

Il costo della guerra: una priorità costituzionale?

Francesco Pallante

Domanda (difficile) di partenza: il costo della guerra è una priorità costituzionale?

Per provare a rispondere, dobbiamo scindere la domanda di partenza in due “sottodomande”:

- 1) le spese pubbliche sono, per la Costituzione, tra di loro tutte equivalenti? E cioè: il legislatore gode di piena discrezionalità nel decidere come impiegare le risorse pubbliche?
- 2) il fatto che l'Italia ripudi la guerra (art. 11 Cost.), significa che tutte le spese militari sono, di per sé, anch'esse ripudiate?

Iniziando dalle spese pubbliche, si può ragionare come segue.

(A) La Costituzione nasce da un compromesso in cui parti nemiche (in Italia: monarchici *vs.* repubblicani; fautori dell'uguaglianza *vs.* fautori della libertà; collettivisti *vs.* capitalisti; laici *vs.* religiosi; divario Nord/Sud) diventano avversarie riconoscendosi reciprocamente l'una con l'altra come interlocutrici legittime.

(B) Il contenuto del compromesso costituzionale è costituito dai diritti costituzionali che le diverse parti “portano” nel compromesso quali elementi irrinunciabili della propria identità politica (oltre alle procedure per attuarli, volte al continuo rinnovo del compromesso: stretto legame tra prima e seconda parte, contrariamente a quel che solitamente si dice). Ne deriva che i diritti costituzionali sono un insieme, di per sé potenzialmente incoerente, di pretese di parte, che i contraenti il compromesso s'impegnano a rispettare trovando il modo di farle convivere insieme.

(C) Il modo di far convivere insieme i diritti è il bilanciamento costituzionale: implica che, quale che sia la parte politica che governerà una volta entrata in vigore la Costituzione, tutti i diritti devono essere realizzati quantomeno nel loro «nucleo duro». Significa che, tutte le volte che c'è un contrasto da diritti contrapposti, nessun elemento della contrapposizione può essere realizzato pienamente a discapito dell'altro, ma può al massimo espandersi sino al limite del «nucleo duro» dell'altro elemento¹.

¹ Talvolta il compromesso è nella stessa formulazione dell'articolo: (a) famiglia (art. 29 Cost.): diritto all'uguaglianza tra i coniugi e diritto all'unità del gruppo; (b) impresa (art. 41 Cost.): diritto all'iniziativa economica privata e diritto all'utilità sociale.

Talaltra il compromesso è tra diritti riconosciuti in articoli diversi: (c) aborto: contrasto tra tutela del diritto alla salute della gestante (art. 32 Cost.) e tutela del diritto a venir in vita del concepito (artt. 2 e 32 Cost.);

(D) Ne deriva che la discrezionalità del decisore politico non è mai piena: chiunque vincerà le elezioni dovrà comunque attuare il «nucleo duro» di tutti i diritti costituzionali. Potrà attuare in modo più incisivo i diritti riconducibili alla propria identità politica e in modo meno incisivo quelli riconducibili all'identità delle altre forze politiche (è questo il terreno del conflitto politico regolato dalla Costituzione), ma questi ultimi non potrà del tutto disattuarli. Disattuare un diritto costituzionale significherebbe violare la Costituzione e provocare l'intervento correttivo della Corte costituzionale.

(E) È questo il significato profondo dell'art. 1, co. 2, Cost.: «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Il popolo non può tutto, è titolare di una sovranità limitata nelle procedure («forme») e nei contenuti («limiti»); allo stesso modo, la maggioranza che scaturisce dalle elezioni non può tutto. Chi dice «abbiamo vinto, lasciateci governare» dice una cosa radicalmente incostituzionale.

(F) La Corte costituzionale ha sancito questa ricostruzione in due sentenze d'importanza capitale:

- sent. 1/1956: tutte le disposizioni costituzionali sono disposizioni giuridicamente precettive, incluse quelle di principio e di programma (contro la tesi della Corte di Cassazione che richiedeva la previa attuazione tramite legge: tesi insostenibile perché farebbe dipendere la Costituzione dalla legge, invertendo la gerarchia delle fonti del diritto). Maurizio Fioravanti: la prescrittività della Costituzione è una delle due grandi innovazioni del Novecento giuridico (l'altra è la limitazione della sovranità statale: art. 11 Cost.);
- sent. n. 80/2010: «nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone», «il legislatore [...] gode di discrezionalità», ma «detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel “rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenza n. 251 del 2008 che richiama sentenza n. 226 del 2000)».

(G) Naturalmente, attuare un diritto non significa solo approvare un'apposita legge di attuazione: occorre anche finanziarlo prevedendo le relative spese nella legge di bilancio. Vale lo stesso ragionamento fatto dalla Corte costituzionale nella sent. 1/1956: la legge di bilancio è una legge ordinaria, non si può ammettere che i diritti costituzionali siano condizionati da una legge ordinaria, mentre si deve ammettere il contrario (e cioè che sono i diritti che condizionano il bilancio). Dunque, se c'è un diritto nella Costituzione, *deve* esserci la spesa necessaria ad attuarne almeno il «nucleo duro» nella legge di bilancio. È quel che dice espressamente una terza sentenza d'importanza capitale della Corte costituzionale:

- sent. n. 275/2016: «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».

La spesa per il nucleo duro dei diritti è, insomma, una spesa *costituzionalmente doverosa*, che spetta al legislatore soddisfare operando, nell'esercizio della propria discrezionalità

(d) Ilva di Taranto: contrasto tra diritto al lavoro (art. 4 Cost.), diritto alla salute dei lavoratori e della cittadinanza (art. 32 Cost.), diritto alla tutela dell'ambiente (artt. 9 e 32 Cost.).

politica, sul piano della corretta allocazione delle risorse disponibili. Anziché parlare di vincoli *di* bilancio, bisognerebbe dunque parlare di vincoli *al* bilancio.

(H) Si può allora, con Lorenza Carlassare, fare la seguente classificazione delle spese pubbliche distinguendo tra:

- spese costituzionalmente obbligatorie (o necessarie o doverose o vincolate): sono quelle che il legislatore deve necessariamente disporre, in quanto rivolte alla soddisfazione del «nucleo duro» dei diritti civili, politici e sociali;
- spese costituzionalmente facoltative: sono quelle che, solo a fronte della eventuale disponibilità di risorse eccedenti, il legislatore è libero di decidere discrezionalmente, al fine di finanziare attività, prestazioni o servizi diversi da quelli inerenti al «nucleo duro» dei diritti;
- spese costituzionalmente vietate: sono quelle volte a realizzare obiettivi il cui raggiungimento è precluso dalla costituzione (come, per fare un facile esempio, dato il divieto di pena capitale, le spese rivolte a costruire strutture in cui dare esecuzione a sentenze di morte e ad acquistare la strumentazione a tal fine necessaria).

(I) Posta, dunque, l'inaammissibilità delle spese costituzionalmente vietate, le spese costituzionalmente vincolate devono avere la priorità sulle spese costituzionalmente facoltative, dal momento che queste ultime risultano costituzionalmente legittime solo se, una volta soddisfatte le prime, avanza disponibilità di risorse². Come ha scritto Gustavo Zagrebelsky, per le spese che corrispondono a veri e propri diritti di prestazione sanciti dalla Costituzione «non c'è politica (e quindi nemmeno dipendenza da *interpositio* di valutazioni discrezionali del legislatore) ma solo giurisdizione in nome della Costituzione».

Ecco, allora, la risposta alla prima delle nostre “sottodomande”: le spese pubbliche non sono, per la Costituzione, tra loro tutte equivalenti, sicché il legislatore non ha piena discrezionalità nel decidere come impiegare le risorse pubbliche.

Passiamo ora al ripudio della guerra. È chiaro che, a questo punto, la seconda “sottodomanda” diventa: le spese militari in quale categoria di spese rientrano? Rientra nella piena discrezionalità del legislatore decidere di effettuare qualsiasi spesa militare? Per cercare una risposta, potremmo ragionare così.

(A) Al pari delle altre due potenze sconfitte nella seconda guerra mondiale (Germania e Giappone), l'Italia ha, nella Costituzione scritta dopo la sconfitta, una clausola che, in senso lato, si può definire «pacifista».

² Da ultimo, la sent. n. 161/2023 ha annullato una legge della Regione Puglia che prevedeva spese sanitarie facoltative (introduceva una prestazione extra-Lea) nonostante il mancato soddisfacimento di tutte le spese sanitarie obbligatorie: è solo l'ultimo caso di una serie oramai significativa.

(B) Osservate più da vicino, le tre clausole, pur mostrando rilevanti similitudini, risultano, però, anche sensibilmente diverse³. In sintesi: (a) il Giappone (art. 9 Cost.) rinuncia alla guerra, al riarmo e alle forze armate (anche se possiede forze di autodifesa, oramai paragonabili a forze armate); (b) la Germania (art. 26 Cost.) rinuncia alla guerra e condiziona il riarmo, ma prevede l'esistenza di forze armate con compiti difensivi (art. 87a, aggiunto nel 1968); (c) l'Italia (art. 11 Cost.) rinuncia («ripudia»: secondo Meuccio Ruini è una condanna giuridica e morale) alla guerra, ma non condiziona il riarmo e prevede l'esistenza di forze armate con compiti difensivi (richiamate agli artt. 52, 87, 103, 117 Cost.). Mario G. Losano, che ha scritto un libro sulle tre Costituzioni “pacifiste”, ritiene che la clausola italiana sia la più “blanda” delle tre.

(C) Come accennato, l'art. 11 Cost. introduce la seconda grande novità del nostro Novecento giuridico (Maurizio Fioravanti), limitando la caratteristica per secoli ritenuta elemento essenziale e irrinunciabile dello Stato: la sovranità. Sovrano è chi non ha nessuno sopra di sé che possa dirgli cosa fare (dunque, può fare tutto quel che riesce a fare). Lo Stato italiano s'impegna invece a costruire, in condizioni di parità con gli altri Stati, un ordinamento internazionale che stia sopra di sé: dunque, a essere uno Stato non più pienamente sovrano. È una straordinaria rivoluzione concettuale.

(D) Questa rivoluzione è lo strumento che consente, concretamente, di praticare (e non solo proclamare) il ripudio della guerra. Il ripudio della guerra è praticabile grazie alle organizzazioni internazionali di tutela della pace e della giustizia a cui l'Italia si sottomette limitando la propria sovranità. I tre elementi dell'art. 11 Cost. – «ripudia» (la guerra), «consente» (le limitazioni di sovranità), «promuove» (le organizzazioni internazionali di pace) – sono, non a caso, contenuti in unico comma. Addirittura, non sono tra loro separati da punti, ma da punti e virgola (anzi: erano virgole nel testo approvato dall'Assemblea costituente, divennero punti e virgola per mano – infelice – del Comitato di redazione che fece la revisione linguistica del testo finale). Questo dato formale dell'unico comma è importante: non a caso, chi, a cavallo del 2000, proverà a eludere l'art. 11 Cost. per giustificare le c.d. guerre umanitarie parlerà di «parti separate» o «commi impliciti» (suscitando le ire di Lorenza Carlassare, che replicherà denunciando il tentativo di compiere una vera e propria «falsificazione»: una falsificazione di cui oggi non c'è più bisogno, essendo l'art. 11 Cost. – che vieta la guerra sia «come strumento di offesa alla

³ Art. 9 Cost. Giappone (1947): «1. Nella sincera aspirazione alla pace internazionale, basata sulla giustizia e l'ordine, il popolo giapponese rinuncia per sempre alla guerra quale sovrano diritto della nazione e alla minaccia o all'uso della forza come mezzo per la risoluzione delle dispute internazionali. 2. Allo scopo di raggiungere l'obiettivo di cui al precedente paragrafo, le forze di terra, di mare e aeree, così come le altre potenzialità belliche, non saranno mai mantenute. Non sarà riconosciuto il diritto dello Stato alla guerra».

Art. 26 Cost. Germania (1949): «1. Atti che siano idonei e posti in essere con l'intento di turbare la pacifica convivenza dei popoli, e specificamente di preparare una guerra d'aggressione, sono incostituzionali. Essi devono essere colpiti da pena. 2. Armi destinate alla condotta di una guerra possono essere fabbricate, trasportate e messe in circolazione solo con l'autorizzazione del governo federale. Una legge federale regola i particolari».

Art. 11 Cost. Italia (1948): «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

libertà degli altri popoli», sia «come mezzo per la risoluzione delle controversie internazionali» – semplicemente ignorato da tutti: maggioranza, opposizioni, persino dal Quirinale).

(E) Non c'è dunque alcun dubbio che la guerra offensiva e la guerra usata per risolvere controversie internazionali sono vietate dalla Costituzione italiana. E la guerra difensiva? Non solo non è vietata, ma è addirittura definita dall'art. 52, co. 1, Cost. «sacro dovere del cittadino» («sacro» è parola altrettanto forte di «ripudia»: si percepisce quanto ancora “bruciasse” ai costituenti essere stati vittima dell'occupazione nazista). Certamente la difesa della Patria – oggetto del «sacro dovere» – non è solo la difesa armata (tant'è che anche quando c'era la leva obbligatoria, a un certo momento venne ammessa l'alternativa del servizio civile); ma mi sembra difficile negare che sia *anche* la difesa armata, sia pure nella misura strettamente necessaria, com'è dimostrato dal fatto che la principale disposizione costituzionale sulle forze armate è contenuta nello stesso art. 52 Cost. (co. 3: «l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica»).

(F) Possiamo dunque dire che tutte le spese militari sono, in quanto tali, spese costituzionalmente vietate? La risposta – se ammettiamo che la difesa debba anche essere, sia pure nella misura minore possibile, difesa armata – è no. Quantomeno dobbiamo dire che, se la Costituzione espressamente prevede la presenza delle forze armate, allora l'acquisto di armi non è di per sé vietato dalla Costituzione. Poiché, però, la Costituzione assegna alle forze armate compiti esclusivamente difensivi, quel che possiamo – anzi: dobbiamo – dire è che è vietato l'acquisto di armi che vadano al di là delle strette esigenze di difesa armata della Patria.

(G) Ciò significa, allora, che – se è realmente ineliminabile il, pur minore possibile, ruolo delle forze armate nella difesa della Patria – le spese militari possono essere distinte in spese ammesse (ma, se il ruolo delle forze armate, pur ridotto al minimo, è ineliminabile, forse sarebbe più corretto dire: obbligatorie) e in spese vietate. Sono ammesse/obbligatorie quelle strettamente necessarie alla difesa armata della Patria; sono vietate quelle ulteriori rispetto a quelle strettamente necessarie alla difesa armata della Patria. In ambito militare non sono dunque concepibili spese facoltative: il riarmo deve limitarsi a quanto strettamente necessario alla difesa armata della Patria.

(H) In concreto, si potrebbe probabilmente far coincidere questa distinzione con quella tra spese per armi offensive (vietate) e spese per armi difensive (obbligatorie, nella misura in cui strettamente necessarie alla difesa armata della Patria), nonostante le critiche di chi dice che le armi non sono, di per sé, offensive o difensive, ma offensivo o difensivo è l'uso che ne fa chi le impugna⁴.

⁴ Alla sferzante critica di Stoltenberg (distinzione «bizzarra») si può replicare ricordando che il ministero della Difesa ha fatto questa distinzione per smentire il ministro della Difesa Guerini (governo Draghi) quando dichiarò che, con il terzo decreto interministeriale secretato, avremmo consegnato all'Ucraina armi con cui gli ucraini avrebbero potuto colpire in profondità il territorio russo, in modo da interrompere le linee di rifornimento russe e isolare le truppe di occupazione; secondo il ministero della Difesa, invece, il governo avrebbe inviato solo armi e munizionamenti a cortissimo raggio con funzione difensiva e non offensiva.

Ecco, allora, la risposta alla seconda delle nostre “sottodomande”: non tutte le spese militari sono costituzionalmente vietate, ma alcune – quelle non strettamente necessarie alla difesa armata della Patria – sì.

Possiamo adesso provare a chiudere il discorso.

Attualmente, le spese militari italiane ammontano all'1,38% del Pil, che equivale a ca. 30 miliardi di euro annui. È una cifra che, in termini assoluti, pone l'Italia tra i primi dieci Paesi al mondo per spesa militare⁵. Difficile negare che le nostre esigenze di difesa siano già fin troppo soddisfatte.

Eppure, il Documento di Economia e Finanza approvato recentemente dal Governo Meloni, prevede di salire, nel corso del 2023, all'1,48% (per un aumento pari a 1,8 miliardi di euro). Ulteriori incrementi dovrebbero, inoltre, avvenire nei prossimi anni della legislatura, in modo da arrivare, nel 2028 (fine della legislatura), a una spesa militare pari al 2% del Pil (pari a ca. 40-45 miliardi di euro), così come richiesto dalla Nato e già deciso dal Governo Conte II (senza, peraltro, che sia mai stata fornita una giustificazione tecnica del perché proprio il 2%).

Come troveremo i soldi? Probabilmente indebitandoci, in virtù dell'esclusione delle spese militari dal Patto di stabilità che potrebbe essere decisa dall'Ue (che va sempre più configurandosi come braccio economico della Nato politico-militare). Sicuramente, distogliendo risorse dal Pnrr e dai fondi sociale e di coesione europei (risorse destinate a combattere le diseguaglianze individuali e territoriali saranno usate per produrre armi e munizioni).

E come saranno impiegate queste risorse? Auditi dalla Commissione Difesa della Camera tra fine febbraio e inizio marzo 2023, i Capi di Stato Maggiore delle tre Armi hanno avanzato le seguenti richieste:

- Marina: 2 cacciatorpedinieri e ammodernamento di quelli esistenti, 2 sommergibili, 8 pattugliatori d'altura, 2 navi logistiche, nuove unità anfibia e d'assalto, nuovi cacciamine, velivoli senza pilota (droni). Si tenga conto che è in fase test la portaerei Trieste (l'Italia ne ha già due: la Garibaldi e la Cavour);
- Aeronautica: nuovo caccia da superiorità aerea (progetto con Uk e Giappone); tornare ai 131 F35 ordinati prima del taglio a 90; incrementare i velivoli senza pilota (droni); aggiornare la componente elicotteristica; nuovi sistemi antiaerei;
- Esercito: rinnovo della componente corazzata (carri armati, veicoli trasporto truppe cingolati, artiglieria semovente) e ruotata (blindati); aumento armamenti controcarro; rinnovo componente elicotteristica; sistemi d'arma che consentano di ingaggiare obiettivi a lunga distanza.

⁵ Nato: 1.232 miliardi (di cui Usa: 877 miliardi), pari al 55% della spesa militare globale (2.240 miliardi); Cina: 290 miliardi; Russia: 86,5 miliardi; India: 81,4 miliardi. Ue: 266 miliardi (+ Uk e Norvegia: 343 miliardi).

Domanda: le portaerei, i cacciabombardieri, gli obiettivi a lunga distanza sono strettamente necessari alla difesa della Patria? Al momento, siamo l'unico Paese Ue in grado di imbarcare su portaerei cacciabombardieri di V generazione (F-35B): è strettamente necessario alla difesa della Patria? In generale: la capacità di proiettare la potenza militare delle forze armate lontano dal territorio nazionale (addirittura nello scenario indo-pacifico: prossima missione del gruppo di battaglia della portaerei Cavour) è strettamente necessaria alla difesa della Patria?

A me pare che la risposta sia no. Il fatto è che già adesso le nostre forze armate sono sovradimensionate rispetto alle strette esigenze di difesa della Patria, figuriamoci se la spesa dovesse venire aumentata sino al 2% del Pil... Tanto più che, nello stesso tempo, sono sicuramente sottodimensionate le dotazioni necessarie a garantire l'attuazione del «nucleo duro» dei diritti costituzionali: la sanità, l'istruzione, il lavoro, la previdenza, l'assistenza sociale, l'abitazione, la giustizia, il trasporto, la cultura, l'ambiente, ecc.

Alla luce di quanto detto prima, l'aumento delle spese militari (e, probabilmente, una quota della spesa già in atto) si configurerebbe (e, probabilmente, pro quota si configura), in definitiva, come una spesa facoltativa doppiamente incostituzionale:

- perché decisa senza che prima siano pienamente soddisfatte tutte le spese obbligatorie;
- perché decisa in un campo in cui il ripudio della guerra offensiva (artt. 11 e 52 Cost.) rende comunque inammissibili spese facoltative (ancora una volta: il riarmo non deve andare oltre le strette esigenze di difesa armata).

Sono risorse che andrebbero “liberate” e impiegate a finanziamento delle spese costituzionalmente obbligatorie ma “scoperte”.

(Sulla guerra in Ucraina:

- la Russia è una potenza nucleare e, per questo, non può essere sconfitta;
- occorre, di conseguenza, trovare un accordo di pace compromissorio (opzione preferibile alla sconfitta dell'Ucraina, che è stata scongiurata);
- bisogna dunque trattare (ogni ritardo nella trattativa significa solo un maggior numero di morti e distruzioni);
- per l'Italia trattare è anche un dovere costituzionale *ex art. 11 Cost.*, dal momento che il sostegno a una delle parti in guerra non è costituzionalmente idoneo alla risoluzione delle controversie internazionali che hanno scatenato la guerra: è un dovere che stiamo violando).