

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



2
2011

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

2

2011

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno I - 2/2011

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta,
Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Gianluca Pastori

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi www.educatt/libri/QDSP e http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 06 W 03309 03200 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena- IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2011 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: www.educatt.it/libri

ISBN: 978-88-8311-879-1

ISSN: 2239-7302

In copertina: MARTIN WALDSEEMÜLLER (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze

La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.

Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.....	5
----------------------------------------------------------------------------------------------------	---

PARTE I

ATTI DEL CONVEGNO

150 anni di Unità d'Italia: aspetti istituzionali

Università Cattolica del Sacro Cuore – 10 maggio 2011

Presentazione del Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche.....	11
La monarchia dal liberalismo al fascismo. La storia istituzionale.....	15
DI PAOLO COLOMBO	
La monarchia dal liberalismo al fascismo. La storia politica.....	33
DI FRANCESCO PERFETTI	
La politica estera. Forze politiche e diplomazia di fronte alle cesure nella storia d'Italia.....	47
DI MASSIMO DE LEONARDIS	
La Questione Romana	65
DI ROBERTO DE MATTEI	
I rapporti tra Stato e Chiesa dal Risorgimento alla Repubblica tra separazione e conciliazione.....	79
DI GIOVANNI B. VARNIER	
L'identità cattolica dell'Italia, il Risorgimento ed il compito educativo della Chiesa.....	93
DI S.E. REV.MA MONS. LUIGI NEGRI	

Le Forze Armate: il quadro istituzionale.....	101
DI MARIO SCAZZOSO	
Le Forze Armate. Dall'Armata Sarda al Regio Esercito (1861-1914).....	115
DI PIETRO DEL NEGRO	
Le Forze Armate. La Regia Marina (1861-1914).....	129
DI PIER PAOLO RAMOINO	

PARTE II
MISCELLANEA

Quale futuro per l'Eurozona e l'Unione Europea?	157
DI UGO DRAETTA	
Libertà religiosa e dottrina di Monroe. La Santa Sede e il Messico alla VI Conferenza panamericana (Avana, 1928)	169
DI PAOLO VALVO	
<i>Gli Autori</i>	207
<i>Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza</i>	215

Le Forze Armate: il quadro istituzionale

di MARIO SCAZZOSO

Unificazione politico-militare e unificazione amministrativa

Nel ringraziare chi ha avuto la cortesia di presentarmi, prendo volentieri la parola per cercare, pur nel ristretto ambito temporale consentitomi dall'interesse e dall'intensità dei lavori del presente Convegno, di effettuare una breve ricognizione in merito allo sviluppo istituzionale dell'Esercito Italiano unitario, sforzandomi di evidenziare soprattutto un particolare aspetto del processo di trasformazione delle Forze Armate: quello più specificatamente amministrativo.

Nei mesi scorsi, infatti, a tutti i livelli istituzionali, accademici e culturali, oltre che politici, è stato celebrato il 17 marzo e la relativa avvenuta unificazione nazionale¹ e, dal punto di vista scientifico, sono stati sottolineati tutti gli aspetti, politici, militari e diplomatici del Risorgimento, ma, agli approfondimenti relativi all'unificazione politico-militare del Paese, probabilmente non è seguita un'altrettanto profonda riflessione sulle dinamiche evolutive di un altro fondamentale aspetto del movimento unitario: quello collegato al processo di unificazione amministrativa, determinato dall'entrata in vigore della legge del 20 marzo 1865 n. 2248².

Allora, pur essendo il tema di questo mio intervento la nascita e la riforma dell'Esercito Italiano, tuttavia, ritengo allo stesso modo

¹ L'atto costitutivo nazionale era stato espresso con le seguenti parole: «Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato: Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue: Articolo unico: il Re Vittorio Emanuele II assume per sé e i suoi Successori il titolo di Re d'Italia. Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserita nella raccolta degli atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato. Da Torino addì 17 marzo 1861».

² Sul dibattito relativo all'entrata in vigore della legge di unificazione amministrativa del 1865 cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, 1996; G. Astuto, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma 2009; P. Aimò, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano, 2005.

importante far seguire alla celebrazione e all'analisi dello sviluppo della "piemontesizzazione militare", anche quella, speculare e simmetrica, della "piemontesizzazione amministrativa", con l'obiettivo di cogliere meglio, a livello diacronico, le grandi difficoltà incontrate nell'attività di cambiamento e di modernizzazione della pubblica amministrazione in età liberale e, conseguentemente, anche del comparto militare che, all'interno delle funzioni dello Stato, occupa, ovviamente, una posizione centrale e insostituibile³.

Tutto ciò, alla luce della scelta fatta dalla classe dirigente piemontese, pur in modo non indolore, di far seguire, a livello legislativo, all'unificazione politica, anche quella dell'accentramento amministrativo, che avrà delle rilevanti conseguenze, anche nei confronti del tema oggetto di questa importante giornata di studio e approfondimento.

Il 4 maggio del 1861, infatti, con la nota n. 76 del Ministro della Guerra Manfredo Fanti, l'Armata Sarda, che aveva incorporato a sua volta molti eserciti pre-unitari, prendeva la denominazione di Esercito Italiano, con la seguente formula: «Vista la legge in data 17 marzo 1861, colla quale S.M. ha assunto il titolo di Re d'Italia, il sottoscritto rende noto a tutte le Autorità, Corpi ed Uffici militari che d'ora in poi il Regio Esercito dovrà prendere il nome di Esercito Italiano, rimanendo abolita l'antica denominazione di Armata Sarda. Firmato Manfredo Fanti, Ministro della Guerra».

In realtà, l'Esercito unitario prende corpo in due momenti: il primo, tra il 1859 e il 1860, nel contesto della seconda guerra d'indipendenza, con l'integrazione nell'Esercito sabauda delle truppe delle regioni centro-settentrionali, il secondo, tra il 1861 e il 1862, a unificazione avvenuta, con l'estensione alle regioni meridionali, in ottemperanza al contenuto del già menzionato decreto del Ministro Fanti⁴.

³ Sui tentativi di riforma della pubblica amministrazione, con particolare riferimento all'età liberale cfr. M. Cammelli, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004; P. Aimò, *Stato e poteri locali in Italia (1848-1995)*, Roma, 1997; R. Romeo, *Dal Piemonte sabauda all'Italia liberale*, Roma-Bari, 1974; P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, 2001; F. Cammarano, *Storia politica dell'Italia liberale. L'età del liberalismo classico (1861-1901)*, Roma-Bari, 1999; R. Romanelli, *L'Italia liberale (1861-1900)*, Bologna, 1979.

⁴ In ogni caso, il primo passaggio dalle milizie di ventura alle unità permanenti, si può collocare con il provvedimento del 18 aprile del 1659, con cui il Duca Carlo Emanuele II di Savoia, volendo disporre di militari addestrati e pronti all'impiego, indisse un bando per il reclutamento di 1.200 uomini da inquadrare in un reggimento

L'incorporazione coattiva nella nuova dimensione militare unitaria pose alla dirigenza piemontese dei problemi relativi alla considerazione di tutte quelle truppe e quei reparti già costituiti, provenienti dall'Esercito garibaldino, che, pur avendo dato un grande contributo alla lotta per l'indipendenza nazionale, si presentavano come "irregolari" e, come tali, avrebbero dovuto essere sciolti e, comunque, non far parte, su pressione della alte sfere dei Comandi militari, dell'organigramma delle nuove Forze Armate italiane. Questo problema che, come cercherò di dimostrare, ha una profonda connotazione "amministrativa", porta alla luce un primo importante carattere del processo di unificazione militare del Paese: l'impegno del ceto dirigente piemontese di fare dei militari una componente essenziale della società liberale, nel contesto di un rapporto privilegiato con la Corona. Centralità dunque del pilastro militare, in funzione autoreferenziale alla compattezza del rapporto tra Esercito e classe politica, nella piena osservanza del principio gerarchico e dell'insostituibile ruolo delle nuove Forze Armate italiane in difesa del neonato Regno d'Italia⁵.

Dunque, una prima riflessione sembra imporsi. Lo strumento militare italiano, nel momento della sua origine, più che a compiti di difesa territoriale "esterna" o di conquista coloniale, viene concepito come strumento di difesa "interna", ossia di consolidamento delle giovani istituzioni unitarie, contro i pericoli sempre presenti di un indebolimento dell'ordine sociale a causa di fenomeni, come ad esempio il brigantaggio, ereditati dalle crisi dei modelli di politiche pubbliche degli Stati italiani pre-unitari, soprattutto nelle aree meno sviluppate del Regno; un ruolo quindi di conservazione e di stabilizzazione della neonata realtà italiana, più preoccupato dell'ordine interno che dello sviluppo internazionale⁶. Una situazione che, in parte, contribuisce a

detto «delle Guardie», che costituì così il primo reparto permanente d'Europa, precursore dell'attuale Esercito di professionisti.

⁵ Sulle istituzioni militari del Regno d'Italia, cfr. P. Pieri, *Storia militare del Risorgimento. Guerre e insurrezioni*, Torino, 1962; G. Rochat-G. Massobrio, *Breve storia dell'esercito italiano dal 1961 al 1943*, Torino, 1972; V. Ilari, *Storia del servizio militare in Italia*, Roma, 1990; M. de Leonardis, *Monarchia, Famiglia Reale e Forze Armate nell'Italia unita*, in "Rassegna Storica del Risorgimento", LXXXVI (1999), n. 2, pp. 177-202.

⁶ Sulla politica internazionale dell'Italia liberale cfr. R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, 1995; M. de Leonardis, *Ultima ratio regum. Forza militare e relazioni internazionali*, Bologna, 2005; G. Caforio-P. Del Negro (a cura di), *Ufficiali e società. Interpretazioni e modelli*, Milano, 1988; G.

spiegare l'origine del modello burocratico italiano, come burocrazia d'ordine, come elemento di tenuta del sistema e non come elemento di stimolo alla trasformazione e alla modernizzazione dello stesso; la pubblica amministrazione, infatti, più che come un mezzo di mediazione tra interessi delle istituzioni e della società, è sempre stata concepita, piuttosto, come uno strumento di controllo delle istituzioni sulla società civile, in funzione del consolidamento di una determinata oligarchia di potere e del mantenimento di una separazione tra l'espressione di un Paese "legale" e quella di un Paese "reale", in un'evoluzione storica che contribuirà alla crisi dello Stato liberale e all'avvento del Fascismo⁷. Inoltre, il carattere originario del sistema amministrativo unitario, è quello di una dimensione emergenziale, nel senso che ogni prospettiva di riforma e di modernizzazione del modello burocratico, anche in campo militare, si scontra con le crisi e i passaggi fondamentali della storia italiana: l'iniziale fragile unificazione, il decollo industriale di Giolitti, la crisi del primo dopoguerra, il Fascismo, fino all'attività della fase costituente tra il 1944 e il 1948, rappresentano momenti delicatissimi nello sviluppo dell'Italia moderna, nei quali la riforma della pubblica amministrazione viene sacrificata alle superiori esigenze del ricompattamento della classe politica e alle logiche di conservazione del sistema istituzionale⁸.

Sabbarucci-V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. III, *Liberalismo e democrazia (1887-1914)*, Roma-Bari, 1995.

⁷ Sul passaggio istituzionale dallo Stato liberale al Fascismo cfr. R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, 2002; A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965; G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, 1988; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma-Bari, 1974.

⁸ Sulla difficoltà di modernizzazione del sistema burocratico italiano cfr. Melis, *Storia dell'amministrazione...*, cit.; F. Mazzanti Pepe, *Profilo istituzionale dello Stato italiano. Modelli stranieri e specificità nazionali nell'età liberale (1849-1922)*, Roma, 2004; S. Sepe, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai giorni nostri*, Rimini 1995; S. Cassese (a cura di), *L'amministrazione centrale*, Torino, 1984 e, dello stesso autore, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974.

Norme amministrative ed Esercito

Amministrazione ed Esercito dunque, nascono come due realtà speculari necessarie alla vita stessa del quadro politico-istituzionale, con la garanzia dei principi dello Statuto albertino, che attribuiva al governo la completa responsabilità delle scelte amministrative, attraverso i decreti reali e grazie allo stretto e privilegiato rapporto tra la Monarchia e l'Esercito, in base al quale il Re, in ottemperanza all'art. 5 dello Statuto era «Capo Supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra: fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune»⁹. Nella prassi poi, come è noto, il Re aveva la possibilità di delegare il comando a un generale, in base al «Regolamento di servizio in campo», già in vigore per l'Armata Sarda; una delega che, nel tempo, darà vita a non irrilevanti problemi di coordinamento in merito all'esigenza del principio dell'unitarietà del comando e che costituisce un problema di natura essenzialmente amministrativa, non risolto nemmeno con l'attuale testo costituzionale che, all'art. 87, affida genericamente il comando delle Forze Armate al Presidente della Repubblica, anche come Presidente del Consiglio Supremo di Difesa, senza specificare però, quali debbano essere i vertici tecnico-militari di riferimento, investiti di tale responsabilità, in caso di guerra.

In merito a ciò, il governo liberale, al fine di un primo raccordo tra comando politico e dimensione militare, istituisce la figura del Capo di Stato Maggiore, con due successivi decreti: il primo, n. 968 del 29 luglio 1882, per il Regio Esercito; il secondo, n. 6526 del 23 novembre del 1889, per la Regia Marina. La nuova figura del Capo di Stato Maggiore del Regio Esercito veniva posta alle dirette dipendenze del ministero della Guerra e, in questo modo, rimaneva aperto il problema, anche questo meramente amministrativo, della sua autonomia dal potere politico, soprattutto in caso di guerra, determinando così, una disarmonia tra i poteri di riferimento, una dicotomia tra indirizzo politico e gestione tecnica, tale da influenzare negativamente l'efficace realizzazione degli obiettivi prefissati, che si rifletteva, ad esempio, sul delicato argomento dell'assegnazione dei poteri di riparto delle risorse economiche fra i programmi approvati dal governo.

⁹ In *Raccolta degli Atti di Governo di Sua Maestà il Re di Sardegna*, vol. XVI, n. 674, pp. 33 e ss.

La stessa normativa in merito, non chiariva l'effettività delle attribuzioni della nuova carica; così, nel 1901, una disposizione governativa conferiva al Capo di Stato Maggiore del Regio Esercito una competenza più ampia in materia di esecuzione del trattato della Triplice Alleanza; nel 1906, una competenza esclusiva in materia di preparazione della guerra e di mobilitazione generale, con l'obbligo da parte del governo, di tenere il Capo di Stato Maggiore costantemente informato della situazione politico-militare, oltre che diplomatica. Tale autonomia della massima carica militare, sembra invece essere nuovamente ridotta con la norma del 1908, con la quale veniva stabilito l'obbligo di agire sempre e comunque in pieno accordo con il ministero, con scarse possibilità di iniziative sganciate dal quadro politico.

Questa disarmonia organica tra lo strumento militare (Capo di Stato Maggiore) e la struttura politica (ministero), sembra riflettere, più in generale, la mancata razionalizzazione del modello burocratico italiano e la costante difficoltà di separare la politica dall'amministrazione, l'indirizzo (*policy*) dalla gestione tecnica (*management*), anche in campo militare; un problema che solo le riforme recenti degli anni Novanta sembrano avere cominciato a risolvere anche attraverso l'istituzione delle Agenzie militari¹⁰, la fine della leva obbligatoria e l'attivazione dell'Esercito professionale, a partire dal 2003.

La mancata soluzione del problema amministrativo dello Stato italiano post-unitario, nell'ottica di una più chiara determinazione dei rapporti tra dimensione tecnica e dimensione politica, ha comportato così, anche nell'ambito delle istituzioni militari, quella che Rochat chiama la «tradizionale separazione tra esercito e paese»¹¹, con la relativa impossibilità di vedere realizzato quell'ideale di "Esercito nazionale", che, invece, si era sviluppato con la rivoluzione francese prime e l'epopea napoleonica poi¹². Con l'unificazione amministrativa, la

¹⁰ Sulla riforma del modello ministeriale e l'istituzione delle Agenzie esecutive cfr. E. Ongaro (a cura di), *Le agenzie pubbliche. Modelli istituzionali e organizzativi*, Roma, 2006; E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2005; E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2003; C. Pollit-G. Bouckaert, *La riforma del management pubblico*, Milano, 2002; G. Rebora, *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Rimini, 1999.

¹¹ Rochat-Massobrio, *op. cit.*

¹² Sull'argomento cfr. F. Della Peruta, *Esercito e società nell'Italia napoleonica*, Milano, 1988; C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, Torino, 1986;

posizione delle gerarchie militari rimaneva inalterata e, conseguentemente, l'assetto dell'Esercito unitario in età liberale, rimase quello tradizionale di un Esercito permanente, o "di caserma", basato sul consolidamento di un'ampia e complessa struttura affidata a un numero particolarmente elevato di ufficiali, che continuavano a rappresentare un gruppo omogeneo, distaccato dal resto del corpo sociale; Esercito nel quale i generali non erano solo dei tecnici preparati nell'arte militare, ma anche dei politici, preoccupati di conservare il privilegio della centralità del loro ruolo all'interno della dialettica e della strategia istituzionale dell'Italia del secondo Ottocento, grazie anche ai legami particolari con la Corona e alla mancanza di un raccordo di valori condivisi con un'opinione pubblica che sembrava poco interessata (anche perché scarsamente rappresentata) alle questioni della riforma dell'amministrazione militare¹³.

Struttura ed efficienza operativa dell'Esercito

Così, nemmeno la vittoria sull'Impero austro-ungarico nella prima guerra mondiale, riuscì a sciogliere il nodo delle due più grandi questioni connesse alla difesa: la smobilitazione e la riorganizzazione delle Forze Armate, proprio perché, nel passaggio dall'Armata Sarda all'Esercito Italiano, è sembrata mancare quella spinta alla modernizzazione tecnica richiesta dal modo nuovo di affrontare la prova bellica e che avrebbe richiesto una radicale ristrutturazione dei comandi e delle politiche di finanziamento del settore militare e che, invece, non si è mai completamente verificata, anche per la preoccupazione delle alte sfere dell'Esercito e della politica di intervenire profondamente a livello amministrativo, modificando, in questo modo, l'originario equilibrio fondato sull'osmosi tra classe politica e classe militare, interessato al mantenimento dello *status quo*.

Le stesse incertezze nella campagna del 1866 (Custoza, Lissa), rappresentano anche il frutto delle incertezze della linea politica seguita

S. Levati, *La riorganizzazione amministrativa dell'esercito della Repubblica Italiana: le riforme di Melzi e l'operato del Consiglio di amministrazione della guerra (1802-1805)*, in "Società e Storia", n. 93, 2001, pp. 463-513.

¹³ Sulla situazione sociale italiana del periodo cfr. G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. VII, *La crisi di fine secolo e l'età giolittiana*, Milano, 1974, pp. 75 e ss.; A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla repubblica*, Roma-Bari, 1990; Sabbatucci-Vidotto, op. cit.

dal governo e del mancato coordinamento tra i comandi, come conseguenza di un più corretto adeguamento tecnico-amministrativo che, proprio la rapida incorporazione degli eserciti pre-unitari nell'Esercito Italiano avrebbe urgentemente richiesto, almeno come iniziale adeguamento ai nuovi canoni strategici della guerra moderna e alle dimensioni dei prossimi eserciti di massa, che saranno poi messi alla prova nel corso della Grande Guerra¹⁴.

Nel 1859, l'Esercito piemontese contava 47.600 uomini di truppa e 3.135 Ufficiali, che diventavano circa 60.000 uomini in caso di guerra, organizzati in cinque divisioni di fanteria e una di cavalleria e, nel momento dell'unificazione e dell'assorbimento di tutti gli altri organici, è probabilmente mancata la volontà politica di elaborare un impianto riformatore, nello stesso modo nel quale, con la legge di accentramento amministrativo del 1865, si era verificato per tutti gli altri settori più importanti delle politiche pubbliche dello Stato liberale. L'accentramento amministrativo, vanamente osteggiato da gran parte della classe dirigente, da Cavour a Farini, da Minghetti, fino allo stesso Mazzini¹⁵, era così sembrato lo strumento più congruo per cristallizzare, rafforzandolo, il tradizionale equilibrio di potere delle neonate istituzioni unitarie, nonché per ribadire la centralità del rapporto privilegiato tra istituzioni politiche e militari, sanzionato dalla garanzia dello stretto legame con la Corona e dai principi della Carta fondamentale del 1848, che, nella loro flessibilità, consentivano al governo, attraverso lo strumento del decreto regio, di disporre integralmente del modello amministrativo. La stessa presenza dei militari nei banchi del Parlamento, testimonia la compattezza di questo rapporto e di come la carriera politica e la gerarchizzazione militare fossero due realtà speculari e simmetriche dello stesso obiettivo di controllo del

¹⁴ Sul tema cfr. J. Keegan, *La grande storia della guerra*, tr. it., Milano, 1996 e, più in generale, G.E. Rusconi, *Clausewitz il prussiano: la politica della guerra nell'equilibrio europeo*, Torino, 1996.

¹⁵ Il progetto Minghetti, presentato in Parlamento nel marzo del 1861, voleva fare delle province il punto centrale del decentramento amministrativo, dando seguito alle aspirazioni di molti "padri" del Risorgimento italiano, da Rosmini a Balbo, da Mazzini allo stesso Cavour, che parlavano genericamente di "unità nella diversità", di nazione e regione e che, in ogni caso, non avrebbero voluto far seguire al processo di unificazione politica, anche quella amministrativa. Illuminante, a tale proposito, la ricostruzione fatta dalla seconda Commissione Forti nel periodo costituente; sull'argomento cfr. U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, 1980.

sistema unitario italiano, dopo il travaglio delle guerre d'indipendenza e del Risorgimento nazionale¹⁶.

Le incongruenze originarie e la relativa assenza di una razionalizzazione amministrativa, avevano comportato la fallimentare campagna del 1866, frutto anche della mancanza di una linea unitaria di comando, dell'incertezza della linea politica da seguire e delle rivalità personali degli alti comandi, come nel caso di La Marmora e Cialdini, nonché delle gelosie tra ufficiali "piemontesi" e "napoletani".

La sconfitta inevitabile aveva così riproposto, all'interno di una situazione generale di *deficit* di bilancio, il problema del ridimensionamento delle spese militari, in una situazione nella quale, in tempi relativamente rapidi, occorreva ristrutturare il modello delle Forze Armate italiane, coniugando la scarsità delle risorse finanziarie disponibili con l'ammodernamento delle strutture e del personale, alla vigilia di un nuovo e "moderno" modo di concepire la guerra.

Tale oneroso e delicato compito, venne assegnato al Generale Cesare Ricotti Magnani, uno dei più autorevoli esponenti militari dell'età liberale, Ministro della Guerra dal 1870 al 1876, generale e uomo politico che guardava con interesse alla crescente affermazione dell'Esercito prussiano, come riferimento anche per l'Esercito Italiano, nell'intento di superare l'idea di Esercito dinastico e realizzare, invece, un Esercito nazionale¹⁷.

Il suo programma di riforma, per contenere le spese, partiva dall'idea che, nel momento della mobilitazione, i reparti dovessero essere completati con i riservisti e, al fine del loro rapido addestramento, divenne inevitabile diminuire la durata della ferma di leva a tre anni, cinque per la Cavalleria. Contestualmente, il Ricotti proponeva di ridurre il numero degli ufficiali e lo scioglimento di due Corpi d'Armata, oltre alla razionalizzazione delle unità elementari, come compagnie, batterie e squadroni, sempre nell'ottica della politica del rigore che imponeva dolorosi tagli alla spesa pubblica.

¹⁶ Cfr. P. Del Negro, *Esercito, Stato, società. Saggi di storia militare*, Bologna, 1979 e, dello stesso autore, (a cura di) *Guida alla storia militare italiana*, Napoli, 1997.

¹⁷ Il Generale Cesare Ricotti Magnani, nato in provincia di Novara nel 1822, prese parte a tutte le azioni militari del Risorgimento e fu un personaggio chiave delle istituzioni militari del periodo liberale. Generale e uomo politico, ricoprì anche più volte la carica di Ministro della Guerra, interagendo con i vari governi sulle problematiche tecniche e finanziarie della riforma delle Forze Armate italiane. Cfr. N. Labanca, *Il generale Cesare Ricotti e la politica militare italiana dal 1884 al 1887*, Roma, 1986.

Da questo punto di vista, l'azione riformatrice del Generale Ricotti può ricordare quella dello stesso Napoleone, nel momento di ristrutturare l'Armata d'Italia nella campagna del 1796, soprattutto nell'impostazione "amministrativa" data all'impianto di cambiamento¹⁸. Il grande Corso, infatti, era riuscito pienamente a esprimere il suo genio strategico dopo aver riformato alla radice tutti i meccanismi amministrativi che sovrintendevano al funzionamento della macchina bellica, affidandone l'esecuzione al Generale Vignolle¹⁹; dal risanamento finanziario per combattere gli sprechi, con l'istituzione dei Commissari militari, alla puntualità relativa alla paga della truppa, fino alla grande riforma del sistema degli appalti delle forniture dell'Armata, finalizzata a colpire il malfunzionamento, la corruzione e l'incapacità di chi, senza merito, occupava, all'interno dell'Armata d'Italia, posizioni di responsabilità. Poi la riforma delle scuole militari, l'impegno nell'addestramento e nella formazione, anche del personale civile del ministero della Guerra e tutti quei provvedimenti presi da Napoleone proprio per colpire la "cattiva amministrazione", causa prima dei mancati successi, indipendentemente dalle doti individuali di comando.

Da questo punto di vista, l'idea del Generale Ricotti per superare la cultura dinastica dell'Esercito era quella di modificare la base del reclutamento, da effettuarsi non più a livello regionale o territoriale, ma a nazionale, su modello francese, anche per, da una parte rafforzare comunque il ruolo di tradizionale sostegno dell'assetto politico-sociale, dall'altra far sentire le istituzioni militari italiane come un grande patrimonio condiviso del Risorgimento nazionale, avvicinandone le problematiche alla realtà della nuova opinione pubblica.

Naturalmente, il reclutamento nazionale, avrebbe però comportato un'ulteriore spinta all'accentramento amministrativo, a causa della centralizzazione di tutto il complesso sistema di movimenti di reclute e riservisti, con inevitabili conseguenze sull'aumento dei costi e sulla prevalenza della dimensione politica su quella tecnica che, invece,

¹⁸ Sulle riforme amministrative dell'Armata d'Italia nel periodo napoleonico cfr. M. Scazzoso, *Il Ministero della Guerra nella repubblica Cisalpina*, in "Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica", n. 14, 2006 e, dello stesso autore, *Il Ministero della Guerra tra Repubblica Italiana e Regno d'Italia (1802-1813)*, in "Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica", n. 16, 2008.

¹⁹ Sulle riforme del Generale Vignolle cfr. Scazzoso, *Il Ministero della guerra nella repubblica Cisalpina*, cit.

tale riforma intendeva modificare. Tutto ciò, alla vigilia di una nuova fase della politica estera italiana, conseguente anche all'adesione al trattato della Triplice Alleanza, che vedeva il giovane Stato unitario impegnato, anche sul piano militare, nel consolidamento della sua posizione europea e nella scelta coloniale²⁰, nel rafforzamento delle alte gerarchie militari e in un corrispondente maggior impegno finanziario. Sarà così proprio la Sinistra storica, dopo il 1876, a dover gestire l'aumento delle spese militari, anche in conseguenza del nuovo ruolo internazionale del Paese, minando quelle rigorose logiche di pareggio del bilancio, tipiche del liberismo ortodosso del ceto dirigente della Destra storica, al servizio della nuova volontà di potenza dell'Italia, in una logica d'intervento pubblico in campo economico, in continuo bilanciamento tra nuovi investimenti e necessità di risparmio e di rigore amministrativo, fino al fallimento dell'esperienza coloniale stessa.

Nel 1881, si ha un primo esempio di questa volontà di cambiamento, con i provvedimenti del nuovo Ministro della Guerra Generale Emilio Ferrero, con l'ampliamento degli organici dell'Esercito da dieci a dodici Corpi d'Armata, ossia ventiquattro divisioni, novantasei reggimenti di fanteria su tre battaglioni e ottantasette distretti militari per il reclutamento. Questo primo tipo di interventi però, mostrava un difetto di natura amministrativa, ossia, la preoccupazione di provvedere più alla cornice della riforma, l'aumento delle divisioni e dei Corpi, che non alla consistenza effettiva delle stesse unità operative; riforme che non sono sembrate realizzare una sintesi equilibrata tra lo sviluppo quantitativo dell'Esercito e degli armamenti, con un adeguato impegno nella formazione dei reparti e con nuove regole per l'addestramento, la formazione e la selezione del personale militare, trascurando il ruolo fondamentale delle Accademie, con una relativa amministrazione dei costi di gestione che, tra il 1885 e il 1887 erano passati da circa 300 milioni annui, tra Esercito e Marina, a circa 400 milioni.

Dall'unificazione dell'Esercito del 1861, per la prima volta, le Forze Armate si trovavano ad affrontare, non solo compiti "interni" di difesa del sistema, ma anche compiti "esterni" di sostegno alle ambizioni coloniali del ceto dirigente liberale.

²⁰ Sul tema cfr. Sabbatucci-Vidotto, *op. cit.*; G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, Milano, 1970; G. Rochat, *Adua. Analisi di una sconfitta*, in A. Del Boca (a cura di), *Le ragioni di una sconfitta*, Roma-Bari, 1997, pp. 343-58.

Crispi, ad esempio, in funzione del nuovo ruolo italiano, aveva chiesto uno stanziamento straordinario per la guerra imminente di 403 milioni per l'Esercito e 158 milioni per la Marina; tuttavia, l'impreparazione e l'incapacità dei comandi, uniti alla mancata razionalizzazione delle risorse finanziarie e alla disorganicità amministrativa, portarono poi, come è noto, alla sconfitta coloniale (Dogali, 1887) e alla relativa crisi della compagine governativa²¹.

Al fine di governare la crisi economica degli anni Novanta, evitando il corso forzoso della moneta, fu allora necessario procedere a una nuova politica di contenimento della spesa pubblica, anche e soprattutto in campo militare. Toccò dunque proprio a un generale, Luigi Pelloux, Ministro della Guerra dal 1891 al 1893, uomo di fiducia del Re Umberto I, Presidente del Consiglio dal 1898 al 1900, il compito ingrato di programmare una politica economica basata sul risparmio e sul taglio dei costi di gestione che, in campo militare, si risolse in congedamenti anticipati, tagli alle spese per l'addestramento dei quadri e delle truppe e contrazione complessiva dell'erogazione finanziaria; tutto questo però, senza intaccare sensibilmente l'intelaiatura dei comandi e il relativo numero degli ufficiali.

Emergeva così un altro carattere tipico dell'originario modello burocratico italiano; quello della sua anticongiunturalità, nel senso che la pubblica amministrazione veniva spesso utilizzata in modo improprio e per fini diversi da quelli di una fornitura di una serie di servizi, nel modo più efficiente possibile, al costo minore possibile. Lo strumento amministrativo, ancora una volta, serviva a raffreddare situazione di difficile governabilità, a livello occupazionale, in un quadro di rigidità organica, preoccupato solo di conservare i tradizionali equilibri di potere e le rendite di posizione, proprio per quell'originaria funzione di tenuta del sistema attribuita, subito dopo l'unificazione, al comparto burocratico.

Un problema che si ripropose anche nel successivo periodo dei governi di Giolitti²², contrassegnato dal decollo industriale italiano e

²¹ Cfr. F. Bonini, *Francesco Crispi e l'unità. Da un progetto di governo un ambiguo "mito" politico*, Roma, 1997; G. Melis, *Francesco Crispi e le riforme amministrative*, in "Le Carte e la Storia", n. 9, 2003; G. Astuto, "Io sono Crispi". *Adua 1° marzo 1896: governo forte. Fallimento di un progetto*, Bologna, 2005; D. Adorni, *Francesco Crispi. Un progetto di governo*, Firenze, 1999.

²² Cfr. F. Barbagallo, *Da Crispi a Giolitti. Lo stato, la politica, i conflitti sociali*, in Sabbatucci-Vidotto, *op. cit.*; F. Cammarano, *Storia politica dell'Italia liberale. L'età del*

che avrebbe dovuto rappresentare un'occasione importante per la modernizzazione delle Forze Armate, con la conversione di parte delle innovazioni tecnologiche proprio al settore militare e, soprattutto, con l'opportunità per la grande industria di relative lucrose commesse.

Giolitti, per il quinquennio 1901-06, attuò, a tale proposito, un consolidamento del bilancio con il quale veniva assicurata una somma prestabilita, nell'ordine di 239 milioni per il Regio Esercito e 121 milioni per la Regia Marina, al fine di garantire le risorse necessarie al cambiamento delle strutture, per adattare meglio la Forza militare alle nuove regole imposte dalla crisi dell'imperialismo europeo e della prossima tipologia di guerra. Contestualmente all'impegno finanziario, il nuovo governo, con due decreti, del 1906 e del 1908, ridisegnava la funzione del Capo di Stato Maggiore, facendolo diventare il Comandante designato dell'Esercito in caso di guerra, che, come massima autorità tecnica, si contrapponeva al Ministro della Guerra, massima autorità politica, rinnovando quel dualismo tra amministrazione e politica, mai del tutto risolto nell'esperienza italiana e che tanta parte ha sempre avuto nel cattivo funzionamento della strategia istituzionale. La mancanza di flessibilità del modello amministrativo italiano, dopo la scelta dell'omologazione del 1865, ha sempre determinato la scarsa penetrabilità al cambiamento, anche in campo militare, originando un sistema a due velocità di modernizzazione; quella rapida del sistema politico-sociale e quella assai più lenta del sistema amministrativo.

Solo il consolidamento di una cultura e di una sensibilità amministrative, tipiche delle riforme degli ultimi trent'anni, con la trasformazione in senso manageriale del modello di pubblica amministrazione e delle politiche pubbliche, sotto l'impulso della globalizzazione e delle regole giuridiche dell'Europa comunitaria, è stato finalmente in grado di coniugare la modernizzazione delle istituzioni, anche in campo militare, con la politica del rigore finanziario²³; si pensi, ad esempio, alla

liberalismo classico (1861-1901), Roma-Bari, 1999; A. Aquarone, *L'Italia giolittiana (1896-1915)*, Bologna, 1981; G. Giolitti, *Discorsi parlamentari*, a cura di N. Valeri, Torino, 1952.

²³ Sulle prospettive di riforma della pubblica amministrazione, nel quadro dei nuovi principi manageriali cfr. G. Capano, *L'improbabile riforma. Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, Bologna, 1992; R. Mussari (a cura di), *Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle Entrate*, Roma, 2002; G. Vittadini (a cura di), *Sussidiarietà: la riforma possibile*, Milano, 1998; F. Longo, *Federalismo e decentramento*, Milano, 2001.

fine della leva obbligatoria, alla costituzione di un Esercito professionale preparato, operativo e meglio organizzato, oltre alla nascita delle Agenzie militari che, come in tutti i comparti pubblici, rappresentano quella alternativa al modello burocratico ministeriale, capace di operare quella svolta necessaria a raccogliere le urgenti sfide del tempo presente. Agenzie, dotate di una certa autonomia gestionale e finanziaria, atte a valorizzare la prevalenza della dimensione tecnica del moderno concetto di guerra, rispetto alle logiche politiche tradizionali.

Tutti cambiamenti che hanno poi consentito all'Italia di svolgere, ad esempio attraverso la partecipazione alle varie missioni internazionali, quel ruolo di prestigio esterno e di riconoscimento internazionale, occupando, grazie all'attività delle Forze Armate, quella posizione centrale nelle crisi del nostro tempo che i fautori del Risorgimento e dell'unificazione politico-militare, avevano sperato di vedere un giorno realizzata.

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-8311-879-1 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



euro 15,00