovava origine e, al tempo, soluzione nella figura del capo del Governo, il vero e unico depositario dell'indirizzo politico. Era il duce che decideva la politica di sicurezza utilizzando con estrema elasticità, a seconda delle esigenze e dei contesti, i vari organi costituzionali, di cui lui era sempre al vertice o comunque in posizione preminente. Era il duce che, con la propria supremazia politica e giuridica, risolveva i conflitti di attribuzioni in materia di difesa tra Consiglio dei ministri, singoli ministri, vertici delle Forze armate, Commissione suprema e Gran consiglio del fascismo. Le parole di un giurista dell'epoca descrivono con chiarezza la posizione di Mussolini<sup>37</sup>:

il capo del Governo, dopo aver concretato [...] in seno alla Commissione suprema tutti i provvedimenti occorrenti ai fini anzidetti [difesa civile], cura anche personalmente che divengano produttivi di effetti giuridici, e siano attuati, per quanto lo devono essere fin dal tempo di pace. All'uopo, promuove le leggi ed i decreti reali per i provvedimenti contenenti norme giuridiche per cui è richiesta tale forma di emanazione. In virtù delle deleghe a lui conferite dalle leggi già in vigore in materia, emana con propri decreti le norme occorrenti per l'attuazione delle leggi stesse.

Nel complesso, al di là del dato positivo e delle dichiarazioni di principio, il ruolo effettivo esercitato dalla Commissione nell'ordinamento fascista dipendeva dalle scelte del duce ed era di fatto condizionato dalla volontà degli organi chiamati a dare esecuzione alle sue deliberazioni; organi come i ministri e i sottosegretari di Stato<sup>38</sup> che, seppur soggetti al capo del Governo e indirettamente della Commissione stessa in quanto sua emanazione, mantenevano comunque un'autonomia che consentiva loro di eluderne le direttive<sup>39</sup>. Del resto Mussolini, come supremo responsabile della difesa nazionale, si riservava le grandi decisioni politiche, ma raramente interveniva con risolutezza nella loro gestione operativa; e questo per il timore di ledere gli interessi e i privilegi dei singoli apparati tecnico-burocratici dello Stato, tra i quali spiccava proprio quello militare<sup>40</sup>.

#### *4. Il Comitato di difesa (1945-1947)*

Alcuni mesi dopo l'instaurazione della luogotenenza generale del Regno, il governo Bonomi I, con il d.l.l. n. 333 del 26 ottobre 1944, sopprese la Commissione suprema di difesa, i cui scopi risultavano superflui nel nuovo contesto politico-militare<sup>41</sup>. Nei primi mesi del 1945, quando ormai la guerra in Italia stava volgendo al termine, il governo Bonomi II sentì la necessità di costituire un nuovo organo collegiale competente per la politica di difesa. La fase di gestazione fu veloce e si concluse con l'istituzione del "Comitato di difesa" per opera del d.l.l. 31 maggio 1945, n. 345<sup>42</sup>. Nel provvedimento fu espressamente sancita la natura provvisoria del nuovo organo (art. 1: "è istituito transitoriamente un comitato") che avrebbe dovuto operare sino alla firma del trattato di pace.

Il Comitato aveva una composizione mista, snella ed elastica (art. 2). Ne facevano parte sette membri del Governo: il presidente del Consiglio e i ministri di Esteri, Tesoro, Guerra, Marina, Aeronautica e Italia occupata. La presidenza era attribuita al presidente del Consiglio, il quale aveva la facoltà di chiamare altri ministri eventualmente interessati alle questioni affrontate. Intervenivano, infine, il capo di Stato maggiore interforze (Smg) e i capi Stato maggiore (Sm) delle tre Forze armate "in assistenza", il primo, del presidente del Consiglio, gli altri, dei rispettivi ministri di riferimento. Il ruolo di preminenza attribuito al presidente del Consiglio era evidente: presiedeva il Comitato, decideva se convocare altri ministri, nominava il segretario nella persona di un sottosegretario di Stato militare e, come si vedrà, proponeva le conclusioni da sottoporre al Consiglio dei ministri.

La norma istitutiva assegnava al Comitato “lo studio di particolari questioni militari o comunque riguardanti la difesa nazionale” (art. 1). Era poi aggiunto che “le conclusioni del Comitato sono sottoposte dal suo presidente al Consiglio dei ministri” (art. 3). La competenza del Comitato, fermandosi al dato normativo, sembrava limitata alla politica militare. La netta prevalenza dei componenti militari su quelli civili, sia a livello di ministri (quattro su sei, escluso il presidente del Consiglio) sia di tecnici (quattro su quattro) ne è la conferma. Occorre altresì precisare che il Comitato non aveva una competenza generale sulla politica di difesa militare dello Stato, ma limitata, come stabiliva la norma, a “particolari questioni” che il Governo, evidentemente, reputava opportuno trattare in quella sede e non direttamente in Consiglio dei ministri. L’esame della prassi disponibile introduce alcuni elementi di novità. Nelle tre sedute note l’ordine del giorno era rappresentato dalle seguenti tematiche: le condizioni politiche e militari del Trattato di pace, la ridefinizione dei confini nazionali a seguito delle pretese degli Stati limitrofi, il destino delle colonie, la difesa militare del territorio nazionale, la situazione delle Forze armate, il bilancio della difesa<sup>43</sup>. Appare evidente che tali argomenti non attenevano rigorosamente alla politica militare, ma investivano questioni di politica di sicurezza, quali la situazione politica internazionale e i rapporti con le potenze vincitrici. Inoltre dal verbale della riunione del 28 agosto 1945 emerge un ruolo di tutto rilievo del ministro degli Esteri, che introduceva la seduta con una lunga esposizione.

Gli argomenti trattati e il ruolo svolto dal ministro degli Esteri rilevano la difficoltà di scindere gli aspetti di politica estera da quelli più prettamente militari, e, in ultima analisi, la tendenza del nuovo organo a occuparsi della politica di sicurezza nella sua globalità, estendendo nei fatti la propria competenza. Definito l’ambito materiale, è il momento di accettare la natura giuridica dell’attività. Il dato normativo e la prassi conducono a ritenerla di natura politica e istruttoria. Il compito del Comitato consisteva nello studio delle questioni e nella proposizione di soluzioni al Consiglio dei ministri, cui era rimessa la decisione definitiva. L’attività di studio poteva così terminare con atti d’indirizzo politico, definiti “conclusioni” dal d.l.l. del 1945, che assumevano la forma di direttive politiche non vincolanti indirizzate al Consiglio dei ministri. Non è dato sapere, per mancanza di informazioni, se le conclusioni del Comitato si concretizzavano in atti formali giuridicamente autonomi o meno. L’esperienza dei precedenti comitati militari porta a ritenere più probabile la seconda ipotesi: le direttive sarebbero state incorporate, inizialmente, nel verbale della seduta in cui erano state adottate, successivamente (e solo nel caso fossero accolte), nel provvedimento deliberato dal Consiglio dei ministri. Trattasi, quindi, di direttive politiche materiali con efficacia non vincolante. È opportuno precisare, tuttavia, che le conclusioni non costituivano l’esito obbligato delle riunioni del Comitato. Le sedute potevano limitarsi a un semplice esame delle questioni, con acquisizione reciproca di dati e informazioni, come avvenne nella seduta 28 agosto 1945, l’unica per la quale è disponibile il verbale integrale<sup>44</sup>.

Per quanto esposto si ritiene il Comitato di difesa un organo interministeriale istituito con legge, a composizione flessibile, con preminenza del presidente del Consiglio, con funzioni istruttorie d’indirizzo politico nel settore militare<sup>45</sup>. La natura politica delle attività del Comitato lo rendeva, altresì, rilevante ai fini della determinazione dell’indirizzo politico. Le sue deliberazioni, benché non assumessero le forme di atti con forza politica vincolante (come nel caso delle due Commissioni del periodo statuario), erano comunque idonee a influenzare le scelte degli organi costituzionali con attribuzioni concorrenti nello stesso ambito materiale, in particolare il Consiglio dei ministri. L’apporto tecnico fornito

dai componenti militari conferiva alle conclusioni del Comitato un peso e un'autorevolezza tali che difficilmente il Governo poteva ignorarle. Non a caso il presidente del Consiglio De Gasperi, nella seconda metà del 1947, oppose una tenace resistenza alle ripetute richieste di convocare il Comitato di difesa avanzate dal capo Smg Trezzani e dal ministro della Difesa Cingolani. Le questioni da affrontare riguardavano la difesa militare del Paese in vista della prossima firma del Trattato di pace e della completa smobilitazione delle forze di occupazione angloamericane dal territorio nazionale; e, in particolare, le somme da stanziare per le Forze armate nella successiva legge di bilancio. Le grandi attese riposte dai militari nel Comitato di difesa (a loro detta avrebbe dovuto “concretare quelle direttive che agli organi militari sono indispensabili” e fornire “una parola decisiva e chiarificatrice sul più importante degli attuali problemi militari”) e le risposte interlocutorie di De Gasperi (giustificava i continui rinvii con l'esigenza di imprecise riunioni preliminari e il timore di ingenerare “sensazioni allarmistiche”) svelano che tale organo non era poi così ininfluente. Tutti i protagonisti della vicenda (presidente del Consiglio, ministro della Difesa, capo Smg) mostravano la consapevolezza che le conclusioni cui poteva giungere il Comitato di difesa avrebbero avuto la forza politica necessaria per condizionare le scelte rimesse, in ultima analisi, al Consiglio dei ministri<sup>46</sup>.

### 5. Conclusioni

L'esperienza qui descritta dei comitati militari precedenti la Costituzione repubblicana, induce alcune brevi riflessioni.

a) I primi comitati di ministri conosciuti dal nostro ordinamento non furono, come generalmente sostenuto, quelli economici degli anni '30, ma sorsero all'inizio del '900 per venire incontro a esigenze di carattere militare. Si è visto, infatti, che la Commissione suprema mista di difesa dello Stato (dopo le riforme del 1908-1914), il Comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni e la Commissione suprema di difesa appartengono senza dubbio all'istituto dei comitati interministeriali<sup>47</sup>.

b) I comitati militari, salvo l'eccezione di quello del 1915, svolsero (in via esclusiva o in aggiunta a funzioni amministrative) attività di natura politica che li poneva in diretta relazione con gli organi costituzionali (in particolare il Consiglio dei ministri e i singoli esponenti governativi). Quindi, tali comitati parteciparono attivamente al processo decisionale della politica di difesa nazionale, sebbene non sempre con la medesima intensità: in alcuni casi il loro ruolo fu propositivo e/o consultivo, in altri anche direttivo.

c) Il settore di competenza dei comitati non fu sempre lo stesso, ma variò sensibilmente. Mentre le due Commissioni dell'età liberale (nonché il Comitato di difesa del '45) si occuparono prevalentemente di politica militare, il Comitato del 1915 e, soprattutto, la Commissione di epoca fascista limitarono la loro attività alla sola difesa civile<sup>48</sup>. Sul punto è interessante evidenziare che l'estromissione dei comitati dalle questioni più strettamente militari coincise con la loro trasformazione, da collegi tecnici dominati dai militari, a moderni comitati di ministri con la netta prevalenza della componente politica su quella tecnico-militare. Il dato è significativo e unito alla circostanza che nessuno dei comitati militari operò in contesto bellico (salvo, limitatamente a questioni amministrative, il Comitato del '15 e la Commissione suprema di difesa), conferma che la politica militare, dall'unità nazionale al secondo conflitto mondiale, sia in pace sia in guerra, rimase estranea a una gestione collegiale da parte del Governo e, conseguentemente, agli stessi poteri di indirizzo e controllo del Parlamento<sup>49</sup>.

## NOTE

- 1) Tale classificazione è stata proposta da C. Jean, *L'ordinamento della difesa in Italia. Vertice politico e vertice tecnico-militare*, Padova, Cedam, 1989, pp. 7-9, e successivamente ripresa dalla dottrina giuridica (tra gli altri G. de Vergottini) e dallo stesso legislatore (legge n. 25 del 1997).
- 2) Il metodo d'indagine è utilizzato da G. Quadri, *I comitati di ministri*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 169 ss.
- 3) Cfr. P. Pieri, *Le Forze armate nell'età della destra*, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 337 ss.
- 4) Artt. 2, 3 e 4. La composizione della Commissione permanente era simile. Il r.d. del 1862 si limita ad attribuire la presidenza al principe Eugenio di Savoia Carignano, incaricando il ministro della guerra della nomina dei componenti. Quest'ultimi, sulla base della determinazione ministeriale 23 gennaio 1862, risultano tutti e undici alti ufficiali delle Forze armate.
- 5) "Il Pdc [Giolitti] nota che la discussione fatta non può permettere che sia presa una deliberazione precisa circa gli sbarramenti dei passi dell'Appennino e della Cornice. Crede necessario che siano intanto compiuti i necessari studi e presentate proposte concrete, sulle quali la Commissione suprema mista sarà chiamata a deliberare in altra sessione che potrà essere anche prossima." Verbale 21 maggio 1913, in Aussme, F-9, 1-bis.
- 6) Durante la III seduta della sessione 1908 fu espressamente convenuto che i "piani di operazione bellica" non rientravano nelle competenze della Commissione; mentre controverse rimasero le questioni della "radunata" e dello "schieramento dell'esercito".
- 7) L'efficacia vincolante delle decisioni della Commissione è facilmente desumibile dalle reazioni del capo Sme Pollio a una delibera adottata su proposta del gen. Cadorna e a lui invisa. Reazioni che non avrebbero avuto senso qualora la delibera non avesse spiegato efficacia vincolante. Dopo il voto a maggioranza favorevole a rendere Genova città aperta, il capo Sme, sostenitore dell'opzione uscita sconfitta dalla votazione, "crede doveroso far presente che questa deliberazione sconvolge tutto il piano di mobilitazione verso la frontiera N.O. che avrebbe dovuto entrare in vigore verso la fine del prossimo giugno; e che pur non potendo con precisione indicare quanto tempo occorrerà perché possano avere attuazione i provvedimenti necessari per far fronte alla nuova situazione, ritiene che occorrerà non meno di un anno" (III sed., II ses., 1913). Lo stesso capo Sme, nella successiva seduta (IV sed., II ses., 1913), non rassegnato, sollevò di nuovo la questione: "premesso che non è sua intenzione di tornare in merito alla deliberazione presa nella seduta precedente circa la difesa di Genova, pone in rilievo la necessità che si discuta e delibera sulle conseguenze di tale deliberazione".
- 8) Sul concetto di direttiva materiale, cfr. C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra il Capo del Governo e i Ministri*, Roma, Ed. Universitarie, 1942, pp. 77 ss. Vedi anche V. Bachelet, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 90.
- 9) "Il ministro della guerra [Spingardi] fa voti perché le condizioni finanziarie del paese possano consentire l'effettuazione delle proposte presentate per la sistemazione difensiva dello stato. Il Pdc [Giolitti] aggiunge che il Governo da parte sua farà tutto il possibile". Verbale, IV sed., II ses. (1913).
- 10) Anche la Commissione permanente a difesa generale dello Stato – secondo quanto riportato nella "Relazione sulla campagna del 1866" redatta dal capo Sm nel 1869 – si occupò, soprattutto negli anni precedenti la terza guerra d'indipendenza, di tematiche inerenti l'assetto difensivo del nuovo Stato unitario contro un'eventuale aggressione austriaca. La stessa attività posta in essere riveste chiara natura politica. Tuttavia, per tipologia ed efficacia, sembra strutturarsi in pareri e proposte dirette al ministro della guerra, più che direttive vincolanti nei confronti di Governo e Parlamento, facendo della Commissione un organo tecnico con funzioni consultive verso lo stesso ministro. Si veda a tal proposito il "progetto generale di difesa dello Stato" (febbraio 1865), predisposto dalla Commissione su formale richiesta del ministro della guerra e rimasto sulla carta per il mutato scenario strategico dopo l'annessione del Veneto nel 1866. Cfr. P. Pieri, *Le Forze armate nell'età della destra* cit., pp. 338-340.
- 11) La quantificazione delle spese militari e il loro impiego, soprattutto negli ultimi decenni dell'800, furono tematiche di grande rilevanza politica, direttamente connesse con gli impegni internazionali dell'Italia e con la sua collocazione nel sistema di alleanze europeo. Sul punto P. Colombo, *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, Franco Angeli, 1999, pp. 318-319.
- 12) Nel periodo statutario (nonostante la veloce, benché incompiuta, evoluzione in senso parlamentare della forma di governo italiana – testimoniata dal ruolo progressivamente più rilevante dei membri governativi all'interno della Commissione) la prerogativa regia in materia militare, seppur attenuata, non venne mai meno. Cfr. L. Ceva, *Aspetti politici e giuridici dell'alto comando militare in Italia (1848-1941)*, in "Il Politico", XLIX, n. 1, 1984, p. 81 ss; V. Ilari, *L'organizzazione nell'ordinamento pre-repubblicano*, in *Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale*, a cura di G. de Vergottini, Roma, Rivista militare, 1991; P. Colombo, *Il re d'Italia* cit., pp. 306-319; M. De Leonards, *Monarchia, famiglia reale e Forze armate nell'Italia unita*, in "Rassegna storica del risorgimento", 86, 1999, n. 2, pp. 177 ss.
- 13) La necessità di coordinamento tra esercito e marina era particolarmente sentita allo scorso del XIX secolo, per la totale mancanza, sia a livello politico-strategico sia a livello tecnico-militare, di figure capaci di garantire unità d'indirizzo. Sul piano politico, per tutto il periodo statutario le competenze in materia di difesa rimasero frantumate nei differenti ministeri di Guerra, Marina e, successivamente, Aeronautica; e il presidente del Consiglio, almeno sino all'avvento del regime fascista, faticava a imporsi sui ministri militari, tradizionalmente soldati di professione lega-

ti alla Corona. Sul piano tecnico-militare, l'istituzione, almeno sulla carta, del primo Stato maggiore interforze si ebbe solo nel 1925 (legge n. 866); e sino ad allora le Forze armate erano prive di sedi stabili ove raccordare le loro politiche settoriali. Cfr. L. Ceva, *Il capo di stato maggiore e la politica estera al principio del secolo*, in "Il Politico", LII, n. 1, 1987, pp. 123 ss.

14) Nel corso del 1917 il Comitato supremo fu declassato a "Comitato centrale", divenendo organo di studio e deliberativo sulle controversie fra aziende e maestranze.

15) Nei primi anni '20 il ministro della Guerra Bonomi istituì varie commissioni consultive, composte da rappresentanti delle Camere ed esponenti di secondo piano delle Forze armate, con il compito di coadiuvare il ministro nella definizione del nuovo ordinamento dell'esercito. Sul punto G. Rochat, *L'esercito italiano da Vittorio Veneto a Mussolini (1919-1925)*, Bari, Laterza, 1967, pp. 244 ss.

16) Normativa inerente la Commissione: r.d. n. 21 del 1923, r.d. n. 1432 del 1923, r.d. n. 2957 del 1923, r.d.l. n. 813 del 1924, r.d.l. n. 123 del 1925, r.d.l. n. 2281 del 1925, r.d. n. 1765 del 1926, r.d. n. 165 del 1928, legge n. 526 del 1930, legge n. 806 del 1936, r.d.l. n. 1481 del 1938, legge n. 416 del 1940.

17) Raccolta delle deliberazioni e dei decreti della Commissione suprema e del suo presidente, in Aussme, F-9, 7-66. Cfr. al riguardo F. Minniti, *Aspetti organizzativi del controllo della produzione bellica in Italia (1923-1943)*, in "Clio", 13, n. 2, 1977, p. 310 e V. Ilari, *L'ordinamento della Nazione per la guerra. Genesi e contenuto della legislazione vigente con particolare riferimento alle esperienze organizzative attuate dal 1925 al 1945*, in *Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale*, a cura di G. de Vergottini cit., pp. 41 ss.

18) Nella relazione della segreteria generale del 15 novembre 1930, tra le varie proposte per migliorare il funzionamento della Commissione, era suggerito di aumentare le attribuzioni della segreteria stessa. "Questa in passato si occupava soltanto di raccogliere e coordinare, in base agli ordini del presidente, le questioni da sottoporre agli organi consultivi e poi alla Commissione, e di notificare ai vari ministeri le decisioni della Commissione. In questi ultimi anni la segreteria generale ha concorso direttamente alla risoluzione delle varie questioni, partecipando coi propri ufficiali alle commissioni di studio, moltiplicando i contatti cogli organi consultivi e coi ministeri, e promuovendo l'intervento del presidente ovunque rilevava ritardi o deviamenti dalle direttive di base".

19) In base alla determina 1° luglio 1940 del segretario della Commissione, la segreteria generale era organizzata in tre direzioni: affari generali [personale assegnato: ten. colonnello, capitano, due marescialli, dattilografo]; risorse nazionali e organizzazione industriale [cap. di vascello, capo furiere]; attività militari e mobilitazione civile [ten. colonnello, maresciallo].

20) Il Pdc fu rinominato "primo ministro segretario di Stato" e "capo del Governo" (legge n. 2263 del 1925), a cui alla fine degli anni '30 si aggiunsero gli appellativi "duce del fascismo" e, infine, "primo maresciallo dell'impero". Sul contesto politico istituzionale e il significato, anche simbolico, dei titoli di cui si fregiò Mussolini nel corso del ventennio cfr. L.E. Mancini, *La monarchia fascista. Sindrome diarchica e conquista del vertice militare*, in "Giornale di storia costituzionale", 9, n. 1, 2005, pp. 189 ss. e P. Colombo, *La monarchia fascista: 1922-1940*, Bologna, Il Mulino, 2010.

21) In tal senso S. Labriola, *Il Consiglio supremo di difesa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 33 ss.

22) V. Ilari, *L'ordinamento della Nazione per la guerra* cit., p. 30. Riguardo al ruolo di Mussolini nella gestione della politica di sicurezza cfr.: C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, A.R.E., 1931 pp. 125 ss.; V. Corsini, *Il capo del Governo nello Stato fascista*, Bologna, Zanichelli, 1935, pp. 213 ss.; F. Pierandrei, *La prerogativa regia di comando delle Forze armate e il suo esercizio*, Roma, Lo Stato corporativo, 1942, pp. 45-51; G. Rochat, *Mussolini e le Forze armate*, in *Il regime fascista*, a cura di A. Aquarone, M. Vernassa, Bologna, Il Mulino, 1974, pp. 133 ss; L. Ceva, *Appunti per una storia dello Stato maggiore generale fino alla vigilia della "non belligeranza" (giugno 1925-luglio 1939)*, in "Storia contemporanea", 10, n. 2, 1979, pp. 207 ss.; R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848/2001)*, Roma, Carocci, 2002, pp. 210 ss.

23) F. Pierandrei, *La prerogativa regia di comando delle Forze armate e il suo esercizio* cit., p. 57.

24) La Commissione aveva le seguenti funzioni: coordinare i progetti inerenti l'organizzazione della Nazione per la guerra redatti dal Governo e dal Pnf (art. 3); predisporre il piano generale per la mobilitazione e la smobilitazione civile della Nazione (art. 9); designare, su proposta dei ministeri interessati, gli enti, servizi, industrie e aziende ove istituire gli uffici di mobilitazione civile (art. 12). La mobilitazione militare rimase invece competenza di capo del Governo e vertici delle Forze armate (art. 4). I compiti attribuiti alla Commissione dalla legge del '25 (artt. 4, 5, 7 e 8) non erano dissimili. Ambedue le leggi vennero predisposte con il contributo determinante della Commissione. Del tema si è occupato V. Ilari, *L'ordinamento della Nazione per la guerra* cit., pp. 23 ss.

25) Il r.d. n. 3046 del 1923 conferiva facoltà al presidente del Consiglio, su deliberazione della Commissione suprema, di emanare disposizioni sulle caratteristiche tecniche dei materiali in uso alle amministrazioni statali. Il r.d.l. n. 2488 del 1929 attribuiva al Governo, su proposta o parere della Commissione, il potere di individuare le industrie fondamentali per la fabbricazione di prodotti essenziali per la difesa nazionale, nonché di autorizzare preventivamente ogni modifica inerente i loro stabilimenti.

26) U. Spigo, *Premesse tecniche della disfatta. Dall'euforia al disastro*, Roma, Faro, 1946, p. 47. Sul punto concorda F. Minniti (*Aspetti organizzativi del controllo della produzione bellica in Italia* cit., p. 310), secondo il quale

origine della netta divisione di competenze tra Commissione e militari era il timore di quest'ultimi (assecondato da Mussolini e Badoglio) di perdere la loro autonomia nei confronti degli apparati di governo civili.

27) L'istituzione della Commissione è strettamente connessa con le esperienze e le esigenze maturate nella grande guerra; un confronto, per la prima volta, non solo militare, ma anche economico e sociale, che investì l'intero paese, e di cui il Comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni costituì una prima temporanea risposta. Cfr. V. Corsini, *Il capo del Governo nello Stato fascista* cit., pp. 213 ss.; F. Minniti, *Aspetti organizzativi del controllo della produzione bellica in Italia* cit., pp. 307-308; V. Ilari, *L'ordinamento della Nazione per la guerra* cit., pp. 26-28.

28) A titolo esemplificativo nella seduta 7 luglio 1925, la Commissione trattò la questione delle miniere, in vista della necessità di un'apposita legge che desse modo allo Stato di controllarne il razionale sfruttamento. Fu dato incarico alla segreteria di studiare la questione in accordo coi ministeri di Finanze ed Economia nazionale, allo scopo di concretare i provvedimenti legislativi necessari. In seguito la Commissione approvò lo schema di disegno di legge che divenne il r.d.l. n. 2295 del 1925. Sul carattere politico dell'attività della Commissione, concorda F. Pierandrei, *La prerogativa regia di comando delle Forze armate e il suo esercizio* cit., p. 54.

29) Cfr. la deliberazione 25 luglio 1943 con la quale la Commissione "delibera che la domanda in data 12 marzo 1943-XXI della Soc. Gen. di Esplosivi e Munizioni S.G.E.M. di Milano [...] [intesa ad ottenere l'autorizzazione per allestire presso il proprio stabilimento un impianto per l'assiematura e il caricamento di cartucce per cannoni controcarro e antiaerei, costruendo nuovi fabbricati] venga accolta".

30) Cfr. la deliberazione 25 luglio 1943 con la quale la Commissione "delibera che si proceda all'emanaione del decreto di obbligatorietà per l'osservanza delle unificazioni relative alle tavole, ai quadretti ed ai turaccioli di sughero [...], secondo le proposte dell'Ente nazionale per l'unificazione nell'industria, approvate dai membri della Commissione interessati".

31) Cfr. il decreto presidenziale 25 luglio 1943 emanato dal duce in esecuzione della deliberazione della Commissione 25 luglio 1943, con il quale si rende obbligatoria l'osservanza per determinate amministrazioni statali delle unificazioni contenute nelle tabelle riportate in calce.

32) Testimonianza riportata da V. Ilari, *L'ordinamento della Nazione per la guerra* cit., p. 45.

33) In tal senso F. Minniti, *Aspetti organizzativi del controllo della produzione bellica in Italia* cit., p. 311.

34) Atti parlamentari del Senato del Regno, Leg. XXX, *Discussioni*, seduta 17 maggio 1940.

35) In tal senso G. Rochat, *Mussolini e le Forze armate* cit., p. 129.

36) G. Bottai, *Vent'anni e un giorno (25 luglio 1945)*, Milano, Garzanti, 1977, p. 158.

37) V. Corsini, *Il capo del Governo nello Stato fascista* cit., p. 14.

38) Dal 1925 al 1929 e dal 1933 al 1943 Mussolini si attribuì formalmente le cariche di ministro della Guerra, della Marina e dell'Aeronautica, delegando di fatto la gestione dei ministeri ai rispettivi sottosegretari, per lo più alti esponenti delle Forze armate. Cfr. G. Rochat, *Le guerre italiane (1935-1943). Dall'impero di Etiopia alla disfatta*, Torino, Einaudi, 2008, pp. 146 ss.

39) Sulle relazioni tra il capo del Governo e ministri nello stato fascista, cfr.: C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* cit., pp. 81-90; C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra il Capo del Governo e i Ministri* cit.; L. Paladin, *Fascismo (dir. cost.)*, in *Encyclopédia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1967, vol. XVI, pp. 894 ss.; G. Melis, *Fascismo (ord. cost.)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, vol. VI, pp. 259 ss.

40) Cfr. G. Rochat, *Le guerre italiane (1935-1943)* cit., pp. 144 ss.

41) Venne lasciata provvisoriamente in attività la segreteria generale, come ufficio stralcio per le pendenze amministrative. Il provvedimento fu approvato dal Consiglio dei ministri (Cdm) del 20 ottobre 1944. In *Verbali del Consiglio dei ministri, luglio 1943/maggio 1948*, a cura di A.G. Ricci, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 1995, p. 438. Sui profili storico-istituzionali della luogotenenza cfr. R. Martucci, *Storia costituzionale italiana* cit., pp. 254 ss. Per i profili militari cfr. V. Ilari, *Il dibattito sull'alto comando dal 1945 al 1951* in F. Botti e V. Ilari, *Il pensiero militare italiano dal primo al secondo dopoguerra*, Roma, Sme, 1985, pp. 583 ss.; Id, *L'ordinamento dell'alto comando e del ministero della Difesa 1945-75*, in *Storia delle Forze armate dalla ricostruzione postbellica alla "ristruzione" del 1975*, a cura di C. Jean, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 41 ss.

42) Il Cdm decise di istituire il nuovo organo nelle sedute 7 e 8 marzo 1945. Lo schema di decreto, predisposto dal ministro della Guerra Casati di concerto col presidente del Consiglio, fu discusso nel Cdm del 4 aprile e approvato il 17 aprile 1945, pochi giorni prima della resa delle truppe germaniche in Italia. *Verbali del Consiglio dei ministri, luglio 1943/maggio 1948* cit., pp. 398 ss.

43) Sull'attività del Comitato vi sono riferimenti solo a tre sedute. Due del 1945, di cui la seconda il 28 agosto 1945 (con verbale integrale). La terza della fine del 1947. In Aussme, I-3, 42 e Marras, 51; Acs, *Presidenza del Consiglio, De Gasperi*, 22.

44) Durante la seduta i componenti politici e tecnici si limitarono a esporre, ciascuno per il proprio settore di competenza, la situazione politico-militare dell'Italia a seguito della sconfitta, ipotizzando varie soluzioni, ma senza prendere alcuna decisione.

45) In uno schema di provvedimento dell'aprile 1945 si faceva espresso riferimento alla sua natura di "organo interministeriale", riferimento che poi, nella stesura definitiva, venne meno. Schema di d.l.l. relativo all'istituzione del Comitato di difesa, art. 2, in Aussme, I-3, 42.

46) Carteggio dell'ottobre-dicembre 1947 tra Pdc, ministro della difesa e capo Smg. Acs, *Presidenza del Consiglio, De Gasperi*, 22. Dagli atti disponibili non è dato sapere se la seduta si sia tenuta o meno.

47) La letteratura giuridica che ha approfondito la tematica dei comitati interministeriali si è occupata prevalentemente di quelli istituiti in ambito economico a partire dalla seconda metà degli anni '30 (il primo fu il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, istituito con r.d.l. n. 375 del 1936), disinteressandosi dell'esperienza maturata vari decenni prima nel settore militare. Le ragioni di questa mancanza sono probabilmente riconducibili al fatto che l'esperienza dei comitati militari di epoca statutaria, benché precedente, non trovò seguito nel periodo repubblicano, salvo il transitorio e poco conosciuto Comitato di difesa del '45. Contrariamente, nel secondo dopoguerra i comitati economici conobbero una vera e propria proliferazione, ponendosi con prepotenza all'attenzione della dottrina.

48) Al riguardo si rimarca che la Commissione suprema di età liberale e quella di epoca fascista, nonostante la simile denominazione, avevano composizione e competenze nettamente diverse. La prima, formata solo da esponenti militari di esercito e marina (inizialmente solo tecnici, quindi anche politici nelle persone dei due ministri di Guerra e Marina), aveva il compito di dare unità di indirizzo alla politica militare della Nazione. Dopo la prima guerra mondiale, le competenze di coordinamento delle Forze armate (nel frattempo salite a tre con l'istituzione dell'aeronautica) furono assegnate al capo Smg, e la Commissione suprema divenne un organo consultivo del capo del Governo, composto di vari ministri civili e militari, e con competenze prevalentemente nel campo economico (mobilizzazione civile e riconversione dell'industria in caso di guerra).

49) L'autonomia delle Forze armate (con la sostanziale esautorazione di esecutivo e legislativo dalla gestione della politica militare) trovò solidi ancoraggi istituzionali. In età liberale, nella ancor vegeta prerogativa regia. Durante il regime fascista, nel rapporto diretto ed esclusivo con il duce. Non mancarono, infine, le giustificazioni dottrinali (riposte da noti giuristi anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, come A. Predieri, *La difesa e le Forze armate*, in *Commentario sistematico alla Costituzione*, a cura di P. Calamandrei, A. Levi, P. Barile, Firenze, Barbera, 1950, pp. 473 ss.), incardinate sui fuorvianti concetti di "alto comando" (distinguendone l'esercizio in tempo di guerra e tempo di pace) e di "attività di amministrazione militare" (contrapposta a quella di comando). Cfr. G. Motzo, *Il comando delle Forze armate e la condotta dei regimi di emergenza nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 30-61 e G. de Vergottini, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971, Milano, Giuffrè, pp. 176-209.