

Il Libro Bianco della Difesa e il rapporto di sovraordinazione gerarchica tra Capo di stato maggiore della Difesa e Capi di stato maggiore di Forza Armata*

Corto Maltese**

(6 novembre 2015)

Extended Abstract

Nel delineare il nuovo quadro organizzativo della Difesa italiana, ivi compresi poteri ed attribuzioni degli organi militari di vertice, il nuovo Libro Bianco della Difesa sembra ispirato da una logica accentratoria e verticistica, tendente a subordinare progressivamente gli Stati maggiori di F.A. allo Stato Maggiore della Difesa.

Ciò premesso, l'analisi che segue, incentrata sul rapporto di sovraordinazione del CaSMD sui Capi di F.A. e sulla dipendenza gerarchica di questi ultimi dal Capo di SMD, dimostra come la relazione tra le due figure sia connotata da un potere del CaSMD, di massima, limitato all'emanazione di direttive "attuative", ossia riguardanti la concreta realizzazione degli obiettivi strategici, organizzativi o tecnico-finanziari, tracciati in conformità all'indirizzo politico o alle scelte del Ministro. Come in tutti i rapporti di direzione, il Capo di stato maggiore della Difesa avrà il potere di emanare atti d'indirizzo con i quali, anziché imporre specifici comportamenti, indicherà gli scopi concreti da perseguire, ovvero stabilirà l'ordine delle priorità tra gli scopi in questione, lasciando ai Capi di F.A. la scelta delle modalità per raggiungerli. Ciò anche in ossequio alla norma che prevede che siano i Capi di F.A. ad esercitare in forma piena ed esclusiva il comando, l'organizzazione e l'approntamento delle rispettive Forze.

La ricostruzione dei poteri così operata pare in linea con le più recenti riforme della P.A. italiana, basate su modelli organizzativi solo latamente gerarchici e ispirate ai principi di decentramento, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La tipologia di controllo esercitabile dal CaSMD sull'attività dei Capi di F.A. è quella propria della valutazione e controllo strategico. L'intenzione di sottoporre ad un vaglio preventivo e generalizzato ogni singolo atto dei Capi di stato maggiore di F.A. esorbita dai poteri accordati dalla legge al CaSMD, essendo tali poteri in sostanza limitati alla possibilità di verificare l'allineamento degli atti in parola con gli indirizzi strategici contenuti nelle direttive emanate.

Da quanto fin qui riferito può dedursi che il rapporto di dipendenza gerarchica tra CaSMD e Capi di F.A. è qualificabile come *atipico*, ossia caratterizzato da dipendenza gerarchica temperata dal principio di riparto delle rispettive competenze, stabilito dalla legge. Tale dipendenza si esplicita così in un rapporto di direzione, il quale, a sua volta, si estrinseca in un potere di direttiva articolato su due livelli: dal Ministro al CaSMD e da quest'ultimo ai Capi di stato maggiore di F.A. Ciò che cambia, dal primo livello (politico-militare) al secondo (strategico) è l'ampiezza degli obiettivi da perseguirsi. Questi ultimi, nelle direttive rivolte ai Capi di F.A., divengono funzionali al perseguimento di quelli ricevuti nelle direttive del Ministro.

La ratio di un sistema di poteri tra Autorità di vertice della Difesa articolato su un rapporto di direzione su due livelli si rinviene nella necessità di assicurare un concreto bilanciamento di potestà, competenze e responsabilità, evitando un eccessivo accentramento di autorità in capo ad una sola figura istituzionale – figura che, ed è forse bene ricordarlo, rimarrebbe altrimenti responsabile unico dell'uso della forza militare dello Stato.

* Scritto sottoposto a *referee*.

1. Introduzione

Il 21 aprile 2015 è stato presentato il Libro Bianco¹ della Difesa, documento di indirizzo politico contenente gli orientamenti del Ministro per la futura riforma del comparto Difesa. In linea generale, il documento in parola prevede una verticalizzazione della struttura organizzativa dell'Amministrazione della Difesa e un accentramento di attribuzioni nelle mani del Capo di stato maggiore della Difesa (CaSMD), a scapito dei Capi di stato maggiore di Forza Armata e del Segretario Generale/Direttore Nazionale degli Armamenti². Esempio evidente di tale tendenza verticalizzatrice è la recente proposta³, emersa in ambienti della Difesa e poi ritirata, di inserire direttamente in un prossimo Decreto legge di finanziamento delle missioni all'estero una norma che, sulla scorta di quanto previsto nel Libro Bianco⁴, istituisca una commissione unica interforze di avanzamento per i dirigenti militari, con a capo il CaSMD, in modo che quest'ultimo possa esercitare un controllo diretto sull'avanzamento degli Ufficiali ai gradi di vertice delle singole FF.AA. Da evidenziare che, così facendo, almeno inizialmente, la riforma in questione vedrebbe la luce senza alcun passaggio parlamentare e in spregio dell'iter procedurale previsto dallo stesso Governo nel Libro Bianco per attuarne i contenuti. Nello specifico, difatti, nonostante il Libro Bianco si presenti, per la genericità dei concetti ivi riportati, quale un mero documento d'indirizzo, gli autori del testo rammentano ai lettori che esso "costituisce 'direttiva ministeriale' per tutte le articolazioni dell'Amministrazione della Difesa"⁵. Come tale, quando possibile *a legislazione vigente*, esso dovrebbe essere immediatamente applicato. L'attuazione delle altre parti del Libro Bianco, che invece richiedono una modifica dell'attuale quadro normativo, doveva essere portata avanti secondo un percorso articolato su più passaggi e con la partecipazione attiva dello Stato Maggiore Difesa (SMD) e di una "Commissione di alto livello tecnico-giuridico, composta da esperti di alto profilo"⁶.

Per poter riconoscere a quali riforme può essere dato immediato corso e quali invece necessitano di una modifica delle norme di settore, occorre tuttavia avere un quadro chiaro dei poteri e delle attribuzioni che la legge, *al momento*, pone in capo ai vertici dell'Amministrazione Difesa, oltre che della ratio di fondo che ha portato finora il Legislatore e, prima ancora, il Costituente, a disegnare un complesso di poteri e responsabilità bilanciato ed equilibrato in capo alle Autorità militari apicali.

In particolare, in tema di verticalizzazione organizzativa e accentramento di attribuzioni, occorrerà individuare quei poteri che il Capo di stato maggiore della Difesa può già legittimamente esercitare sui Capi di F.A., senza bisogno di ulteriori modifiche normative. Secondo il Codice dell'Ordinamento Militare ("Codice" o COM)⁷ il Capo di stato maggiore della Difesa, è difatti "gerarchicamente sovraordinato ai Capi di stato maggiore di Forza armata"⁸. Tra questi ultimi e il Capo di SMD esiste un rapporto che il Codice qualifica quale "dipendenza"⁹, senza però specificarne i tratti distintivi.

Quali saranno allora i contenuti di tale rapporto di dipendenza? Fino a che punto il CaSMD potrà spingersi nell'emanazione di atti dal contenuto prescrittivo nei confronti dei Capi di stato maggiore di F.A.?

¹ Ministero della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 21 aprile 2015, www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf.

² Si vedano, in particolare, i par. 172-178, 181 e 183.

³ G. Baracca, "Difesa monolitica: Astute manovre, si scoprono gli altarini e il disegno autoritarista inizia a rivelarsi?", *Difesa On Line*, 17 settembre 2015, <http://www.difesaonline.it/evidenza/lettere-al-direttore/difesa-monolitica-astute-manovre-si-scoprono-gli-altarini-e-il-disegno>.

⁴ Libro Bianco, cit., par. 181.

⁵ Ibid., par. 294.

⁶ Ibid. Vds anche par. 296-298.

⁷ D. Lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

⁸ Art. 25, co. 2, lett. b), n. 1, COM.

⁹ Art. 32, co. 1, lett. b), COM.

Per poter rispondere in maniera puntuale ad un simile quesito, occorre indagare nello specifico il rapporto che lega il Capo di SMD ai Capi delle FF.AA., alla luce dei criteri ispiratori delle più recenti riforme della Pubblica Amministrazione italiana. A tal fine, lo scritto prende le mosse dallo studio delle caratteristiche precipue del rapporto di direzione nel diritto amministrativo e del relativo potere di controllo, per poi analizzare, più nello specifico, il rapporto di sovraordinazione gerarchica tra CaSMD e Capi di F.A. Un ulteriore paragrafo viene riservato al concetto di dipendenza tra i due vertici, distinguendo tra i principi propri della dipendenza organica, gerarchica e funzionale. Il frutto dell'analisi in parola costituisce l'oggetto di alcune brevi conclusioni, che dovrebbero indurre ad una maggiore riflessione sulle possibili conseguenze di quest'ennesima riforma della Difesa.

2. Il rapporto di direzione nella riforma della Pubblica Amministrazione: Caratteristiche e specificità

La direzione è una relazione organizzativa costituita, sia tra uffici o persone fisiche della medesima struttura, sia tra uffici, strutture o persone giuridiche diversi, caratterizzata da un potere dell'organo sovraordinato nei confronti del sottoposto limitato nel grado e nell'oggetto. Nel rapporto di direzione, l'ufficio, la struttura o la persona sovraordinati sono dotati del potere di emanare atti di indirizzo con i quali, anziché imporre specifici comportamenti, indicano gli scopi concreti da perseguire, ovvero stabiliscono l'ordine delle priorità tra gli scopi in questione, lasciando all'ufficio, alla struttura o alla persona subordinati la scelta delle modalità per raggiungerli¹⁰. Tali atti d'indirizzo vengono chiamati "direttive". Il rapporto di direzione si distingue pertanto da quello gerarchico in senso stretto¹¹, laddove quest'ultimo è caratterizzato invece da una posizione di supremazia generale, che si esplica mediante l'emanazione di ordini amministrativi, istruzioni e circolari.

La natura giuridica della direttiva "non implica una mera esecuzione da parte del subordinato, ma un'attuazione nei termini compatibili con le caratteristiche tecniche e giuridiche delle attività da porre in essere"¹². Come segnalato da autorevole dottrina¹³, l'organo soggetto alla direttiva può anche discostarsi dagli indirizzi ricevuti, purché sia in grado di motivare tale suo comportamento. A fronte dell'eterogenea formulazione delle direttive, contenenti tanto "regole di scopo", quanto "regole finali"¹⁴, è emersa la difficoltà in dottrina di tipizzare il contenuto del potere di direzione entro un perimetro normativo certo. Il potere di emanare direttive rimane comunque collegato al potere di definire la gerarchia degli obiettivi da raggiungere.

Il rapporto tra chi dirige e chi è diretto non è del tutto unilaterale. Tale caratteristica viene desunta dal processo di formazione della direttiva, che sovente coinvolge l'organo sottordinato attraverso il potere di proposta: mediante quest'ultimo potere, il subordinato partecipa alla formazione dell'atto che costituirà l'orientamento ed il limite della propria attività¹⁵. La ratio si ritrova nella competenza in materia espressa dall'ufficio proponente: unico depositario dell'esperienza e della capacità di porre in essere gli atti oggetto della direttiva medesima. Ciò è tanto più vero nel caso delle attribuzioni dei Capi di stato maggiore delle Forze Armate ex art. 89 del Testo Unico dell'Ordinamento Militare ("Testo Unico" o TUOM)¹⁶ – norma che sarà illustrata in prosieguo.

¹⁰ F.G. Scoca, "I modelli organizzativi", in L. Mazzaroli et al. (a cura di), *Diritto Amministrativo* (Bologna: Monduzzi, 2^a ed., 1998, Vol. I), pp. 541-616, a p. 607.

¹¹ G. Corso, *Manuale di Diritto Amministrativo* (Torino: Giappichelli, 6^a ed., 2013), p. 108.

¹² G. Rossi, *Principi di diritto amministrativo*, (Torino: Giappichelli, 2^a ed., 2015), p. 141.

¹³ F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo* (Milano: Giuffrè, II^a ed., 2007), p. 572.

¹⁴ E. Longo, "La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente", in S. Pajno, G. Verde, *Studi sulle fonti del diritto: Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Vol. I (Milano: Giuffrè, 2010), pp. 283-316, a p. 285 (nota 4).

¹⁵ Corso, cit., p. 109. Si vedano, in particolare, l'art. 14, co. 1 e l'art. 16, co. 1, lett. a), a)-bis e e), D.Lgs. 165/2001.

¹⁶ D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90.

Nel rapporto gerarchico in senso stretto l'organo sovraordinato ha potere di delega sul subordinato, vigila in modo penetrante sull'operato di quest'ultimo, anche attraverso inchieste o ispezioni, risolve eventuali conflitti di competenza tra uffici sottoposti, ovvero li coordina, ha potere di avocazione e sostituzione del subordinato, nonché potere di ritiro degli atti prodotti dai sottoposti. Più importante, organo superiore ed inferiore condividono un'identica sfera di competenza¹⁷. In tal modo il sovraordinato può assumere, a propria discrezione, la responsabilità verso l'esterno degli atti assunti e delle condotte poste in essere dal subordinato, il quale, in questo caso, rimane responsabile solo verso il proprio superiore.

Nell'attuale organizzazione della Pubblica Amministrazione italiana, il rapporto gerarchico in senso stretto si è sempre più diradato, a vantaggio di un modello gerarchico in senso lato, basato, per l'appunto, su più o meno specifici poteri di direzione. Questa crisi del modello gerarchico classico si è avuta di recente con la progressiva attuazione del dettato dell'art. 97 della Costituzione¹⁸, sulla scorta del quale la distribuzione di competenza tra vari uffici, e le responsabilità dei rispettivi titolari¹⁹, vengono stabilite dalla legge. Venuta meno l'identità di competenza e di responsabilità tra i vari uffici, il potere ordinativo in capo al superiore è stato via via eroso dalla definizione dettagliata delle competenze ed attribuzioni dei vari uffici²⁰. Si veda in particolare il D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165²¹ – provvedimento, quest'ultimo, che marca una volta per tutte una netta separazione della sfera gestionale, in capo ai dirigenti pubblici, da quella di indirizzo politico, in capo al Ministro. Al Ministro sono preclusi poteri di revoca, riforma, avocazione o di adozione di provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti pubblici. In caso d'inerzia o ritardo, dopo la fissazione di un termine perentorio per l'adozione degli atti di competenza del dirigente, il Ministro può, al massimo, spingersi fino alla nomina di un commissario ad acta²².

Nel caso del Ministero della Difesa, il principio di distinzione tra sfera gestionale e di indirizzo politico dovrà nondimeno raccordarsi con le norme di diritto speciale stabilite dal Codice e dal Testo Unico, secondo le quali il Ministro esercita, accanto a prevalenti poteri di indirizzo politico, taluni poteri "gestori" di tipo disciplinare e organizzativo. Secondo il Codice, difatti, il Ministro rimane il "massimo organo gerarchico e disciplinare"²³ dell'Amministrazione militare e civile della Difesa. E' altresì facoltà del Ministro, "sopprimere o riorganizzare, con proprio decreto, [...] enti e organismi"²⁴ della Difesa. Nel primo caso, tuttavia, il Ministro non esercita i citati poteri disciplinari personalmente, ma attraverso la Direzione Generale del Personale Militare²⁵. Nel secondo caso, invece, nel dar luogo a riorganizzazioni dell'apparato amministrativo della Difesa, il Ministro non è titolare di un autonomo potere d'iniziativa, che spetta invece al Capo di stato maggiore della Difesa: il Ministro si limita difatti ad approvare o meno le proposte da questi avanzate²⁶. Sebbene quindi tali poteri eccedano il mero indirizzo politico, essi non possono considerarsi quali poteri gestori pieni. Del resto, come vedremo nel quinto paragrafo, il ruolo formale di vertice gerarchico-disciplinare del Ministro non si traduce nell'attribuzione di poteri ulteriori rispetto a quello di direttiva.

¹⁷ P.M. Zerman, "Rapporti e modelli organizzativi", in M. Mirabella (a cura di), *Manuale di Diritto Amministrativo* (Milano: Giuffrè, 2012), pp. 133-154, a p. 141.

¹⁸ Art. 97, co. 3 Cost.: "Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari".

¹⁹ In tema di responsabilità dei dirigenti pubblici, l'art. 97 Cost. va messo in necessaria correlazione con l'art. 28, co. 1 Cost., secondo cui "I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti".

²⁰ Caringella, cit., p. 570.

²¹ Cfr. in particolare gli artt. 4 e 14.

²² D.Lgs. 165/2001, art. 14, co. 3. Lo stesso comma tuttavia fa salvo, tra l'altro, il potere di annullamento straordinario degli atti amministrativi a tutela dell'unità dell'ordinamento in capo al Consiglio dei Ministri e il potere di annullamento ministeriale per motivi di legittimità.

²³ Art. 10, co. 1 COM.

²⁴ Ibid., co. 3.

²⁵ Art. 114 COM.

²⁶ Art. 10, co. 3 COM.

Tornando ai criteri ispiratori della recente riorganizzazione del comparto pubblico, occorre aggiungere che la struttura verticistica delle pubbliche amministrazioni ha progressivamente ceduto il passo ad una organizzazione sensibilmente più atomizzata, dapprima “deconcentrata”²⁷ e successivamente decentrata, ispirata ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ricavati dai principi di cui all’art. 5 della Costituzione²⁸, dal successivo art. 118 della stessa carta costituzionale (come modificato dalla L. cost. n. 3/2001)²⁹, e dalla legge³⁰. Il decentramento è pertanto gradualmente assunto a “regola fondamentale dell’organizzazione amministrativa”³¹, secondo una tendenza che vede il sorgere di formule autonomistiche, corpi amministrativi che si associano per obiettivi, centri decisionali autonomi e, in generale, una disaggregazione del precedente modello organizzativo centralizzato³².

Il processo appena descritto mostra un chiaro affievolimento dei poteri attribuiti alle Autorità centrali, a tutto vantaggio dei livelli decisionali inferiori. Ancora una volta, tale affievolimento si traduce in rapporti organizzativi tra enti e organismi solo latamente qualificabili come “gerarchici” nel senso classico del termine.

3. Rapporto di direzione e potere di controllo

Corollario del rapporto di direzione è il potere di controllo sugli atti e sull’operato dell’organo destinatario delle direttive emanate dal superiore. Senza voler indagare troppo a fondo sull’evoluzione del sistema dei controlli interni alla Pubblica Amministrazione³³, può senz’altro affermarsi che il pubblico impiego ha conosciuto una progressiva trasformazione da un sistema di controllo *ex ante*, ad uno *ex post*, incentrato su un controllo di risultato piuttosto che su una serie di puntuali controlli di legittimità inseriti all’interno di un iter procedimentale prestabilito *ex lege*³⁴. Il principio cardine che ha ispirato le riforme organizzative della P.A., dagli anni ’90 del secolo scorso ad oggi, è quello secondo cui l’azione di controllo assurge al rango di strumento di direzione in mano ai responsabili politici e amministrativi³⁵, fino all’introduzione di criteri di

²⁷ Per deconcentrazione amministrativa s’intende un processo di distribuzione delle competenze (e quindi non delle attribuzioni né delle potestà) tra uffici centrali ed uffici locali, secondo il canone del prevalente interesse. Secondo tale principio, l’attività amministrativa su ciò che si ritiene di interesse locale, spetta agli Uffici locali, mentre le Autorità centrali dovrebbero essere preposte alla sola tutela di interessi generali (G. Montedoro, “Esigenze di tutela e rimedi giuridici”, in F. Caringella et al. (a cura di), *Le tecniche di tutela nel processo amministrativo* (Milano: Giuffrè, 2006), pp. 1-11, a p. 2, nota 1).

²⁸ Art. 5 Cost.: “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”.

²⁹ Art. 118, co. 1 Cost.: “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”

³⁰ E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo* (Milano: Giuffrè, 13^a ed., 2011), p. 60 ss. Oltre alla L. Cost. 3/2001, sul principio di sussidiarietà l’autore cita la L. 131/2003, emanata in conseguenza della predetta legge costituzionale, l’art. 120 Cost. e la delega conferita al Governo con l’art. 1, co. 2. L. n. 59/1997, esercitata con il successivo D.Lgs. 112/1998, sul trasferimento di funzioni e compiti agli enti locali.

³¹ *Ibid.*, p. 61

³² S. Licciardello, “La formazione del sistema di diritto amministrativo”, in AA.VV. *Percorsi di diritto amministrativo* (Torino, Giappichelli, 2014), pp. 3-31, a pp. 20-21.

³³ Sul tema, si vedano, ad es., V. Tenore, *L’ispezione amministrativa e il suo procedimento* (Milano, Giuffrè, 1999); R. Ruffini, *L’evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione. Linee operative per lo sviluppo dell’audit e della gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni* (Milano: Franco Angeli, 2010); A. Spano, *Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione* (Milano: Giuffrè, 2009), pp. 189-232.

³⁴ A. Baldanza, “Le funzioni di controllo della Corte dei Conti”, in V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: Responsabilità, pensioni, controlli* (Milano: Giuffrè, 2008), pp. 995-1077, a p. 1001; C. Lacava, “I controlli”, in L. Fiorentino et al., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme* (Milano: Giuffrè, 2008), pp. 375-402, a p. 380. B. Dente, “L’evoluzione dei controlli negli anni ’90”, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Vol. 2, fasc. 6, 1999, pp. 1197-1224, a p. 1199 ss..

³⁵ B. Dente e N. Piraino, “La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato”, in F. Butera e B. Dente (a cura di) *Change management nelle Pubbliche Amministrazioni: Una proposta* (Milano: Franco Angeli, 2009), pp.

valutazione della performance di stampo aziendalistico e alla loro “giuridicizzazione”, operata con la c.d. “Legge Brunetta” del 2009³⁶. In tale quadro, il controllo interno viene a declinarsi su quattro diverse funzioni cardine, passando dalla *valutazione e controllo strategico*, propria degli organi d’indirizzo politico, quali, ad es. gli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri, al *controllo di gestione*, alla *valutazione del personale dirigenziale* e al *controllo di regolarità amministrativa*, queste ultime tre attribuite invece ai dirigenti generali-vertici delle Amministrazioni e oggetto esse stesse di valutazione e controllo strategici³⁷.

Il sistema appena descritto si articola dunque su due diversi livelli, che riflettono il rapporto gerarchico tra gli organi dell’Amministrazione e, prima ancora, tra potere di indirizzo politico e potere di gestione: agli organi che perseguono funzioni di indirizzo politico compete un controllo di tipo strategico sui dirigenti generali, mentre questi ultimi saranno in origine tenetari di poteri più penetranti, che attengono al merito e alla legittimità degli atti adottati dai sottoposti, oltre che alle loro capacità dirigenziali. Non è un caso che la recente legge delega in materia di riorganizzazione della P.A. invochi un ‘rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione e del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti, attraverso l’esclusiva imputabilità agli stessi della responsabilità amministrativo-contabile per l’attività gestionale’³⁸.

Nonostante ciò, con l’estensione del rapporto di direzione ai livelli gerarchici sottostanti, anche i dirigenti generali hanno progressivamente visto i propri poteri di controllo ri-modellarsi a similitudine del controllo strategico. In particolare, se si guarda agli obiettivi del controllo strategico, apparirà più chiara la stretta correlazione tra tale forma di controllo e il rapporto di direzione. Secondo la legge, difatti, il controllo strategico:

“mira a verificare, in funzione dell’esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l’effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico. L’attività stessa consiste nell’analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi”³⁹.

Il controllo strategico costituisce, in pratica, “uno strumento di allineamento costante tra indirizzi strategici e attività operative”⁴⁰. Con la c.d. “Riforma Brunetta” del 2009, la funzione di valutazione e controllo strategico è stata trasferita in capo ad “Organismi indipendenti di valutazione della performance” (OIV), creati all’interno di ogni singola Amministrazione⁴¹. Per il Ministero della Difesa l’OIV viene disciplinato dall’art. 21 del TUOM. Gli OIV sono responsabili della valutazione dei soli dirigenti di livello apicale, ossia di coloro che ricevono direttive di

275-299, a p. 277. I controlli citati si riferiscono a quelli introdotti dal D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286, emanato sulla scorta degli artt. 11, co. 1, lett. c) e 17 della L. 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. “Legge Bassanini”).

³⁶ A.L. Tarasco, *Corte dei Conti ed effetti dei controlli amministrativi* (Padova, Cedam, 2012), pp. 24 ss. Ci si riferisce al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, emanato in attuazione della delega conferita al Governo con L. 4 marzo 2009, n. 15. Secondo Tarasco, “[a]ssumendo [...] i parametri dell’economicità, efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa come la traduzione normativa del principio costituzionale del buon andamento, può dirsi che con la legge n. 15/2009 si assiste al cambiamento per cui la violazione di tale canone costituzionale non si limita ad integrare figure sintomatiche dell’eccesso di potere [...] ma integra esso stesso, di per sé, vizio di violazione di legge” (Ibid., p. 25).

³⁷ Dente e Piraino, cit., pp. 278-279.

³⁸ L. 7 agosto 2015, n. 124, art. 17, co. 1, lett. t). Vds anche art. 8, co. lett. c), n. 5 e art. 11, co. 1, lett. m). Quest’ultima norma, in particolare, delega il Governo alla “ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l’attività gestionale”.

³⁹ D.Lgs. n. 286/1999, art. 6, co. 1.

⁴⁰ Ruffini, cit. p. 37.

⁴¹ D.Lgs. n. 150/2009, art. 14, co. 2.

indirizzo politico. In tal modo la valutazione dei dirigenti viene distinta tra dirigenti di prima e seconda fascia⁴².

Come anticipato, la sopracitata crisi del modello organizzativo gerarchico classico e l'introduzione del rapporto di direzione tra uffici della Pubblica Amministrazione ha tuttavia finito per estendere l'esercizio del controllo strategico a livelli gerarchici inferiori rispetto a quello apicale. Se difatti il rapporto gerarchico tra uffici viene a sostanzarsi, in via crescente, nell'emanazione di direttive, è evidente come il relativo controllo – per l'appunto, di tipo strategico – venga sempre più ad affiancarsi al più incisivo controllo di gestione, già nelle mani dei dirigenti generali. In altre parole, se la direttiva cessa di essere, in via esclusiva, un atto d'indirizzo politico in capo al Ministro, ma diviene uno strumento ordinario che regola il funzionamento dell'attività amministrativa, ai relativi responsabili competerà il solo controllo dell'effettivo "allineamento" degli atti adottati dai subordinati con gli indirizzi di *policy* previamente trasmessi loro.

4. La sovraordinazione gerarchica tra il Capo di stato maggiore della Difesa e Capi di stato maggiore di Forza Armata

Quanto premesso potrà servire a comprendere pienamente i limiti del vincolo di subordinazione gerarchica oggi esistente tra i vertici delle FF.AA. ed il vertice della Difesa.

In primo luogo, il Capo di stato maggiore della Difesa è egli stesso destinatario di direttive d'indirizzo promananti dal Ministro della Difesa, vertice del livello politico-militare⁴³, da cui "dipende direttamente" e al quale "risponde dell'esecuzione delle direttive ricevute"⁴⁴. Il Capo di SMD è poi titolare di un autonomo potere di proposta nei confronti del Ministro, ad esempio, in merito alla "pianificazione generale finanziaria dello strumento militare, alla pianificazione operativa interforze e ai conseguenti programmi tecnico-finanziari"⁴⁵. Interessante notare che, in questo caso, vi è obbligo per il Capo di SMD di sentire i Capi di F.A. prima di trasmettere le proposte in parola: ciò poiché questi ultimi rimangono "responsabili dell'organizzazione e dell'approntamento delle rispettive Forze armate"⁴⁶, esercitando "la funzione di comando"⁴⁷ delle stesse. Comando, organizzazione e approntamento delle Forze vengono quindi esercitati in forma piena ed esclusiva dai Capi di F.A. e non, come con riguardo ad altre competenze, su direttiva del Capo di SMD. Alla *responsabilità esclusiva*, verso l'esterno, dei titolari del Comando corrisponde, infatti, come visto al paragrafo precedente, la *competenza esclusiva* degli stessi in merito ai poteri derivanti da tale autorità. In pratica, la competenza gerarchica generale che il CaSMD dovrebbe possedere quale organo sovraordinato viene meno in ragione delle specifiche attribuzioni concesse ai Capi di F.A. dalla legge⁴⁸.

Non a caso, ad esempio, attività che coinvolgono le singole F.A. in maniera profonda, quali la fissazione degli "obiettivi operativi delle Forze armate", la predisposizione "dei piani operativi generali e contingenti", "la configurazione complessiva della struttura ordinativa e dei relativi organici", non vengono intraprese in via autonoma dal CaSMD, ma "sulla base delle direttive del Ministro della difesa, sentiti i Capi di stato maggiore di Forza armata"⁴⁹. In particolare, per quanto concerne i "piani operativi", il CaSMD è titolare di un mero potere di approvazione, ma la predisposizione degli stessi è saldamente nelle mani dei Capi di F.A.⁵⁰. Ancora, se è vero che il CaSMD emana direttive sulla struttura ordinativa *complessiva* e sui relativi organici, sono i Capi

⁴² Spano, cit., p. 207.

⁴³ Art. 25, co. 2, lett. a), art. 26, co. 1 COM; art. 89, co. 1, lett. a) e o) TUOM.

⁴⁴ Art. 25, co. 2, lett. a) COM.

⁴⁵ Art. 89, co. 1, lett. d) TUOM.

⁴⁶ Art. 33, co. 1, lett. b) COM.

⁴⁷ Ibid., lett. c).

⁴⁸ F. Bassetta, M. Poli, V. Poli, R. Sernicola, "Organizzazione e Funzioni", in R. De Nictolis, V. Poli, V. Tenore (a cura di), *Commentario all'Ordinamento Militare*, Vol. I (EPC Libri: Roma, 2010), p. 280.

⁴⁹ Art. 89, co. 1, lett. o), nn. 1, 4-5 TUOM.

⁵⁰ Art. 89, co. 1, lett. v) TUOM.

delle FF.AA. che, “nel quadro delle direttive ricevute”, “determinano [...] l'ordinamento, gli organici e il funzionamento dei comandi, reparti, unità, istituti ed enti vari emanando le relative *disposizioni* [corsivo aggiunto] nei settori di attività tecnico-operativa”⁵¹ della propria F.A.. Sono sempre i Capi di Stato Maggiore di F.A. che, “con proprie determinazioni[,] individuano nell'ambito delle rispettive organizzazioni, [...] gli incarichi a cui sono associate le funzioni e responsabilità di datore di lavoro, tenuto conto [...] delle peculiarità organizzative e delle specifiche effettive esigenze connesse al servizio espletato”⁵². La ratio della norma è chiara: solo chi esercita il *comando* di un'entità organica unitaria e ne disciplina *organizzazione e approntamento* è in grado di conoscere le figure a cui può essere attribuita la responsabilità della sicurezza dei militari dipendenti sul luogo di lavoro. In altre parole, la norma riconosce, sulla base di un criterio specialistico le *peculiarità* e le *esigenze connesse al servizio espletato* dalle singole Forze Armate.

Se pertanto il rapporto che lega il Capo di stato maggiore di F.A. ai propri sottoposti è di subordinazione gerarchica piena, non altrettanto si può dire del vincolo intercorrente tra questi e il Capo di SMD. Ad un'analisi puntuale delle norme in materia, rinvenibili negli artt. 89 e 95 del TUOM, si evince difatti come la relazione tra le due figure sia connotata da un potere, di massima, limitato all'emanazione di direttive “attuative”, ossia riguardanti la concreta realizzazione degli obiettivi strategici, organizzativi o tecnico-finanziari, tracciati dal Capo di SMD in conformità all'indirizzo politico o alle scelte del Ministro. Il CaSMD, tra l'altro:

- a. emana le direttive ai Capi di stato maggiore di Forza Armata sulle priorità operative e tecnico-finanziarie complessive, nonché i criteri fondamentali programmatici di lungo periodo⁵³;
- b. impartisce direttive ai Capi di stato maggiore di Forza Armata per l'attuazione dei programmi tecnico-finanziari approvati dal Ministro della Difesa⁵⁴;
- c. emana direttive, per l'impiego operativo dei fondi destinati al settore investimento ai Capi di stato maggiore di Forza Armata, in ordine alle priorità dei programmi da realizzare e alle conseguenti assegnazioni dei mezzi finanziari⁵⁵.

Interessante osservare come al potere di direttiva del CaSMD sulle priorità operative e tecnico-finanziarie *complessive*, corrisponde il potere di proposta dei CaSMFA nello stesso settore con riguardo alle rispettive Forze⁵⁶.

5. La “dipendenza” tra Capo di stato maggiore della Difesa e Capi di stato maggiore di Forza Armata

Esaminati i poteri in capo al CaSMD e le corrispondenti attribuzioni dei Capi di F.A., risulta più agevole circoscrivere il rapporto di “dipendenza”⁵⁷ che lega le due figure. Esclusa la dipendenza organica, in quanto i Capi di SMD e delle FF.AA. costituiscono autonomi vertici di diversi apparati organici, l'analisi può concentrarsi sulle categorie della dipendenza gerarchica, in contrapposizione alla dipendenza funzionale.

In generale, nella P.A. il rapporto tra vertice politico e dirigenti generali è qualificato dalla dottrina e giurisprudenza come un rapporto di dipendenza funzionale, e ciò in quanto il compito precipuo dell'Amministrazione è quello di dare attuazione all'indirizzo politico ricevuto. Tale compito, a ben vedere, non può realizzarsi se non in presenza di “una posizione di interdipendenza operativa, che comprende la elezione dei mezzi da utilizzare e la valutazione

⁵¹ Art. 95, co. 1, lett. h), n. 1 TUOM.

⁵² Art. 246, co. 6 TUOM.

⁵³ Art. 89, co. 1, lett. e) e art. 95, co. 1, lett. a) TUOM.

⁵⁴ Art. 89, co. 1, lett. g) e art. 95, co. 1, lett. b) TUOM.

⁵⁵ Art. 89, co. 1, lett. l) e art. 95, co. 1, lett. c) TUOM.

⁵⁶ Art. 89, co. 1, lett. e) e art. 95, co. 1, lett. a) TUOM.

⁵⁷ Cfr. *supra*, nota 9.

della loro idoneità a raggiungere i fini in modo imparziale e nel rispetto delle regole costituzionali⁵⁸. Tale dipendenza funzionale si estende ai rapporti tra dirigenti di prima e di seconda fascia⁵⁹. Nel caso di specie, tuttavia, trovando applicazione le norme del Codice e del Testo Unico, quali regole speciali di disciplina complessiva della materia, i principi anzi visti non potranno attuarsi direttamente, ma costituiranno meri criteri generali di rinvio. Come visto in premessa, inoltre, il Codice parla di “sovraordinazione *gerarchica* [corsivo aggiunto]”⁶⁰, alludendo pertanto ad un qualche esistente rapporto di gerarchia tra le due figure. Tale rapporto non può essere eluso *sic et simpliciter*. In aggiunta, i Capi delle FF.AA. non possono certo parificarsi ai dirigenti di seconda fascia delle pubbliche amministrazioni. Non appare utilizzabile, neppure in via interpretativa, l'accostamento del CaSMD a quello di un segretario generale o capo dipartimento previsto dal D.Lgs. 165/2001⁶¹, in quanto tali figure risultano titolari di poteri di mero *coordinamento* di uffici dirigenziali di livello generale – poteri molto meno penetranti⁶² rispetto ai poteri di direzione spettanti al Capo di SMD.

Se si esclude il tradizionale vincolo funzionale e ci si accosta all'altrettanto tradizionale vincolo gerarchico, occorrerà osservare che, nell'ordinamento militare italiano, il rapporto gerarchico non è fondato esclusivamente sui rapporti interorganici tra uffici, ma su rapporti interpersonali, secondo lo schema della *gerarchia tra persone*, basata sostanzialmente sul grado⁶³. Corollario del rapporto di superiorità è la capacità di emanare “ordini” a *qualunque* subordinato⁶⁴. Questo tuttavia non pare il caso del rapporto in questione, laddove tale capacità non è prevista dalla legge, la quale, come visto, si limita a prevedere specifici poteri di direzione e controllo, sulla base di diverse competenze, previamente ripartite. I Capi di stato maggiore di F.A. non sono parificabili ad un *qualunque* subordinato con cui il Capo di SMD si trova occasionalmente a dover trattare, ma figure inserite stabilmente in un rapporto di dipendenza, ancorché non organica. Tale relazione esclude tuttavia gli ordinari ruoli di “comandante” e “comandato”, i quali implicano “uno stretto rapporto interpersonale e funzionale, che si instaura solo tra un determinato superiore e un determinato inferiore”⁶⁵, qui ovviamente assenti.

Scartati i modelli di dipendenza finora tipizzati, residua l'individuazione di un modello di dipendenza gerarchica *atipico*, che potremmo qualificare come dipendenza gerarchica temperata dal principio di riparto delle rispettive competenze, stabilito dalla legge. Tale dipendenza si esplicita in un rapporto di direzione che, a sua volta, si estrinseca in un potere di direttiva articolato su due livelli: dal Ministro al CaSMD e da quest'ultimo ai Capi di stato maggiore di F.A. Ciò che cambia, dal primo livello (politico-militare) al secondo (strategico) è l'ampiezza degli obiettivi da perseguirsi. Questi ultimi, nelle direttive rivolte ai Capi di F.A., divengono funzionali al perseguimento di quelli ricevuti nelle direttive del Ministro. Attribuzione ulteriore del CaSMD è quella di raccordo dei piani e delle proposte dei Capi di F.A. all'interno del disegno complessivo voluto dal livello politico, secondo uno “sviluppo bilanciato di tutte le componenti dello strumento militare”, come previsto nella Legge di Stabilità 2014⁶⁶.

Una simile interpretazione sembra trovare riscontro nell'analisi del rapporto che lega i vertici militari della Difesa al Ministro pro-tempore. Come visto sopra, ai sensi dell'art. 10 COM, il Ministro della Difesa rappresenta il “massimo organo gerarchico e disciplinare”

⁵⁸ R. Chieppa, V. Lopilato, *Studi di diritto amministrativo* (Milano: Giuffrè, 2007), p. 280.

⁵⁹ F. Logiudice e G. Neri, *La Dirigenza Pubblica: Lo spoils system dalla giurisprudenza costituzionale alla recente manovra d'estate*, 20 ottobre 2010, <http://www.altalex.com/documents/altalex/news/2010/10/21/la-dirigenza-pubblica-lo-spoils-system-dalla-giurisprudenza-alla-manovra-d-estate>, p. 3.

⁶⁰ Cfr. *supra*, nota 8.

⁶¹ D.Lgs 165/2001, art. 16, co. 5.

⁶² Per una differenza tra poteri di direzione e coordinamento cfr. Scoca, cit., p. 610.

⁶³ E. Boursier Niutta, A. Esposito, *Elementi di Diritto Disciplinare Militare* (Roma: Laurus Robuffo, 4ª ed., 2013), p. 56.

⁶⁴ Art. 729 TUOM.

⁶⁵ R. Messina, “Nota a Cass. Sezione I penale, sentenza 28 ottobre 1985”, in *Il Foro Italiano*, Vol. 109, No. 7/8, 1986, pp. 399-404, a p. 400.

⁶⁶ L. n. 147/2013, art. 1, co. 39, che richiama l'art. 536 COM.

dell'Amministrazione della Difesa. Orbene, nonostante tale diretto riferimento all'esistenza di un rapporto di gerarchia nei confronti dei componenti dell'Amministrazione, e quindi, a maggior ragione, nei confronti dei dirigenti generali, propri immediati sottoposti, il Codice dell'Ordinamento Militare limita i poteri esercitabili verso il basso dal Ministro all'emanazione di direttive "attuative" delle deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo⁶⁷. Anche la norma che precisa la dipendenza diretta del Capo di SMD dal Ministro, dispone che costui risponde al Ministro, "dell'esecuzione delle direttive ricevute"⁶⁸, con ciò confermando esplicitamente che quelle ricevute rimangono delle direttive e non degli ordini gerarchici veri e propri. Non si rinvengono peraltro norme che riguardano la revoca, la riforma, l'avocazione o l'adozione di provvedimenti o atti di competenza del CaSMD da parte del Ministro, talché, nel caso di inerzia del Capo di stato maggiore della Difesa, troverà eventualmente applicazione il sopracitato art. 14, co. 3, D.Lgs. 165/2001⁶⁹, sulla nomina di un commissario ad acta.

In conclusione, può affermarsi che ciò che vale per i Capi di F.A. nei confronti del Capo di SMD in tema di dipendenza gerarchica, vale, *a fortiori* per quest'ultimo nei confronti del Ministro.

Diversamente va invece valutato il rapporto intercorrente tra il CaSMD e l'organizzazione posta alle sue dirette dipendenze per la pianificazione e condotta delle operazioni delle Forze Armate. Quale vertice strategico delle citate operazioni, ritenendo il comando operativo delle Forze impiegate (anche quando l'esercizio dello stesso viene delegato ai Capi di F.A.), egli rappresenterà il vertice gerarchico-militare della catena di comando/controllo dell'organizzazione, la quale vede le "attività generali concernenti la pianificazione [strategica], la predisposizione e l'impiego" delle Forze in capo allo Stato maggiore Difesa⁷⁰, e la pianificazione/direzione operativa in capo al Comando Operativo di Vertice Interforze (COI)⁷¹. Quest'ultimo avrà alle proprie dipendenze il Comando tattico dell'operazione. La relazione – qui totalmente organica e non funzionale – che legherà il CaSMD fino all'ultimo uomo sul campo, sarà di sovraordinazione gerarchica piena. Tale rapporto potrà quindi dirsi completo e sostanziarsi, tra l'altro, nell'emanazione di atti autoritativi, quali gli ordini gerarchici.

Precisato il rapporto di dipendenza intercorrente tra il vertice tecnico-operativo della Difesa e delle FF.AA., può affermarsi che, sulla scorta di quanto riportato nel terzo paragrafo in tema di poteri di controllo, in linea generale, la tipologia di controllo esercitabile dal CaSMD sull'attività dei Capi di F.A. è quella propria della valutazione e controllo strategico. Quest'ultimo potrà sostanziarsi, nel concreto, nel potere di richiedere informazioni sugli atti posti in essere, al fine esclusivo di verificarne l'allineamento con gli indirizzi strategici contenuti nelle direttive emanate. Sarà pertanto possibile per il CaSMD richiedere ai Capi di F.A., anche preventivamente rispetto all'adozione di uno specifico atto, relazioni illustrative o rapporti da dove possa evidenziarsi l'allineamento di cui sopra, oppure spiegazioni su atti già adottati, ma egli non potrà spingersi fino a richiedere un sistematico controllo preventivo degli atti prodotti, ovvero sindacarne il contenuto, se non, e solo in quest'ultimo caso, per testare l'uniformazione alle direttive impartite.

6. Conclusioni: Accentramento e bilanciamento di poteri nel nuovo Libro Bianco della Difesa

Dall'analisi sopra riportata possono esprimersi talune conclusioni. In primis, può affermarsi che tra Capo di stato maggiore della Difesa e Capi di stato maggiore di F.A. esiste un rapporto di dipendenza gerarchica in senso lato, temperato dal principio di riparto delle rispettive, esclusive, competenze, stabilito dalla legge. Può altresì affermarsi che tale dipendenza è, in generale,

⁶⁷ Art. 10, co. 1, let. b) COM.

⁶⁸ Art. 25, co. 2, let. a) COM.

⁶⁹ Favorevole ad un'applicazione in capo al Ministro della Difesa dei divieti di revoca, riforma riserva e avocazione previsti dalla norma in questione, Bassetta et al., cit., pp. 136-137.

⁷⁰ Art. 27, co. 2 COM.

⁷¹ Art. 29, co. 1 COM.

limitata ad un potere di direzione, che si sostanzia in direttive attuative degli obiettivi strategici, organizzativi o tecnico-finanziari, tracciati dal Capo di SMD in conformità all'indirizzo politico o alle scelte del Ministro.

Nello specifico, vista la genericità della "direttiva" quale categoria di atto amministrativo e la specialità del diritto amministrativo della Difesa rispetto alla disciplina generale della Pubblica Amministrazione, occorrerà di volta in volta riferirsi alle norme di rilievo del Codice e del Testo Unico, per assicurarsi di rimanere all'interno del perimetro potestativo attribuito dalla legge.

Resta in ogni modo inalterato il principio secondo cui il citato rapporto di direzione tra CaSMD e Capi di F.A. non può spingersi fino a consentire al CaSMD di imporre specifici comportamenti ai Capi di F.A., ma può avere come oggetto l'indicazione degli scopi concreti da perseguire, ovvero l'ordine delle priorità tra gli scopi, lasciando ai Capi di F.A. la scelta delle modalità per raggiungerli. La tipologia di controllo esercitabile dal CaSMD sugli atti posti in essere dai Capi di F.A. è di tipo latamente strategico e finalizzato esclusivamente a verificare l'allineamento dell'atti in questione con le direttive impartite. Il CaSMD disporrà invece di poteri gerarchici pieni nei confronti degli organi e dei Comandi posti alle proprie dirette dipendenze per la pianificazione e condotta delle operazioni delle Forze Armate, ovvero lo Stato Maggiore Difesa, il COI e il Comando tattico sul terreno.

La ratio di un sistema di poteri tra Autorità di vertice della Difesa articolato in un rapporto di direzione su due livelli si rinviene nella necessità di assicurare un concreto bilanciamento di potestà, competenze e responsabilità, evitando un eccessivo accentramento di autorità in capo ad una sola figura istituzionale – figura che, ed è forse bene ricordarlo, rimarrebbe altrimenti il responsabile unico dell'uso della forza militare dello Stato.

In tale quadro, il futuro accentramento di attribuzioni in capo al CaSMD, previsto nel citato Libro Bianco, si pone in netto contrasto, nel settore della Difesa, con l'attuale sistema di corretto bilanciamento dei poteri, inteso quale corollario della separazione delle funzioni tra differenti uffici/organi dello Stato ex art. 97 Cost.⁷². Se un simile bilanciamento è sovente posto a presidio dell'ordinamento democratico dello Stato, un'organizzazione verticistica che ne mina le fondamenta, finisce per porsi, con ogni evidenza, in contrasto con il terzo comma dell'art. 52 della Costituzione, secondo cui l'ordinamento delle Forze Armate si informa allo spirito democratico della Repubblica. In aggiunta, occorre considerare che la ripartizione organizzativa in tre Forze Armate, basata su una specializzazione funzionale dell'uso della forza militare in tre ambiti spaziali diversi (terrestre, marino, aereo), è la risultante di un'evoluzione storica che ha portato gli Stati a considerare tale *differenziazione* come la più *adeguata* su un piano di efficacia.

Per quanto sopra, pare pertanto difficile giustificare il totale disallineamento del processo di accentramento descritto nel Libro Bianco con il continuo decentramento della macchina amministrativa pubblica, analizzato nei paragrafi che precedono, ispirato principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Ancora, se la ripartizione organizzativa in tre Forze Armate è risultata storicamente la più *efficace*, possono legittimamente nutrirsi dubbi circa il rispetto del principio di buon andamento della P.A. di qualunque riforma che tenda invece ad una loro graduale unificazione.

Da ultimo, non pare potersi accettare l'assioma secondo cui l'accentramento delle attribuzioni si traduce sempre e in ogni caso in una semplificazione e in una riduzione dei costi. A fronte di una inevitabile specializzazione e moltiplicazione delle funzioni e delle responsabilità, l'eccessivo accentramento e verticizzazione può facilmente produrre un rallentamento dei processi e una duplicazione dei centri decisionali, poiché il vertice è obbligato ad operare

⁷² Per una disamina della dottrina della separazione dei poteri quale tesi del più ampio principio di separazione dei poteri nella filosofia del diritto, cfr. M. Barberis, "Separazione dei poteri e teoria giusrealista dell'interpretazione", in AA.VV., *Annuario 2004 dell'Associazione Italiana Costituzionalisti. Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, Atti del 19° Convegno annuale, Padova, 22-23 ottobre 2004 (Padova: Cedam, 2008), pp. 9-35.

attraverso il conferimento di deleghe ad uffici subordinati, salvo poi doverne controllare l'operato. Può inoltre sostenersi senza difficoltà che, di fronte ad esigenze talora contingenti e minime, maggiore è la dimensione dell'apparato amministrativo, minore sarà l'efficienza nella risposta, valutata nel rapporto tra uomini/mezzi impegnati e risultato conseguito. D'altro canto, a fronte di esigenze sempre più specifiche, il dubbio è che, anche in termini di efficacia, l'apparato "generalista" possa segnare il passo, se messo a confronto con singoli apparati appositamente dedicati/specializzati.

** Pseudonimo – Ricercatore/esperto di diritto militare. Note e commenti possono essere indirizzati alla redazione della Rivista.

Forum di Quaderni Costituzionali