



Questo volume collettaneo, curato da Matteo Frau, Alessandra Mazzola ed Elisa Tira, esplora le profonde trasformazioni della guerra contemporanea e le sfide che il terrorismo pone al diritto costituzionale moderno. Gli autori e le autrici analizzano come i confini tra stato di pace e stato di conflitto siano diventati labili, portando alla nascita della cosiddetta guerra ibrida e all'uso di tattiche terroristiche come strumenti strategici. Attraverso un approccio interdisciplinare, l'opera esamina il delicato equilibrio tra le esigenze di sicurezza nazionale e la salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini. Il testo approfondisce inoltre il ruolo dei Parlamenti nel controllo della forza armata e l'impatto delle nuove tecnologie, come i droni e gli attacchi cibernetici, sugli ordinamenti democratici. In definitiva, il volume riflette sulla crisi del multilateralismo e sulla necessità di promuovere una solida cultura costituzionale della pace in un contesto geopolitico sempre più instabile.

In copertina: *Creatures behavior growth* di Alessandro Mombelli.

Euro 15,00

ISBN 979-12-235-0755-1



9 791223 507551

TRASFORMAZIONE DELLA GUERRA E CONTRASTO AL TERRORISMO

ES

TRASFORMAZIONE DELLA GUERRA E CONTRASTO AL TERRORISMO

**Nuove sfide
per il diritto costituzionale**

a cura di

**MATTEO FRAU
ALESSANDRA MAZZOLA
ELISA TIRA**

EDITORIALE SCIENTIFICA



TRASFORMAZIONE DELLA GUERRA E CONTRASTO AL TERRORISMO

Nuove sfide per il diritto costituzionale

a cura di

MATTEO FRAU, ALESSANDRA MAZZOLA, ELISA TIRA

EDITORIALE SCIENTIFICA

Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Brescia

Volume sottoposto al referaggio del Comitato Scientifico del Gruppo di Ricerca CoWaP



Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-235-0755-1

*«The hope of a secure and lovable world lies with disciplined nonconformists
who are dedicated to justice, peace, and brotherhood»*

Martin Luther King Jr., *Strength to Love* (New York, Harper & Row, 1963)

Indice

<i>Introduzione al volume</i>	9
Matteo Frau, Alessandra Mazzola, Elisa Tira	

PARTE I IL DIRITTO E LA METAMORFOSI DELLA GUERRA CONTEMPORANEA

CAPITOLO 1	
<i>Uno sguardo d'insieme. Da "guerra e terrorismo" a "guerra è terrorismo"</i>	19
Matteo Frau	
CAPITOLO 2	
<i>Costituzionalismo democratico e uso legittimo della forza: l'insostituibile ruolo dei Parlamenti</i>	31
Marco Podetta	
CAPITOLO 3	
<i>La desuetudine della "guerra" come istituto giuridico ma non come fenomeno storico</i>	51
Carlo Alberto Ciaralli e Martino Tognocchi	
CAPITOLO 4	
<i>Terrorismo, guerra cibernetica e guerra ibrida</i>	69
Marco Benedetti	

PARTE II INTERVENTI MILITARI E CONTRASTO AL TERRORISMO

CAPITOLO 1	
<i>Gli interventi armati nel diritto pubblico internazionale e la peculiarità della guerra al terrorismo</i>	89
Elisa Tira	

CAPITOLO 2

- Missioni internazionali, contrasto al terrorismo e controllo democratico sull'uso della forza armata* 101
Arianna Carminati

CAPITOLO 3

- Il finanziamento internazionale del terrorismo e il problema dei "foreign fighters"* 119
Micol Ferrario

PARTE III

SICUREZZA NAZIONALE E MINACCIA TERRORISTICA

CAPITOLO 1

- Il terrorismo come minaccia "anti-sistema" e le conseguenti limitazioni alle libertà costituzionali* 135
Elisa Tira

CAPITOLO 2

- La definizione di condotta/finalità terroristica e i reati connessi al terrorismo* 151
Daniele Casanova

CAPITOLO 3

- L'assetto istituzionale del contrasto al terrorismo* 171
Lapo Montelatici

CAPITOLO 4

- La prevenzione dei "conflitti" nell'ordinamento repubblicano* 187
Adriana Apostoli e Alessandra Mazzola

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

- 201
Matteo Frau, Alessandra Mazzola, Elisa Tira

INTRODUZIONE AL VOLUME

Matteo Frau, Alessandra Mazzola, Elisa Tira

Il presente volume costituisce la prima pubblicazione direttamente riconducibile al gruppo di ricerca “Poteri costituzionali di guerra – Constitutional War Powers” (CoWaP) istituito nel 2017 da un manipolo di giuspubblicisti del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Brescia che è cresciuto negli anni sia per numero di iscritti sia per aree di ricerca, includendo oggi oltre venti studiosi e studiose di varia estrazione e provenienza. Senza tradire la nostra vocazione originaria, cioè quella puramente accademica, e pur non avendo alcuna ambizione di trasformarci in un vero e proprio istituto o in un centro di ricerca – come tanti altri al giorno d’oggi dediti a tematiche limitrofe a quelle da noi trattate – nel 2025 abbiamo sentito l’esigenza di costruire un sito Internet adeguato alla descrizione delle numerose attività frutto della cooperazione tra i nostri iscritti e di dotarci di un logo identificativo che inseriamo oggi per la prima volta anche in una pubblicazione, la prima (autenticamente) CoWaP. Nondimeno, continuiamo a operare come puro e semplice Gruppo di ricerca, senza alcuna velleità se non quella di favorire una collaborazione scientifica di segno prevalentemente giuspubblicistico su una tematica che è stata a lungo relegata dai costituzionalisti italiani – salvo alcune lodevoli eccezioni – nello sgabuzzino delle “materie minori”. La storia sta viceversa tragicamente dimostrando l’importanza dei temi legati alla difesa, sia come branca del diritto costituzionale sia come elemento deficitario del diritto sovranazionale europeo. La crisi del multilateralismo e della forza cogente del diritto internazionale a fronte della rinnovata centralità della sovranità statale rivelano che spetta proprio al costituzionalismo democratico e agli Stati nazionali che vi appartengono il compito di farsi carico del problema della proliferazione incontrollata dei conflitti armati, della guerra ibrida e del terrorismo. Nel tentativo di contribuire all’affermazione di una

solida e consapevole cultura della Pace, il Gruppo si sforza di offrire un'analisi il più possibile neutrale e obiettiva dei fenomeni considerati, privilegiando un approccio interdisciplinare, comparativo, multilivello e diacronico delle implicazioni costituzionali del fenomeno bellico.

In proposito, merita ancora un accenno il fatto che la nostra piccola rete ha già favorito una fattiva collaborazione scientifica tra i suoi membri, promuovendo la partecipazione a conferenze internazionali, l'organizzazione di convegni e seminari dedicati ai nostri temi di elezione, nonché la produzione di varie pubblicazioni scientifiche, tra cui diversi saggi scritti in co-autoraggio e un'opera collettanea (ossia il manuale per l'insegnamento di Organizzazione dei poteri e contrasto al terrorismo per il Corso di Laurea magistrale inter-ateneo di Scienze per la Pace dell'Università di Pisa in convenzione con l'Università di Brescia). Questa è tuttavia la prima volta di un volume che non nasce semplicemente dalla collaborazione fra alcuni di noi, ma che è interamente autoprodotta dal nostro Gruppo.

Circa i contenuti delle ricerche, sinora ci siamo occupati di esplorare l'origine, la natura, l'allocazione istituzionale e l'attuale estensione dei c.d. poteri costituzionali di guerra, focalizzandoci su tre ambiti principali: l'ordinamento italiano, il contesto sovranazionale e la prospettiva comparata. La desuetudine della dichiarazione formale di guerra, l'evoluzione dei conflitti moderni e le trasformazioni del diritto internazionale ed europeo pongono da tempo questioni interpretative per lo più irrisolte. Tra queste, spiccano: il significato odierno delle clausole costituzionali che affermano un principio di neutralità o un principio pacifista o un principio di allineamento; i limiti costituzionali del potere di dispiegare le forze armate in situazioni di conflitto e l'importanza di rafforzare il potere di autorizzazione parlamentare all'uso della forza; il bilanciamento tra la sicurezza nazionale e internazionale, da un lato, e la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali, dall'altro; il ruolo dei poteri di garanzia nel controllo dell'opzione politica relativa all'uso della forza militare; l'evoluzione dei conflitti armati sia per effetto delle c.d. minacce ibride sia dal punto di vista del progresso tecnologico (*drone warfare*, guerra cibernetica, sistemi d'arma au-

tonomi, etc.); il problema della “guerra al terrorismo” e, più in generale, del contrasto al terrorismo negli ordinamenti democratici.

Quest’ultimo è il tema monografico prescelto per questa nuova pubblicazione collettanea.

La questione del contrasto al terrorismo si colloca al centro di una delle tensioni più profonde che caratterizzano gli ordinamenti democratici contemporanei: quella tra sicurezza e libertà, tra esigenze di difesa dell’ordine costituzionale e tutela dei diritti fondamentali della persona. L’attualità dell’argomento è legata peraltro alle trasformazioni che hanno interessato, negli ultimi decenni, sia il fenomeno terroristico in sé sia il contesto geopolitico e tecnologico entro cui esso si sviluppa.

Infatti, sebbene il terrorismo non rappresenti certo una novità nella storia degli Stati moderni, le sue manifestazioni hanno tuttavia conosciuto un’evoluzione continua nel corso del tempo, tale da renderlo una minaccia sempre più complessa e difficilmente prevedibile. A differenza delle forme di terrorismo che hanno caratterizzato il Secolo scorso, spesso radicate in specifici contesti nazionali o riconducibili a organizzazioni strutturate e chiaramente identificabili, il terrorismo contemporaneo assume una dimensione transnazionale e, in parte, “individualizzata”, alimentata da processi di radicalizzazione che si sviluppano anche attraverso le piattaforme digitali. In questo scenario, la tradizionale distinzione tra sicurezza interna e sicurezza internazionale tende ad attenuarsi. Le dinamiche del terrorismo globale si intrecciano, infatti, con altri fenomeni – conflitti armati, crisi economiche e sociali, nuove forme di conflittualità in ambito internazionale –, tra i quali assume un rilievo crescente la c.d. “guerra ibrida”, che combina strumenti militari e non militari, azioni convenzionali e non convenzionali, operazioni cibernetiche, campagne di disinformazione e forme di destabilizzazione indiretta.

Le vicende più recenti sembrano confermare questa evoluzione. Il conflitto in Ucraina, dopo l’aggressione russa del 2022, ha riportato al centro dell’attenzione internazionale il tema della guerra in senso tradizionale, ma al contempo ha evidenziato la crescente integrazione tra dimensione militare, cibernetica e informativa che connota i conflitti contemporanei. Parallelamente, la crisi in Medio

Oriente, segnata dagli attacchi terroristici del 7 ottobre 2023 e dalle successive operazioni militari nella Striscia di Gaza, ha riproposto il problema della qualificazione giuridica delle azioni terroristiche e delle risposte statali, nonché quello dei limiti che il diritto internazionale impone anche in situazioni di elevata intensità conflittuale.

In questi contesti, e non solo, il terrorismo si conferma come minaccia “anti-sistema”, ossia una forma di violenza che mira a destabilizzare l’ordine costituzionale, a minare la fiducia nelle istituzioni e a colpire direttamente la popolazione civile, producendo effetti che eccedono largamente il danno immediato derivante dalle singole azioni.

La risposta degli Stati a questa minaccia si è tradotta nell’elaborazione e adozione di un articolato sistema di strumenti normativi, istituzionali e operativi, finalizzati alla prevenzione, al contrasto e alla repressione del fenomeno terroristico. Tali strumenti operano su più livelli – internazionale, europeo e nazionale – e coinvolgono una pluralità di attori, dando luogo ad una *governance* multilivello della sicurezza. Allo stesso tempo, essi incidono in modo rilevante sulla sfera dei diritti e delle libertà fondamentali, sollevando interrogativi in ordine alla compatibilità di alcune delle misure adottate con i principi dello Stato di diritto. Uno dei rischi più insidiosi è rappresentato dalla progressiva normalizzazione dell’emergenza: misure originariamente concepite come eccezionali e temporanee, di fronte alla minaccia terroristica, tendono a stabilizzarsi e a divenire parte integrante dell’ordinamento giuridico, alterandone gradualmente gli equilibri complessivi.

Il presente volume si inserisce in questo scenario, proponendosi di analizzare, oltre ai nuovi contorni del fenomeno terroristico, e alla sua ibridazione con le tattiche belliche convenzionali nella guerra contemporanea, anche gli strumenti di contrasto al terrorismo negli ordinamenti democratici. L’obiettivo non è certo quello di fornire risposte esaustive (o definitive) a questioni così complesse e in continua evoluzione, bensì di offrire strumenti di analisi utili a cogliere gli aspetti più critici del fenomeno esaminato, nella consapevolezza che il contrasto al terrorismo costituisce una sfida importante per gli ordinamenti democratici, poiché mette alla prova la capacità degli Stati di bilanciare fra loro valori-principio cardinali,

cioè di garantire la sicurezza senza sacrificare la dignità delle persone e il nucleo inviolabile dei diritti.

Come si accennava all'inizio di questa introduzione, il presente volume costituisce il primo lavoro strutturato integralmente ascrivibile all'attività del gruppo di ricerca CoWaP. La sua genesi si colloca all'interno di un percorso scientifico e didattico più ampio, sviluppatosi in particolare a partire dalle riflessioni maturate nell'ambito del corso di laurea interateneo (Pisa-Brescia) in Scienze per la pace, nonché da varie occasioni di confronto che hanno coinvolto i tre curatori del volume, comprese le giornate di studio dedicate al tema della pace, organizzate congiuntamente dalle Università di Brescia e di Pisa¹.

In questo contesto, lo sforzo di sistematizzazione condotto in precedenza sul tema (*Il contrasto al terrorismo negli ordinamenti democratici*, a cura di M. Frau e E. Tira, Brixia University Press, 2022) aveva già posto le basi per un'analisi più articolata delle trasformazioni in atto del complesso rapporto tra conflitti, terrorismo, sicurezza, uso della forza e garanzie costituzionali.

Il volume che in questa sede presentiamo si articola in tre parti, che intendono analizzare il rapporto tra diritto, guerra e terrorismo secondo una prospettiva che tiene insieme dimensione internazionale e interna e che ricorre a un taglio interdisciplinare.

La prima parte, dedicata al tema del diritto e della guerra contemporanea, si apre con una riflessione sul mutamento semantico e concettuale che ha interessato il rapporto tra guerra e terrorismo, fino a giungere alla problematica sovrapposizione tra i due fenomeni nell'esperienza attuale (Matteo Frau). Segue un'analisi del ruolo dei Parlamenti nei sistemi di costituzionalismo democratico, con particolare riferimento alla legittimazione dell'uso della forza e alle garanzie costituzionali che presidiano tali decisioni (Marco Podetta). La parte prosegue con l'esame della progressiva desuetudine della "guerra" quale istituto giuridico formale, a fronte della sua

¹ Svoltesi presso l'Università degli Studi di Brescia il 17 novembre 2023 (*La pace nel mondo. Nodi irrisolti e prospettive future della governance internazionale*) e il 29 novembre 2024 (*Guerra, terrorismo e nuove tecnologie. Gestire i conflitti, oggi*).

persistente rilevanza storica e politica, mettendo in luce la frattura tra categorie giuridiche tradizionali e nuove forme di conflitto (Carlo Alberto Ciaralli e Martino Tognocchi). Il quadro si completa con l'approfondimento delle più recenti modalità di aggressione e ostilità, attraverso lo studio del terrorismo in connessione con la guerra cibernetica e la guerra ibrida, che contribuiscono a ridefinire confini, strumenti e responsabilità nel diritto dei conflitti armati (Marco Benedetti).

La seconda parte guarda, invece, agli interventi militari e alle strategie di contrasto al terrorismo. Ad essere analizzata è quindi, in primo luogo, la disciplina degli interventi armati nel diritto internazionale pubblico, con particolare attenzione alle peculiarità della guerra al terrorismo rispetto ai modelli classici di uso della forza tra Stati (Elisa Tira). A ciò si affianca lo studio dell'autorizzazione delle missioni militari nell'ordinamento italiano, con un focus sulle operazioni di contrasto al terrorismo e sui relativi profili costituzionali e procedurali (Arianna Carminati). La parte si chiude con un contributo dedicato al finanziamento internazionale del terrorismo e al fenomeno dei *foreign fighters*, evidenziando le criticità giuridiche poste dalla dimensione transnazionale delle reti terroristiche e dalla mobilità dei combattenti (Micol Ferrario).

La terza parte, infine, si concentra sulla sicurezza nazionale e sulla minaccia terroristica nella dimensione interna degli ordinamenti. Il terrorismo viene anzitutto inquadrato come minaccia "anti-sistema", capace di incidere sui fondamenti stessi dell'assetto costituzionale e democratico (Elisa Tira). Su questa base, viene affrontata la complessa questione della definizione della condotta e della finalità terroristica, nonché dei reati connessi, mettendo in evidenza le difficoltà interpretative e applicative proprie di questa materia (Daniele Casanova). Segue l'analisi dell'assetto istituzionale del contrasto al terrorismo, con attenzione alla distribuzione delle competenze tra i diversi organi dello Stato e alle forme di coordinamento tra livelli nazionali e sovranazionali (Lapo Montelatici). La parte si conclude con una riflessione sulla prevenzione dei "conflitti" nell'ordinamento repubblicano, comprensiva sia delle misure di sicurezza sia degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali, di inclusione e di coesione sociale (Adriana Apostoli e Alessandra Mazzola).

Il lavoro si caratterizza per una duplice finalità. Da un lato, esso si colloca in continuità con l'esperienza didattica da cui ha preso origine, come attestano anche le note sintetiche poste in calce ai singoli capitoli, pensate per offrire strumenti di orientamento e di approfondimento. Dall'altro lato, intende contribuire al dibattito scientifico su temi di particolare attualità e rilevanza, proponendo una riflessione che, pur nel rispetto del necessario rigore metodologico, si apre al dialogo tra discipline e approcci diversi. La natura interdisciplinare della pubblicazione rappresenta, infatti, uno dei suoi tratti distintivi poiché la pluralità di sguardi adottati consente di cogliere la complessità del fenomeno bellico e delle sue declinazioni contemporanee.

Il volume si rivolge, inoltre, a un pubblico ampio e composito, che comprende studiosi e operatori del diritto e tutti coloro che, a vario titolo, intendano approfondire le trasformazioni del rapporto tra guerra, terrorismo e ordinamenti costituzionali. A tale fine, si è cercato di coniugare l'approfondimento scientifico con un'esposizione chiara e accessibile. Proprio in considerazione di tale vocazione, si è anche ritenuto opportuno optare per la pubblicazione in modalità *open access*; la scelta risponde all'esigenza di favorire la più ampia diffusione dei risultati della ricerca, rendendoli immediatamente disponibili a una pluralità di destinatari e contribuendo alla circolazione del sapere in un ambito – quello della sicurezza e del contrasto al terrorismo – che presenta rilevanti implicazioni accademiche, ma anche civili e istituzionali.

Il fascicolo si propone così come un primo passo di un percorso di ricerca destinato a proseguire nel tempo – una sorta di osservatorio sull'evoluzione dei conflitti contemporanei – nella consapevolezza che le trasformazioni della guerra e del terrorismo pongono interrogativi destinati a rimanere al centro del dibattito giuridico e politico.

PARTE I

IL DIRITTO E LA METAMORFOSI DELLA GUERRA
CONTEMPORANEA

CAPITOLO 1

UNO SGUARDO D'INSIEME. DA "GUERRA E TERRORISMO" A "GUERRA È TERRORISMO"

Matteo Frau

Secondo i più recenti dati del Global Terrorism Index (Institute for Economics & Peace, *Global Terrorism Index. A comprehensive summary of the key global trends and patterns in terrorism over the last decade*), il terrorismo contemporaneo continua a concentrarsi principalmente nelle zone di guerra e nelle aree limitrofe, attestando una prossimità geografica e fenomenica tra terrorismo e guerra e confermando una tendenza stabile nell'ultimo decennio. Circa il 98% dei decessi legati al terrorismo si verifica infatti in Paesi coinvolti, direttamente o indirettamente, in conflitti armati oppure caratterizzati da livelli elevati di violenza politica (cioè da una situazione interna di eversione-repressione). La maggior parte degli attacchi terroristici si svolge nelle aree direttamente coinvolte nelle ostilità oppure nelle immediate vicinanze, mentre l'intensità e la gravità dell'attività terroristica tende a sua volta ad aumentare in misura proporzionale all'intensificarsi dei combattimenti. Del resto, l'erosione delle strutture statali e la conseguente perdita del controllo del territorio da parte di queste ultime favoriscono l'espansione delle organizzazioni criminali di stampo terroristico, che in alcuni casi emblematici hanno finito per agire in supplenza dello Stato (come Hezbollah in Libano, Hamas nella Striscia di Gaza o l'Islamic State nei territori tra Siria e Iraq durante la fase di massima espansione del Califfato).

Questo quadro sembra confermare la stretta interrelazione tra terrorismo e dinamiche belliche, che d'altronde si spiega anzitutto per il semplice fatto che nel contesto dei conflitti violenti la forza bruta prevale sulla forza del diritto relegando in secondo piano l'importanza delle barriere etiche e giuridiche che limitano e gover-

nano il ricorso alla risposta armata (*ius ad bellum* e *ius in bello*), fino a legittimare attacchi non solo contro obiettivi militari, ma anche contro le forze di polizia, le istituzioni politiche, le infrastrutture economiche e, come è tipico del terrorismo, la popolazione civile inerme. Sempre più frequentemente, nei conflitti armati contemporanei si registrano casi di sospetti “omicidi di guerra” che colpiscono gli intellettuali militanti dello Stato nemico (basti qui ricordare: lo scrittore e poeta ucraino Volodymyr Vakulenko, sequestrato e ucciso durante l’occupazione russa di Izium nel 2022; l’uccisione nel 2022 di Darya Dugina, figlia del filosofo nazionalista russo Aleksandr Dugin, in un attentato con autobomba vicino a Mosca; l’uccisione nel 2023 a San Pietroburgo di Vladlen Tatarsky, influencer blogger pro-guerra; l’attentato fallito, sempre nel 2023, contro Zakhar Prilepin, noto scrittore russo e sostenitore della guerra).

Diversi ufficiali e collaboratori dell’apparato militare e amministrativo russo sono stati uccisi in operazioni clandestine condotte in Russia o nei territori occupati, talvolta mentre si trovavano lontano dal fronte o presso le loro famiglie. I media russi, e in alcuni casi anche quelli occidentali, hanno parlato apertamente di probabili operazioni dei servizi ucraini, anche se sinora non vi sono state indagini indipendenti che abbiano accertato le responsabilità. Sta di fatto che in questo scenario, il terrorismo assume spesso una funzione tattica o strategica all’interno del conflitto, venendo impiegato per destabilizzare il controllo territoriale, influenzare l’opinione pubblica o alterare l’equilibrio politico-militare, talora in modo trasparente talaltra occultando le azioni criminali col manto del segreto militare.

Complessivamente, le evidenze più recenti indicano che il terrorismo non costituisce un fenomeno separato rispetto alla guerra, ma tende piuttosto a svilupparsi come una sua naturale estensione.

Trascorso oltre un quarto di secolo dal fatidico 11 settembre 2001, il terrorismo resta dunque un fenomeno di grande attualità nel mondo, alimentato dalla “terza guerra mondiale a pezzi” (se-

condo la citatissima e profetica definizione di Papa Francesco). Se è vero che, da sempre, il nesso tra guerra e terrore è inscindibile, poiché dove arriva la guerra ne arrivano fatalmente anche le spaventose conseguenze, nondimeno il feroce binomio è oggi al centro di una metamorfosi evolutiva senza precedenti. Il terrorismo contemporaneo è caratterizzato da un modello operativo complesso e reticolare. Sebbene gli obiettivi principali degli atti terroristici rimangano gli stessi, a mutare sono gli scenari, le tattiche e gli strumenti degli attacchi. Nel corso degli anni, la comunità internazionale e l'Unione europea hanno progressivamente incrementato le misure di contrasto al terrorismo, promuovendo anche nel cuore dell'Europa quella cooperazione antiterroristica che nel primo scorcio del nuovo millennio si era rivelata sicuramente carente, come dimostra il tragico bilancio delle vittime del terrorismo di matrice islamista che insanguinò il Vecchio Continente in quella cupa stagione.

Nondimeno, si tratta pur sempre di misure pensate per il tempo di pace.

Tali modelli non tengono conto delle peculiari condizioni che si realizzano nell'ambito dei conflitti armati, nei quali il *modus operandi* del terrorismo costituisce ormai un elemento strutturale della guerra, divenendo una delle componenti (la più ambigua) di una strategia bellica complessa e sfaccettata. In altre parole, stiamo oggi assistendo a una profonda metamorfosi del rapporto tra guerra e terrorismo, con la sempre più frequente inclusione delle tattiche tipiche di quest'ultimo a integrazione o persino in sostituzione delle tattiche convenzionali.

Le cause o meglio le concause di questa evoluzione sono molteplici. Ne cito soltanto tre, interconnesse fra loro, che credo siano le principali: **1)** la proliferazione di conflitti ibridi, al punto che la guerra contemporanea è, ormai per definizione, una guerra ibrida; **2)** la rivoluzione tecnologica e il suo impatto sulla tecnica della guerra; **3)** la crisi profonda del multilateralismo, del diritto internazionale e del costituzionalismo pacifista.

1) L'espressione guerra ibrida – definizione che si è diffusa negli ultimi anni in associazione alle caratteristiche inedite del conflit-

to russo-ucraino, ma che è più risalente nel tempo – identifica una combinazione di tattiche convenzionali e non convenzionali, di natura militare e non militare, in cui il terrorismo è di fatto diventato uno dei possibili strumenti operativi. La nozione di “guerra ibrida”, sorta in origine dall’esigenza di inquadrare all’interno di una visione dottrinale il fenomeno della guerra irregolare, ha più recentemente affinato il suo significato venendo utilizzata come una teoria ricostruttiva della complessità dei conflitti contemporanei in cui la ricognizione di nuove e temibili “minacce ibride” conduce all’adozione di appropriate contromisure parimenti ibride e dunque all’estensione del concetto di difesa ben oltre il confine semantico originario (non solo dal punto di vista politologico ma anche sotto il profilo giuridico-costituzionale). Anche nell’ambito della NATO il concetto di “guerra ibrida” si è sviluppato attorno a quello di “minaccia ibrida”. Il nuovo modello comporta l’ampliamento non soltanto della strumentazione bellica, ma anche degli obiettivi e dei soggetti coinvolti nel conflitto ibrido, potendosi estendere, oltre che al diretto avversario e ai suoi alleati, alle organizzazioni sovranazionali, agli Stati e alle comunità che potrebbero fare pressione su di essi. Se il concetto di “minaccia ibrida” ha trovato un’appropriata definizione, quello di *hybrid warfare* – che include il catalogo delle risposte ammissibili a tali minacce – è rimasto opportunisticamente privo di una definizione unitaria, ampliandosi sempre di più e inglobando qualsiasi aspetto legato alla crescente complessità dei conflitti moderni, che include profili di guerra cibernetica, guerra economica, crimine organizzato e propaganda politica, sino a divenire il «mosaico strategico che è oggi» [LASCONJARIAS-LARSEN, 2015, p. 97]. Ogni Stato membro, dipartimento della difesa, agenzia o centro di ricerca lo interpreta a suo modo per promuovere la propria agenda strategico-difensiva.

I metodi ibridi offuscano irrimediabilmente i confini tra situazione di guerra e situazione di pace, seminando sfiducia e sgomento nelle popolazioni coinvolte nel conflitto, caratteristica che li avvicina appunto al fenomeno terroristico. L’obiettivo della guerra ibrida è infatti simile, per certi versi, a quello del terrorismo: destabilizzare e indebolire la comunità politica che fa capo al “nemico” per indurlo alla concessione da cui è scaturito il

conflitto o, nel caso di *regime change*, per provocare il rovesciamento dell'ordine costituito.

Pertanto, la guerra ibrida tende per sua natura e per definizione a superare sia i limiti imposti dal diritto costituzionale, ad esempio quelli desumibili dall'articolo 11 della Costituzione italiana, sia i limiti imposti dal diritto internazionale pubblico e in particolare dal diritto internazionale umanitario (DIU) con riferimento ai principi di necessità, di distinzione e di proporzionalità.

Non è un caso che si accusino reciprocamente di atti di terrorismo entrambi i fronti di guerra nel conflitto russo-ucraino (ed entrambi i Presidenti delle due nazioni in guerra). Ambedue le parti in conflitto – compreso dunque il fronte ucraino supportato dall'Unione europea – sono imputate di vari episodi, talora acclarati talaltra no, consistenti in veri e propri attentati compiuti per sabotare infrastrutture energetiche essenziali (centrali, cavi sommersi, etc.) o per colpire, come si è già accennato sopra, persino gli intellettuali ostili.

Inoltre, mentre si scrivono queste righe è in corso un conflitto tra Stati Uniti, Israele e Iran che nelle sue premesse così come nelle sue attuali conseguenze presenta alcuni tratti che appartengono alla guerra ibrida. Molto prima dell'attuale escalation, in violazione della United Nations Security Council Resolution 1701 la Repubblica islamica iraniana ed Hezbollah libanese hanno colpito più volte i territori israeliani con attacchi missilistici diretti indistintamente su obiettivi civili e militari, ingenerando terrore nella popolazione israeliana. Israele a sua volta ha ripetutamente colpito alcuni centri abitati nel Sud del Libano ove sono insediati i militanti di Hezbollah, facendo numerose vittime anche tra la popolazione inerme. Da ultimo, dopo l'avvio dell'escalation in Iran, con l'ondata di attacchi statunitensi iniziata a fine febbraio 2026 che ha duramente colpito le forze militari e alcune infrastrutture iraniane, il Presidente degli Stati Uniti ha lanciato una sorta di ultimatum all'Iran postando su Truth Social il messaggio minatorio «A whole civilization will die tonight»¹. Senza entrare nel merito della polemica politica scaturita

¹ <https://www.cbsnews.com/news/trump-iran-deal-whole-civilization-will-die/>.

da questa modalità comunicativa del Commander in Chief e, più ancora, dal tenore della comunicazione medesima – e al di là dell’ambiguità della parola “civiltà”, che potrebbe anche non riferirsi al popolo o alla popolazione civile, come invece affermano i detrattori di Trump – resta il fatto che i toni dell’Amministrazione americana sembrano consoni a una prospettiva tipica della guerra ibrida, perlomeno nel senso che utilizzano la minaccia della violenza e della distruzione estesa alle infrastrutture strategiche civili (nonché il blocco del traffico marittimo da e verso i porti dell’Iran) per destabilizzare la fiducia del popolo iraniano nel regime che ancora lo governa. Parimenti, la contestuale minaccia degli Ayatollah di chiudere lo Stretto di Hormuz nel tentativo di destabilizzare le economie industrializzate e far leva sugli interessi economici degli Stati non coinvolti nel conflitto – così da spingerli a una reazione politica antiamericana – appartiene a sua volta a una dimensione ibrida del conflitto in corso. L’assonanza di queste dinamiche belliche al paradigma *lato sensu* terroristico è del tutto evidente.

2) Il secondo fattore è la tecnologizzazione dei conflitti, con l’impiego sempre più massiccio dell’intelligenza artificiale nel campo della difesa e di “macchine” della morte (droni ed armi letali autonome). Questo fattore si combina con il primo – cioè l’avvento della dimensione ibrida dei conflitti – dando vita a una miscela micidiale per la tenuta delle garanzie costituzionali. Se infatti la guerra ibrida moltiplica le metodologie di conflitto ben oltre la guerra convenzionale e l’ambito militare, la corsa alle innovazioni tecnologiche procura a tali nuove metodologie un ricco arsenale di inediti strumenti di distruzione, talora puramente immateriali (come i malware). Le armi cibernetiche sono capaci di paralizzare le reti di comunicazione e i server necessari per assicurare il corretto funzionamento dei sistemi difensivi oppure – proprio nell’ottica della precitata categoria della guerra ibrida – l’erogazione dei servizi pubblici essenziali e la gestione delle infrastrutture civili (trasporti, ospedali, centrali energetiche, università, grandi aziende, etc.).

Anche per effetto della natura *dual use* della maggior parte dei

progetti e delle applicazioni di ultima generazione (si pensi alla tecnologia dei droni e alla robotica), il progresso tecnologico permette oggi la costruzione e la diffusione di armi reali o potenziali sempre più efficienti, economiche e accessibili a tutti. Questi sviluppi stanno oltretutto consolidando la c.d. *speed of machine warfare* ossia l'arte della guerra alla velocità (sovrumana) delle macchine, uno scenario che rovescia la tradizionale dimensione antropocentrica della guerra.

Più ancora, lo sviluppo delle nuove tecnologie informatiche ha condotto all'avvento di un quinto dominio che si aggiunge ai contesti bellici classici (terra, acqua, cielo e spazio cosmico), ossia il cyberspazio. Non è un caso che oggi giorno sia sempre più difficile distinguere tra loro i concetti di cybersicurezza e di cyberdifesa, al punto che la direttiva europea NIS2, pur perseguendo una finalità eminentemente "civilistica", ossia quella di creare uno spazio cibernetico pubblico e privato sicuro e affidabile per tutti gli utenti europei, finisce per rispondere anche a un'esigenza imprescindibile della difesa nazionale ed europea, stante la natura ibrida delle minacce e degli attacchi cibernetici.

Per quanto riguarda infine l'aspetto specifico delle applicazioni dell'intelligenza artificiale, è sufficiente richiamare in questa sede la recente monografia di Arianna Vendaschi e Chiara Graziani *Artificial Intelligence, Counter-Terrorism and the Rule of Law* per avere contezza dell'intersezione tra i tre elementi dell'equazione, ossia: l'impiego delle nuove tecnologie di IA; le strategie di sicurezza nazionale per il contrasto al terrorismo; la tenuta dello Stato di diritto. L'analisi di Vendaschi e Graziani dimostra come l'adozione massiccia di algoritmi e sistemi automatizzati stia ridefinendo il confine tra la protezione dei cittadini e la tutela delle libertà fondamentali.

Se, da un lato, il ruolo dell'IA nella sicurezza nazionale e nella difesa è ormai quello di uno strumento indispensabile per il successo delle attività delle agenzie di *intelligence* e per l'efficacia dei sistemi difensivi nel tempo della *machine-speed warfare*, d'altro canto la proliferazione dei sistemi d'arma autonomi e di algoritmi impiegati non solo nella guerra cibernetica, ma anche in quella cinetica, espone i diritti umani e i beni costituzionali a pericoli crescenti. Grazie alla capacità di analizzare enormi volumi di dati (Big Data) a

velocità superiori a quelle umane, l'IA viene utilizzata: per il monitoraggio dei contenuti online e per l'individuazione di condotte attinenti alla propaganda e al reclutamento terroristico su social media come X, YouTube e WhatsApp; per compiti di polizia predittiva (utilizzo di algoritmi per identificare potenziali minacce o *hot spot*, prima che un crimine venga commesso); per la sorveglianza biometrica (ad esempio il riconoscimento facciale in spazi pubblici volto a individuare soggetti inseriti nelle liste dei sospetti e talora per identificare potenziali bersagli umani come nel caso di alcuni sistemi impiegati nell'ultimo conflitto israelo-palestinese). È del tutto evidente che la progressiva tecnologizzazione dei sistemi di sicurezza e di difesa, unita alla dimensione ibrida dei conflitti contemporanei, rischia di compromettere seriamente la tenuta delle garanzie costituzionali a tutela della privacy e degli altri diritti inviolabili, soprattutto a causa dell'opacità dei processi, dei pregiudizi veicolati dagli algoritmi, dell'irresponsabilità dei sistemi autonomi. L'unico rimedio a fronte di questi possibili eccessi dell'azione antiterroristica consiste nella configurazione di appropriati strumenti giuridici, ossia nel colmare le lacune normative che ancora oggi costellano l'impiego delle nuove tecnologie nel macrosettore sicurezza-difesa-armamenti, con un'adeguata regolamentazione di livello interno e sovranazionale.

In estrema sintesi, si tratta di ridisegnare il bilanciamento tra la necessità di prevenire il terrorismo e quella di preservare i valori democratici che ci si prefigge di difendere, nella consapevolezza che, sacrificando questi ultimi oltre una certa soglia, si finirebbe per realizzare paradossalmente il proposito del terrorismo, ossia quello di indebolire e destabilizzare la società.

3) L'impiego di risposte cibernetiche e cinetiche per fronteggiare le minacce sempre più indistinguibili fra loro della guerra ibrida e del terrorismo internazionale ha finito per offuscare la tradizionale distinzione tra guerra e pace e travalicare i limiti imposti dallo *ius ad bellum* e dallo *ius in bello*. Come in un circolo vizioso, la crisi profonda del multilateralismo, del diritto internazionale e del costi-

tuzionalismo pacifista è al contempo concausa ed effetto di una contaminazione terroristica ormai strutturale del fenomeno bellico, fino a includere alcuni metodi sostanzialmente terroristici nel parametro ormai fluidificato della *just war* (altro tema nodale di cui si occupa il presente volume).

Questa metamorfosi – riprendendo il filo del discorso iniziato al punto 1 – deriva dall'emersione di nuove minacce multi-modalità che presentano caratteristiche profondamente diverse rispetto alle tradizionali forme di aggressione bellica. Si tratta di minacce alla pace e alla sicurezza globali che incidono direttamente sullo stile di vita delle persone nel contesto interno delle società occidentali – rectius delle *Western-style democracies* – e riequilibrano, in un certo senso, la natura prevalentemente asimmetrica dei conflitti del recente passato (Libia, Iraq, Afghanistan e varie realtà africane, solo per fare alcuni esempi). In tale scenario, la crescente interdipendenza tra dimensione militare e dimensione politico-economica, tra tecnologia e industria bellica, nonché tra comunicazione e sicurezza, contribuisce a erodere i presupposti su cui si è storicamente fondato il sistema multilaterale di sicurezza collettiva, basato su una distinzione relativamente netta tra tempo di pace e tempo di guerra e su procedure istituzionali formalizzate per l'uso legittimo della forza. A farne le spese sono stati soprattutto alcuni parametri fondamentali della legittima difesa universalmente riconosciuti dal diritto costituzionale democratico e dal diritto pubblico internazionale, fra cui quello del limite per così dire "temporale" collegato all'attualità di una minaccia. Gli attacchi terroristici, specie quando inseriti in strategie ibride, non sono infatti normalmente preceduti da alcuna escalation riconoscibile o dai segnali tipici dei conflitti convenzionali, potendo assumere permanentemente la qualità di minacce gravi e attuali. Il nemico, nel contrasto bellico al terrorismo, non indossa una divisa, non opera su un classico campo di battaglia, non rispetta le regole dello *ius in bello* e non osserva, in linea di massima, principi etici umanitari. Gli attacchi terroristici nella guerra ibrida possono manifestare una struttura reticolare, configurandosi come azioni integrate e poliedriche nel metodo (ad es. cibernetiche e cinetiche) o nell'obiettivo (ad es. militare ed economico), producendo effetti a cascata, in cui l'impatto di ciascuna azione

amplifica quello delle altre. Una simile dinamica amplia significativamente il rischio per la popolazione civile e rende più complessa l'applicazione delle categorie giuridiche tradizionali, in particolare con riferimento all'individuazione del momento in cui un attacco possa considerarsi "in atto" ai fini dell'esercizio della legittima difesa. Donde – fra l'altro – la formulazione della dottrina statunitense della guerra preventiva. Ne è derivata la tendenza, sempre più evidente nella prassi degli Stati, ad anticipare la soglia dell'uso della forza difensiva, valorizzando concetti quali la minaccia imminente, la prevenzione attiva o la difesa anticipata, con conseguenze rilevanti sul piano della stabilità internazionale. Nella "guerra al terrore", dunque, lo Stato democratico coinvolto nel conflitto tende fatalmente a superare i limiti del diritto internazionale umanitario (DIU) e, in particolare, i citati principi di necessità, di distinzione e di proporzionalità, il cui rigoroso rispetto rischia di esporre la sicurezza nazionale e l'incolumità pubblica all'azione di un nemico, il terrorismo, che per definizione è privo di scrupoli e regole e che oggi può facilmente attingere a un micidiale arsenale materiale e immateriale di strumenti di sabotaggio e di morte.

Parallelamente, anche il costituzionalismo pacifista delle democrazie contemporanee risulta sottoposto a una tensione crescente. Le costituzioni che limitano il ricorso alla forza armata e privilegiano strumenti di risoluzione pacifica delle controversie presuppongono infatti un contesto in cui la minaccia armata sia riconoscibile e qualificabile secondo criteri prestabiliti. L'emergere di conflitti ibridi, caratterizzati da attacchi diffusi, intermittenti e difficilmente attribuibili, e dal ricorso a tattiche terroristiche spinge invece verso una dilatazione delle eccezioni, legittimando forme di intervento anticipato e misure di sicurezza permanenti. Il rischio è quello di una progressiva normalizzazione dello stato di emergenza e di una trasformazione della reazione difensiva da risposta straordinaria a funzione ordinaria e continuativa. Lo stesso discorso vale, nello specifico, per i limiti costituzionali imposti dal nostro principio pacifista, all'articolo 11 della Costituzione italiana, che impone un ripudio della violenza bellica per qualsiasi finalità diversa dalla difesa. Se già la desuetudine della dichiarazione di guerra, la prassi delle *undeclared wars* e un'interpretazione distorsiva della clausola di

limitazione di sovranità strumentale all'apertura internazionale avevano eroso gran parte dell'effettività del principio pacifista, l'attuale proliferazione incontrollata dei conflitti ibridi in una stagione di grave crisi del multilateralismo e delle istituzioni internazionali non può che favorire un ulteriore sgretolamento dei limiti costituzionali alla violenza bellica.

In conclusione, tutti i fattori sopra considerati concorrono all'indebolimento dell'ordine internazionale e costituzionale che ha permesso in passato di distinguere, sia pure in modo molto parziale e molto imperfetto, il *bellum iustum* dalle *unjust wars*, ove per "giustizia" qui non si intende niente più che la legittimazione del ricorso alla forza armata alla luce dei parametri basilari e condivisi desumibili dal costituzionalismo democratico e dal diritto internazionale. La ragione di fondo di questo rovesciamento di paradigma è il venir meno di quella sorta di asimmetria virtuosa che in passato permetteva alle *Western-style democracies* e alla loro superiorità bellica ed economica di prevenire e contenere le potenziali minacce provenienti dal resto del mondo.

Lo sforzo di riaffermare un'asimmetria dei conflitti a vantaggio delle potenze più industrializzate (che sono tendenzialmente anche quelle più democratiche) non deve tuttavia condurre a un riarmo incontrollato a livello planetario e al tradimento dei valori del pacifismo democratico incorporati nelle nostre costituzioni. La necessità di contrastare minacce ibride e terrorismo transnazionale non può tradursi in una deroga permanente ai limiti costituzionali all'uso della forza. Al contrario, la crisi del multilateralismo e l'erosione delle categorie tradizionali del diritto internazionale rendono ancora più urgente una rielaborazione coerente dei principi del costituzionalismo pacifista, capace di evitare che l'indeterminatezza delle nuove minacce giustifichi un'espansione abnorme delle misure di sicurezza nazionale e del potere militare degli Esecutivi a discapito delle libertà fondamentali.

Un freno efficace a questa deriva può venire – parafrasando l'articolo 11 della Costituzione italiana – da una rinnovata spinta

federalista, capace di aggregare gli Stati accomunati dalla condivisione di valori universali, come la pace e la democrazia, e di ricostruire pazientemente un nuovo ordine, se non globale, almeno regionale, quale punto di partenza per la rinascita di un equilibrio mondiale. In questo senso, il progetto federalista europeo può ancora esprimere una forza straordinaria, a condizione che si compia uno sforzo per tornare allo spirito che animò le origini del processo di integrazione, oggi soffocato dai nazionalismi.

BIBLIOGRAFIA

CINCIRIPINI L., *The hybrid response of the EU and NATO to the Russia-Ukraine conflict*, in *Sicurezza, terrorismo e società*, n. 1, 2022, p. 69 ss.; IBRIDO R., *Geopolitica costituzionale. Una introduzione*, il Mulino, Bologna, 2025; LOMBARDI M., *Russia-Ucraina: oltre la Guerra Ibrida, verso il Techno-Cognitive Warfare*, in *Sicurezza, terrorismo e società*, n. 1, 2022, p. 7 ss.; ORRÙ R., BONINI F., GATTI A. (a cura di), *Dimensione costituzionale delle forze armate e transizioni postcoloniali in un mondo che cambia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024; LASCONJARIAS G., LARSEN J.A. (eds.), *NATO's Response to Hybrid Threats*, NATO Defense College, Forum Paper 24, Roma, 2015; TADDEO M., *Codice di guerra. Etica dell'intelligenza artificiale nella difesa*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2025; STEFANACHI C., *Guerra ibrida. Origine, significati ed equivoci di un concetto ambiguo*, in *Storia del pensiero politico*, n. 2, 2024, p. 239 ss.; WRÓBLEWSKI W., *Terrorism and the Hybrid Warfare in Aspect of War in Ukraine*, in *Polish Political Science Yearbook*, vol. 51, n. 4, 2022, p. 95 ss.; VEDASCHI A., GRAZIANI C., *Artificial Intelligence, Counter-Terrorism and the Rule of Law: At the Heart of National Security*, Elgar, Cheltenham, 2025; ZALIANI M., *The importance of the Cyber battleground in the Russo-Ukrainian war*, in *Sicurezza, terrorismo e società*, n. 1, 2022, p. 61 ss.

CAPITOLO 2

COSTITUZIONALISMO DEMOCRATICO E USO LEGITTIMO DELLA FORZA: L'INSOSTITUIBILE RUOLO DEI PARLAMENTI*

Marco Podetta

SOMMARIO: 1. La “guerra giusta” e la sua evoluzione tra diritto e morale. – 2. L’integrazione tra dimensione giuridica e morale della guerra nel costituzionalismo moderno e il coinvolgimento dei Parlamenti. – 3. La difficile qualificazione e la problematica giustificazione dei nuovi interventi armati. – 4. L’imprescindibile partecipazione degli organi rappresentativi nell’assunzione della decisione militare. – 5. L’autonomia parlamentare quale condizione per legittimare democraticamente l’uso della forza.

1. La “guerra giusta” e la sua evoluzione tra diritto e morale

Le speculazioni circa la legittimità di un intervento armato chiamano direttamente in causa il concetto di “guerra giusta”, il quale ha assunto connotazioni differenti a seconda dell’epoca e del contesto, secondo sviluppi non sempre lineari¹.

Sebbene la nascita dell’espressione “guerra giusta”, o più propriamente *bellum iustum*, sia tradizionalmente ricondotta al diritto romano, riferendosi in particolare all’elaborazione di Marco Tullio Cicerone, il ricorso a tale nozione risulta in realtà già presente, in forme embrionali, in esperienze precedenti.

In particolare, nell’antica Grecia il tema della guerra era stato affrontato prevalentemente in una prospettiva filosofica, facendo

* Il presente scritto riprende le considerazioni svolte in M. PODETTA, *Parliaments and “Just War”: Fusion and Confusion between Moral, Legal and Political Levels in Relation to Military Interventions*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2019.

¹ La breve ricostruzione dell’evoluzione della teoria della “guerra giusta” proposta di seguito nel testo segue l’approccio proposto da A. CALORE, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Seminari di storia e diritto*, III, “Guerra giusta”? *La metamorfosi di un concetto antico*, Giuffrè, Milano, 2003, p. XVI ss.

riferimento a elementi riconducibili a una dimensione morale, successivamente ripresa e sviluppata in modo sistematico nel pensiero medievale. In questo contesto, Aristotele aveva individuato tre giuste ragioni per praticare la guerra, costruite attorno al concetto di *díkaios pólemos*.

È tuttavia nella cultura romana che il concetto di guerra giusta assume una precisa configurazione giuridica, centrata sullo *ius fetiale*, volta a identificare l'intervento armato condotto nel rispetto dei rituali e delle procedure previste. Per i Romani, infatti, la guerra può essere qualificata come giusta laddove sia conforme alle regole stabilite dal diritto, indipendentemente da qualsiasi valutazione di carattere morale. La legittimazione dell'intervento armato non risiede, dunque, nel superamento positivo di un giudizio etico, bensì nell'osservanza di rigide procedure giuridiche, le quali – per la stessa natura del diritto romano – risultano comunque connesse a una dimensione religiosa.

Questa prospettiva muta radicalmente nel Medioevo, in particolare a partire dalla riflessione di sant'Agostino, successivamente sviluppata da san Tommaso d'Aquino. In tali elaborazioni, la giustificazione della guerra si sposta dal piano giuridico a quello morale, identificato con l'ordine divino. La guerra giusta viene così interpretata in una prospettiva eminentemente teologica.

Un ulteriore mutamento si registra nel XVII secolo, specialmente nel pensiero di Ugo Grozio, il quale si allontana dall'idea della giustizia della guerra fondata su ragioni etiche e religiose per recuperare una prospettiva di tipo formalista, che richiama, in una certa misura, l'esperienza romana. Tuttavia, in questo caso l'attenzione si concentra principalmente sulle regole da osservare nello svolgimento del conflitto, piuttosto che sulle condizioni che ne giustificano l'avvio. In questo senso, Grozio anticipa la tendenza moderna volta a disciplinare i comportamenti bellici, distinguendo nettamente tra quelli consentiti e quelli vietati.

Nello stesso periodo, Thomas Hobbes considera la guerra come la naturale conseguenza degli appetiti di conquista individuali e collettivi, sostenendo che, in assenza di un potere sovrano, essa possa essere qualificata come “buona” solo nella misura in cui risulti efficace nel promuovere tali interessi.

In ogni caso, se nell'elaborazione groziana l'attenzione alla giusta causa del comportamento bellico aveva già perso centralità, nel corso dell'Ottocento essa viene sostanzialmente meno. Con l'affermazione del giuspositivismo, il dato legale positivo diventa l'orizzonte esclusivo di riferimento e la categoria del "giusto" viene sostituita da quella del "giuridico". In tale contesto, in assenza di criteri condivisi per distinguere tra atti bellici giusti e ingiusti, la guerra finisce per essere considerata, in linea di principio, sempre lecita.

La dimensione giuridica dell'evento bellico riemerge tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, quando iniziano ad affermarsi regole volte a disciplinare il comportamento dei belligeranti, senza tuttavia incidere sull'individuazione delle cause legittimanti il ricorso alla guerra. È in questo contesto che le Convenzioni dell'Aia del 1899 e del 1907 intervengono a modificare il contenuto della Convenzione di Ginevra del 1864. Si tratta, dunque, ancora di diritto *nella* guerra e non di diritto *della* guerra.

La devastazione della Prima guerra mondiale conduce, tuttavia, a una riflessione più profonda, che costituisce la base per il recupero della teoria della guerra giusta, in particolare nel pensiero di Hans Kelsen. Teorizzando l'unità del diritto e il primato del diritto internazionale, egli evidenzia la necessità di individuare un insieme di regole in grado di distinguere tra uso lecito e illecito della forza tra gli Stati, a conferma della natura giuridica del diritto internazionale. In tale prospettiva, la guerra assume il carattere di sanzione, configurandosi come strumento attraverso cui uno Stato agisce quale organo della comunità internazionale.

Kelsen è tuttavia consapevole delle difficoltà connesse all'inquadramento della guerra giusta nell'ambito dell'ordinamento internazionale, dovute sia alla mancanza di un apparato sanzionatorio comune in grado di esercitare efficacemente la coercizione, sia all'assenza di un vero e proprio organo giurisdizionale competente ad autorizzare l'uso della forza. Tali criticità derivano dalla natura imperfetta del sistema giuridico internazionale, che – come purtroppo confermano i più recenti eventi bellici intrapresi unilateralmente da alcuni Stati – permane tutt'oggi.

L'obiettivo resta comunque quello di limitare il ricorso alla for-

za armata come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, valorizzando la centralità del diritto e della dimensione internazionale.

Tale approccio, tuttavia, fatica ad affermarsi sul piano sostanziale, anche a causa delle numerose questioni irrisolte lasciate in sospeso dopo la Prima guerra mondiale, come dimostrano la fragilità dell'esperienza della Società delle Nazioni a livello internazionale e della Repubblica di Weimar sul piano statale.

2. L'integrazione tra dimensione giuridica e morale della guerra nel costituzionalismo moderno e il coinvolgimento dei Parlamenti

Saranno i nuovi orrori della Seconda guerra mondiale a ridare slancio ai tentativi di arginare l'uso della forza secondo uno schema giuridico di respiro internazionale. L'esperienza maturata nel periodo tra le due guerre risulta in questo senso fondamentale, in quanto viene recuperata e rafforzata proprio nei suoi punti di maggiore debolezza.

Il costituzionalismo democratico del secondo dopoguerra, muovendo anche dall'insegnamento di Kelsen, compie una vera e propria rivoluzione copernicana. La novità consiste nel superamento della tendenza a privilegiare uno soltanto dei due poli – in certa misura contrapposti – che in passato avevano caratterizzato le diverse accezioni della teoria della guerra giusta. La guerra giusta non coincide più né con quella del diritto romano, ossia quella che si realizza nel rispetto formale delle regole giuridiche previste, né con quella del Medioevo, che può essere sempre e comunque condotta se moralmente giustificata.

In fondo, è l'applicazione esclusiva del *giusto giuridico* o del *giusto etico-morale* che ha infatti condotto nel passato alla legittimazione di guerre di invasione e di conflitti di natura religiosa.

Nel costituzionalismo democratico, invece, la dimensione giuridica e quella etica si fondono e vengono considerate congiuntamente. Solo attraverso tale integrazione è possibile superare il principale paradosso delle impostazioni precedenti: nelle diverse epoche storiche, il concetto di guerra giusta non è stato utilizzato per evita-

re la guerra, individuando i casi in cui essa fosse ingiusta, ma piuttosto per legittimare interventi armati già decisi, offrendo una giustificazione alla loro realizzazione. Dopo la Seconda guerra mondiale, le Costituzioni democratiche ribaltano questa prospettiva, ponendosi l'obiettivo di arginare i comportamenti bellici. A determinare tale mutamento contribuiscono anche le caratteristiche della guerra moderna, in particolare in relazione ai rischi connessi all'uso delle armi nucleari.

Nei nuovi ordinamenti democratico-costituzionali, non più chiusi in sé stessi ma aperti alla dimensione internazionale, il dato legale non può prescindere da una valutazione etica dell'intervento militare, così come la valutazione etica dell'uso della forza non può prescindere dal rispetto del dato legale.

Il giusto giuridico non può, dunque, prescindere dal giusto etico, e il giusto etico non può prescindere dal giusto giuridico.

I nuovi testi costituzionali, per realizzare tale integrazione, prendono le mosse dalla dimensione legale, all'interno della quale trova spazio una valutazione etica di fondo che connota comunque la guerra in senso negativo. La guerra, pertanto, compare nelle Costituzioni anzitutto per affermare il principio secondo cui essa deve essere evitata. In questa prospettiva, una delle principali innovazioni consiste nel rilievo attribuito alla dimensione internazionale, anche attraverso la previsione della possibilità di cedere di porzioni di sovranità da parte degli Stati.

Le moderne Costituzioni dei Paesi democratici contemplano infatti, in diverse forme, il principio del ripudio della guerra come strumento di conquista e di offesa nei confronti degli altri popoli. Tale principio è frequentemente connesso alla disponibilità degli Stati a cooperare a livello internazionale per il mantenimento della pace tra le Nazioni, accettando – in taluni casi – limitazioni della propria sovranità in condizioni di reciprocità, al fine di consentire la creazione di organismi idonei a perseguire più efficacemente tale obiettivo su scala globale (come avviene, in particolare, nell'articolo 11 della Costituzione italiana).

Ciò nondimeno, la guerra non scompare completamente dai testi costituzionali. Essi contengono, infatti, una disciplina – generalmente sintetica e non dettagliata – relativa alle procedure formali

per la dichiarazione dello stato di guerra. Nell'ordinamento italiano tali riferimenti sono contenuti negli articoli 78 e 87 della Costituzione, che stabiliscono rispettivamente che «Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari» e che «Il Presidente della Repubblica [...] dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere». Tali disposizioni si riferiscono essenzialmente all'ambito in cui la guerra, intesa in senso tradizionale, può ancora essere considerata legittima, ossia essenzialmente quella difensiva (sempre con riferimento all'ordinamento italiano, oltre a quanto desumibile secondo una certa interpretazione a contrario dall'articolo 11 secondo cui la guerra è ripudiata «come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali», si consideri il primo comma dell'articolo 52 della Costituzione, secondo cui «La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino»). Anche in questo caso, la giustificazione etica dell'intervento armato, tradotta sul piano giuridico nell'aggressione subita, risulta strettamente connessa al rispetto del dato legale, attraverso l'indicazione delle procedure da seguire per legittimare l'uso della forza nei limitati ambiti in cui esso è ancora ammesso.

Tale aspetto assume un rilievo decisivo, poiché è proprio su questo terreno che si colloca il coinvolgimento dei Parlamenti. Le procedure costituzionali previste in materia, pur essendo spesso lacunose e non particolarmente dettagliate, non si esauriscono in meri adempimenti formali, ma richiedono, in diverse forme, l'esercizio di un ulteriore controllo sull'uso della forza, anche nei ristretti ambiti in cui esso è consentito. Le Costituzioni non lasciano, dunque, i Governi – ai quali tradizionalmente spetta il comando militare – completamente liberi di agire, ma prevedono forme di autorizzazione o controllo che, negli ordinamenti democratici, non possono che essere attribuite agli organi della rappresentanza popolare, ossia ai Parlamenti. Ciò risulta particolarmente evidente negli ordinamenti caratterizzati da una forma di governo parlamentare, nei quali il Parlamento rappresenta l'unico organo dotato di legittimazione popolare diretta.

La guerra risulta così limitata su più piani. In primo luogo, il costituzionalismo moderno la rifiuta sul piano etico e traduce tale

scelta in termini giuridici, attribuendo alla pace il valore di principio fondamentale dell'ordinamento e relegando la guerra a ipotesi residuali. In secondo luogo, nei casi in cui il ricorso alla guerra è ancora ammesso, vengono previste regole giuridiche che ne disciplinano lo svolgimento, all'interno delle quali si inserisce non solo un controllo sul rispetto delle procedure previste, ma anche una valutazione di merito sulla necessità e sull'opportunità dell'intervento armato, anche sotto il profilo etico. È proprio in questa fase che emerge il ruolo dei Parlamenti.

La decisione politica dei Parlamenti si innesta, così, sulla decisione politica dei Governi di ricorrere alla guerra; in alcuni casi, ai Parlamenti è attribuito anche un vero e proprio potere di veto.

Gli organi di garanzia costituzionale previsti dalle Costituzioni democratiche assicurano la tenuta del sistema sul piano interno, mentre gli organismi internazionali istituiti a livello globale o regionale per il mantenimento della pace tra gli Stati forniscono garanzie sul piano esterno, introducendo peraltro un ulteriore livello decisionale.

La scelta finale di ricorrere alla guerra rimane, ancora oggi, una decisione politica, ma profondamente diversa rispetto al passato. Essa non solo è sottoposta a una serie di garanzie giuridiche, tra le quali rientra il necessario coinvolgimento di diversi organi, ma si colloca all'interno di un quadro costituzionale che ha già assunto la decisione politica fondamentale, ossia il ripudio della guerra.

Il ripudio della guerra rientra infatti nella Costituzione materiale o originaria degli ordinamenti del secondo dopoguerra, ossia – secondo la nozione elaborata da Costantino Mortati – nell'insieme degli interessi e dei valori attorno ai quali le diverse componenti politiche della società hanno fondato lo Stato costituzionale moderno (in tale prospettiva, è significativo rilevare come Mortati riconoscesse valore giuridico a tale patto politico fondativo).

3. La difficile qualificazione e la problematica giustificazione dei nuovi interventi armati

Dato questo contesto normativo, è necessario comprendere se e

in che modo tale schema debba essere applicato anche agli interventi militari diversi dalla guerra intesa in senso classico.

Da diversi anni, infatti, in molti ordinamenti si discute sul corretto inquadramento giuridico da attribuire a quelle operazioni militari in cui gli Stati sono coinvolti nell'ambito di quelle missioni internazionali variamente denominate come *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding*, piuttosto che *peace enforcement*.

Non è un caso che, nei più recenti testi normativi, soprattutto di livello internazionale e sovranazionale, il termine "guerra" sia frequentemente sostituito da altre espressioni, quali "missione" o "compito" (armato o militare), con l'obiettivo di ricondurre tali interventi nell'ambito del diritto umanitario internazionale inteso in senso ampio, attribuendo loro una specifica ed autonoma connotazione giuridica.

Muovendo dalla difficoltà di ricondurre queste nuove forme di intervento militare al "linguaggio" tradizionale utilizzato nelle Costituzioni democratiche, parte della dottrina ha concentrato la propria attenzione sulle differenze strutturali tra tali operazioni e la guerra classica (ad esempio con riferimento al tipo di armamenti utilizzati o alle regole di ingaggio), al fine di sostenerne la legittimità.

Tali tentativi, sviluppatisi prevalentemente sul piano definitorio, hanno tuttavia incontrato inevitabili difficoltà, legate al tentativo di fissare confini giuridici astratti e difficilmente individuabili sul piano sostanziale. Da un punto di vista concettuale, tale difficoltà deriva in particolare dal fatto che la guerra si pone come antitesi del diritto, rendendo problematica la sua piena riconduzione all'interno di categorie giuridiche.

Occorre inoltre considerare che simili operazioni ermeneutiche possono, in alcuni casi, innescare dinamiche pericolose. La difficoltà, sul piano giuridico, di inquadrare e normare la guerra può infatti condurre, in primo luogo, a una sorta di "fuga dal diritto", con il tentativo di individuare la causa giustificatrice dell'intervento armato esclusivamente sul piano morale, talvolta anche nella sua dimensione teologica o religiosa. In questa prospettiva, ad esempio, alcuni intellettuali statunitensi hanno cercato di legittimare l'intervento militare in Afghanistan successivo all'11 settembre 2001, sostenen-

do che tale reazione armata fosse «not only morally permitted, but morally necessary»; nella medesima direzione si colloca anche la riflessione di Michael Walzer, che ha proposto un recupero del concetto di guerra giusta in chiave morale, denunciando come «The lawyers have constructed a paper world, which fails at crucial points to correspond to the world the rest of us still live in». In secondo luogo, tale impostazione, concentrandosi su aspetti estremamente specifici, tende a privilegiare la ricerca di una giustificazione *nella* guerra, piuttosto che una giustificazione *della* guerra.

Il compito del giurista, tuttavia, non consiste soltanto – né principalmente – nell’elaborare e fissare nei testi normativi definizioni rigide, individuando in termini generali e teorici le caratteristiche di ipotetici interventi militari da qualificare come operazioni di pace e, dunque, da ritenersi legittime. Sussiste, peraltro, il rischio di confondere piani che, pur essendo strettamente connessi, devono rimanere distinti: quello giuridico e quello politico.

Al contrario, il compito del giurista è anzitutto quello di verificare se e in che misura gli interventi militari possano essere considerati legittimi alla luce dei principi costituzionali.

Anche qualora tali interventi siano ritenuti ammissibili in base alle disposizioni che consentono limitazioni della sovranità statale al fine di garantire la pace tra le Nazioni, è comunque necessario individuare le procedure da seguire e gli organi da coinvolgere affinché la partecipazione di uno Stato a un’operazione militare possa essere considerata legittima. In questo senso, risulta essenziale comprendere quale sia il ruolo dei Parlamenti all’interno di tale processo decisionale.

Da questo punto di vista, i testi costituzionali possono apparire incompleti, in quanto contengono riferimenti che sembrano non essere immediatamente adeguati a disciplinare queste nuove categorie di intervento.

In tale contesto, i Governi – ai quali come ricordato tradizionalmente è attribuito il comando militare supremo – hanno assunto un ruolo di primo piano, spesso a discapito, da un lato, delle prerogative dei Parlamenti nazionali e, dall’altro, (in particolare) del ruolo dell’ONU e del suo Consiglio di Sicurezza, come ancora una volta testimoniato dai recenti eventi bellici.

Nonostante alcune inevitabili differenze, tale tendenza ha interessato in generale le democrazie occidentali, indipendentemente dalla forma di governo adottata, con particolare riferimento alle cosiddette democrazie maggioritarie. Come è stato efficacemente osservato, nei tre principali modelli di governo – il sistema parlamentare britannico, il sistema presidenziale statunitense e il sistema semipresidenziale francese – gli Esecutivi, nella seconda metà del XX secolo, hanno progressivamente ampliato i propri poteri in ambito militare. L'aumento del ruolo dei Governi nel processo decisionale relativo agli impegni militari rappresenta, pertanto, un fenomeno globale difficilmente arrestabile. In tale prospettiva, il ruolo del Primo Ministro britannico è stato talvolta paragonato a quello del *Commander in Chief* statunitense e dello *Chef des armées* francese.

Alla luce di tali dinamiche, è necessario procedere ad alcune precisazioni, distinguendo innanzitutto il piano della legalità da quello della legittimità.

Per quanto riguarda il piano della legalità, al di là delle differenze terminologiche introdotte dai sostenitori di queste nuove forme di intervento, il quadro giuridico risultante dalla combinazione dei principi contenuti nelle Costituzioni democratiche del secondo dopoguerra (pur considerando che, secondo alcuni autori, il principio del ripudio della guerra dovrebbe escludere qualsiasi intervento armato, ammettendo al più la sola guerra difensiva) con le norme della Carta delle Nazioni Unite, nonché con quelle contenute in altre fonti internazionali e sovranazionali (come il Trattato Nord Atlantico o le fonti dell'Unione europea), appare sufficientemente chiaro e consente di individuare due sole tipologie di interventi armati ammessi.

In primo luogo, quelli decisi o autorizzati dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e svolti sotto la responsabilità dell'ONU, ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, relativo all'«Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione». In secondo luogo, quelli riconducibili al diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso in cui si verifichi un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, ai sensi dell'articolo 51 della stessa Carta, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia adottato le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

Gli interventi armati realizzati al di fuori di tali ipotesi devono essere considerati illegali.

Gli interventi armati posti in essere nel rispetto di tali regole risultano, invece, conformi al piano della legalità, ma non necessariamente a quello della legittimità. Quest'ultimo chiama in causa anche il concetto di legittimazione, che deve essere valutato alla luce dei principi costituzionali degli Stati democratici contemporanei, i quali sanciscono il ripudio della guerra come strumento di aggressione e di risoluzione delle controversie internazionali.

4. L'imprescindibile partecipazione degli organi rappresentativi nell'assunzione della decisione militare

Il ruolo svolto dai Parlamenti, quali pietre angolari della democrazia, è fondamentale in questa duplice prospettiva.

Negli ultimi anni, in effetti, in diversi ordinamenti giuridici sono stati introdotti principi e regole procedurali volti a obbligare – o quantomeno a indurre – i Governi a coinvolgere i Parlamenti (quali unici organi pienamente rappresentativi, a prescindere dalla forma di governo) nell'assunzione delle decisioni relative alla partecipazione a interventi militari.

Da questo punto di vista, è interessante osservare, da un lato, la crescente tendenza – per quanto recentemente messa in qualche caso in dubbio – a coinvolgere i Parlamenti nelle decisioni belliche anche in ordinamenti privi di una Costituzione scritta o caratterizzati da una forma di governo presidenziale, dall'altro, le modalità differenziate attraverso cui tale coinvolgimento si è progressivamente affermato.

Nel Regno Unito, in assenza di una Costituzione scritta, la partecipazione del Parlamento al processo decisionale in materia militare si è sviluppata sul piano della prassi, fino a quando, nel 2011, il Governo ha riconosciuto l'emersione di una vera e propria convenzione costituzionale, secondo la quale, prima di impegnare le forze armate, la Camera dei Comuni dovrebbe essere posta nelle condizioni di discutere la questione. Il Governo si è impegnato a rispettare tale prassi, salvo nei casi in cui, per ragioni di urgenza, ciò non risulti possibile.

Pure negli Stati Uniti, probabilmente anche in ragione degli storici legami con l'ordinamento britannico, è sembrato assistersi negli anni passati a un'evoluzione in tal senso. Dopo una lunga fase in cui l'interpretazione dei poteri di guerra del Presidente, quale *Commander in Chief*, aveva determinato un chiaro predominio dell'Esecutivo, più recentemente si era registrata una maggiore tendenza al coinvolgimento del Congresso nella decisione militare, accompagnata da una rivendicazione del proprio ruolo in questo ambito, messa tuttavia in discussione dai recenti interventi bellici promossi dall'amministrazione Trump (a conferma di come in ogni caso resti una questione quantomeno ancora controversa, nella quale continua a prevalere un'interpretazione restrittiva della clausola sui poteri di guerra stabilita a favore del Congresso).

Per quanto riguarda gli ordinamenti europei continentali, particolarmente significativo è il caso tedesco. In tale contesto, il principio del necessario coinvolgimento del Parlamento nelle decisioni belliche, desumibile implicitamente dal dettato costituzionale, è stato dapprima esplicitato in via giurisprudenziale dal *Bundesverfassungsgericht*, a partire dalla nota sentenza del 1994 (BVerfGE 90, 286 (1994)). Solo successivamente il legislatore è intervenuto introducendo la regola dell'autorizzazione parlamentare preventiva per il dispiegamento delle forze armate all'estero (BGBl. I 2005 S 775), prima che la Corte costituzionale federale, nel 2008, rafforzasse ulteriormente tale principio (BVerfGE 121, 135 (2008)).

In altri ordinamenti, invece, è stato lo stesso legislatore nazionale a intervenire direttamente per rafforzare il ruolo del Parlamento nei confronti del Governo in materia di impiego delle forze armate, sebbene con modalità e strumenti non uniformi.

In Francia, ad esempio, nel 2008 il legislatore ha introdotto nuovi requisiti procedurali attraverso una riforma costituzionale (*Loi constitutionnelle* n. 2008-724), che ha inserito tre nuovi commi all'articolo 35 della Costituzione. In base a tali disposizioni, il Governo è tenuto a informare tempestivamente il Parlamento circa la decisione di impiegare le forze armate all'estero e, qualora l'intervento si protragga oltre i quattro mesi, a richiedere l'autorizzazione parlamentare per la sua prosecuzione.

Il legislatore italiano è intervenuto già nel 1997 con una legge

ordinaria (Legge 18 febbraio 1997, n. 25), stabilendo che le decisioni governative in materia di difesa e sicurezza siano sottoposte all'esame del Consiglio Supremo di Difesa e all'approvazione del Parlamento prima della loro attuazione da parte del Ministro della Difesa. Tuttavia, tali disposizioni non risultavano del tutto chiare quanto alla natura e alla vincolatività dell'approvazione parlamentare. Per tale ragione, la Commissione Difesa della Camera dei deputati ha successivamente adottato una risoluzione (Risoluzione n. 7-01007 Ruffino, 16 dicembre 2001) volta a chiarire tali aspetti e a vincolare l'Esecutivo a un corretto coinvolgimento del Parlamento (nonché degli altri organi costituzionali), al fine di garantire una effettiva legittimazione degli interventi militari all'estero. Si è trattato di un passaggio significativo, poiché – al di là della reale vincolatività dello strumento e di prassi applicative non sempre lineari – i rapporti tra Governo e Parlamento in materia si sono ispirati a tali indicazioni fino all'adozione della riforma organica del 2016 (Legge 21 luglio 2016, n. 145), che ha ulteriormente rafforzato il ruolo parlamentare con riguardo alla partecipazione alle missioni internazionali.

Il coinvolgimento dei Parlamenti può essere valutato positivamente nella prospettiva di rafforzare il principio democratico nell'assunzione delle decisioni militari e, conseguentemente, la loro legittimità. Tuttavia, un maggiore coinvolgimento formale dei Parlamenti nazionali non è, di per sé, sufficiente a risolvere tutte le questioni che si pongono sul piano sostanziale.

Con riferimento a diversi interventi militari particolarmente controversi l'attenzione degli osservatori si è spesso concentrata esclusivamente sulla loro illegittimità sul piano giuridico (non solo in presenza di violazioni delle procedure previste, ma anche in relazione a prassi sviluppatesi al di fuori del dato legale, pur pretendendo di essere lecite, come nel caso delle autorizzazioni "implicithe" o "successive" del Consiglio di Sicurezza dell'ONU), trascurando invece le responsabilità politiche delle istituzioni rappresentative che, in molti casi, hanno finito per avallare l'operato dei Governi.

D'altra parte, in altri casi, non si è sviluppato un adeguato dibattito parlamentare circa la partecipazione a interventi militari all'estero particolarmente problematici sotto diversi profili, sebbe-

ne tali interventi fossero stati autorizzati – in tutto o in parte – secondo le procedure giuridiche previste. Come già evidenziato, il mero rispetto della legalità procedurale non esonera gli Stati – e dunque i loro organi istituzionali – dal compiere valutazioni relative alla legittimazione e, quindi, alla reale legittimità dell'intervento. Le Costituzioni democratiche moderne richiedono infatti qualcosa di più: una verifica interna del rispetto dei parametri costituzionali, anche nei casi in cui le organizzazioni internazionali competenti abbiano autorizzato l'intervento secondo le procedure previste. Si tratta, dunque, di valutazioni sulla legittimità costituzionale dell'intervento, distinte dalle valutazioni di opportunità politica.

Tale esigenza risulta tanto più evidente alla luce del noto problema della limitata legittimazione democratica del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, chiamato teoricamente a svolgere un ruolo di arbitro nella autorizzazione degli interventi militari, a maggior ragione in virtù del suo frequente scavalco, come noto avvenuto più volte anche di recente.

Fuori dalla legalità procedurale non può esservi legittimità, ma il rispetto della legalità procedurale non implica automaticamente la sussistenza della legittimità.

Come già rilevato, nel costituzionalismo democratico contemporaneo la legittimità dell'intervento armato richiede la convergenza tra giusto legale, derivante dal rispetto delle procedure previste dall'ordinamento interno e internazionale, e giusto etico-morale, recepito a sua volta sul piano giuridico attraverso il principio costituzionale del ripudio della guerra, che ammette il ricorso alla forza solo come *extrema ratio*.

Nella verifica della contemporanea sussistenza di tali presupposti, un ruolo centrale spetta ai Parlamenti, i quali, tuttavia, in numerose occasioni si sono mostrati inclini ad adeguarsi alle decisioni dei Governi. In tali casi, anche in presenza di un'apparente osservanza delle procedure legali, si configura una responsabilità politica non solo dei Governi, ma anche dei Parlamenti, talvolta divenuti loro "complici".

Si potrebbe giustamente osservare che, in diversi casi, il coinvolgimento parlamentare interviene quando l'azione militare è già stata avviata, rendendo difficile per l'organo rappresentativo op-

porsi a un fatto ormai compiuto, oppure che, in altri casi, i Parlamenti non vengono affatto coinvolti. Nondimeno, ciò non pare sufficiente a giustificare l'inerzia parlamentare in più di un'occasione registrata in passato.

5. L'autonomia parlamentare quale condizione per legittimare democraticamente l'uso della forza

Dovrebbero piuttosto essere valorizzati alcuni esempi positivi nei quali i Parlamenti hanno dimostrato di poter svolgere un ruolo effettivo nell'assunzione della decisione militare. Ciò che appare particolarmente significativo è che tali esempi si riscontrano anche in ordinamenti caratterizzati da una forma di governo presidenziale, nei quali, tradizionalmente, le Assemblee rappresentative risultano meno coinvolte nel relativo processo decisionale.

Un primo esempio è rappresentato dalla decisione del Presidente degli Stati Uniti Barack Obama di richiedere un voto parlamentare per autorizzare l'intervento militare in Siria nell'agosto 2013. In particolare, il Presidente ha trasmesso al Presidente della Camera dei rappresentanti e al Presidente del Senato una richiesta formale di autorizzazione all'uso delle forze armate statunitensi in relazione al conflitto siriano, sebbene la procedura sia stata successivamente sospesa a seguito del raggiungimento di una soluzione politica a livello internazionale.

Ancora più significativo è il caso dell'emendamento bipartisan al National Defense Authorization Act per l'anno fiscale 2019 (proposto da Keith Ellison (D-MN) e sostenuto da Barbara Lee (D-CA), Ro Khanna (D-CA), Jan Schakowsky (D-IL), Jim McGovern (D-MA) e Walter Jones (R-NC)), approvato all'unanimità, con il quale la Camera dei rappresentanti ha rivendicato la propria autorità in materia di uso della forza militare e ha sottolineato, nel contesto dell'ambiguità della legislazione statunitense, il divieto per il Presidente Donald Trump di intraprendere un'azione militare contro l'Iran senza l'approvazione del Congresso. Al di là del grado di vincolatività riconosciuto a tale atto e di quanto sarebbe poi accaduto specialmente durante il secondo mandato presidenziale dello

stesso Trump, esso rappresenta comunque un esempio particolarmente rilevante di assunzione di responsabilità parlamentare.

Risulta dunque evidente che il ruolo dei Parlamenti nell'assunzione della decisione militare è determinante e che essi possono incidere effettivamente su tale decisione quando siano dotati di una autonoma e riconosciuta legittimazione, ossia quando le dinamiche proprie della forma di governo si mantengano in equilibrio.

Tale considerazione assume un rilievo ancora maggiore negli ordinamenti caratterizzati da una forma di governo parlamentare, nei quali l'organo rappresentativo costituisce l'unico soggetto dotato di legittimazione popolare diretta, in grado di conferire una effettiva legittimazione democratica all'uso della forza.

Paradossalmente, tuttavia, il rischio di uno svuotamento del ruolo dei Parlamenti nell'assunzione della decisione militare appare più elevato proprio in tali ordinamenti.

Non sempre, infatti, le maggioranze parlamentari si dimostrano in grado di opporsi alle decisioni del Governo, come invece avvenuto nel caso del Parlamento britannico nell'agosto 2013, quando è stata respinta la mozione governativa a sostegno di un possibile intervento militare in Siria. In quell'occasione, il Primo Ministro David Cameron dichiarò che il Governo avrebbe rispettato la volontà espressa dal Parlamento.

Anche laddove i Parlamenti risultino formalmente forti, possono tuttavia emergere criticità connesse alla loro esclusione dal processo decisionale. È quanto avvenuto, ad esempio, nel caso dell'intervento in Siria del 2018, in cui il Governo britannico ha ritenuto di non dover richiedere una preventiva autorizzazione parlamentare. In tale occasione, il Primo Ministro Theresa May, diversamente da quanto accaduto nel 2013, ha deciso di procedere senza il previo coinvolgimento del Parlamento, portando alla riapertura del dibattito circa la natura vincolante della citata convenzione costituzionale in materia, dando luogo a forti critiche politiche e a una discussione parlamentare urgente sull'azione militare intrapresa.

Tale rischio si manifesta in modo ancora più evidente nei contesti in cui si determina un'alterazione del normale rapporto tra Governo e Parlamento, tale per cui, sul piano sostanziale, non è più il

Governo a dipendere dalla propria maggioranza, bensì la maggioranza a dipendere dal Governo.

Questa alterazione del funzionamento della forma di governo parlamentare, riscontrabile in diversi ordinamenti – tra i quali l'Italia – è stata determinata dalla pretesa esigenza di rendere più rapido ed efficiente il processo decisionale, in particolare quello legislativo, attraverso l'introduzione di strumenti che hanno progressivamente rafforzato l'Esecutivo a discapito del Parlamento.

In generale, tale indebolimento dei Parlamenti ha inevitabilmente inciso sulla loro capacità di influenzare le decisioni dei Governi.

Le conseguenze di queste dinamiche nell'ambito delle decisioni militari risultano evidenti: da un lato, il Governo tende a ritenersi legittimato a non coinvolgere il Parlamento ogniqualvolta sussistano margini di incertezza circa l'obbligatorietà giuridica di tale coinvolgimento, dall'altro, il Parlamento, quando viene effettivamente chiamato a pronunciarsi, si trova spesso nella condizione di doversi conformare a decisioni già assunte dall'Esecutivo.

Come già evidenziato, in questo ambito l'elemento decisivo è rappresentato dalla legittimazione e dall'autonomia dei Parlamenti. Un Parlamento dotato di effettiva autonomia è in grado di incidere sulle decisioni relative all'uso della forza e, conseguentemente, di conferirvi legittimazione democratica anche nei casi in cui il suo coinvolgimento non sia espressamente previsto dal dato legale. Al contrario, un Parlamento privo di reale autonomia non è in grado di svolgere tale funzione neppure quando sia formalmente coinvolto nel processo decisionale sulla base delle disposizioni vigenti.

Ne consegue che, anche con riferimento a tali questioni, la rappresentanza parlamentare e l'autonomia delle Camere elettive nei confronti degli Esecutivi – in particolare nelle forme di governo parlamentari – assumono un ruolo centrale nell'analisi del processo decisionale relativo agli impegni militari.

Il rafforzamento, sul piano normativo, delle regole che prevedono il coinvolgimento dei Parlamenti costituisce certamente un elemento rilevante, ma non sufficiente. Ancora più importante è garantire la loro effettiva autonomia politica, soprattutto considerando che il mero rispetto delle procedure legalmente stabilite non

implica necessariamente la legittimità dell'intervento intrapreso. La decisione di partecipare a un'azione militare deve essere sottoposta a un controllo politico sostanziale, fondato sulla verifica del rispetto dei principi costituzionali, che non può che coinvolgere attivamente i Parlamenti, al fine di riconoscere una reale legittimazione democratica degli interventi armati.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *il Filangieri, Quaderno 2017 – Missioni militari all'estero e principi costituzionali*, Jovene, Napoli, 2017; ARISTOTELE, *Politica*, VII; BOBBIO N., *Il problema della guerra e le vie della pace*, il Mulino, Bologna, 1991; BLANKENHORN D., FILALI-ANSARY A., MNEIMNEH H.I., ROBERTS A. (eds.), *The Islam/West Debate. Documents from a Global Debate on Terrorism, U.S. Policy, and the Middle East*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2005; CABRAS D., *I poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016*, n. 145, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017; CALORE A. (a cura di), *Seminari di storia e diritto*, III, "Guerra giusta"? La metamorfosi di un concetto antico, Giuffrè, Milano, 2003; CARLASSARE L., *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 157 ss.; CARNEVALE P., *La costituzione va alla guerra?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; CHESTERMAN S., *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001; CICERONE M.T., *De Officiis*, I; ID., *De Re Publica*, III; DE MINICO G., *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Jovene, Napoli, 2016; DE VERGOTTINI G., *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, il Mulino, Bologna, 2004; ID., *Il crescente uso della forza: riflessi istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012; ID., *La Costituzione e l'intervento NATO nella ex-Jugoslavia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1999, p. 122 ss.; ID., *Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2-3, 2011, p. 83 ss.; DI COSIMO G., *Costituzione ed emergenza terroristica*, in M. MECCARELLI, P. PALCHETTI, C. SOTIS (a cura di), *Le regole dell'eccezione. ONU dialogo interdisciplinare un partire dalla questione del terrorismo*, EUM, Macerata, 2011, p. 323 ss.; DI MUCCIO G., *L'autorizzazione parlamentare del-*

le missioni internazionali dell'Italia nella legge 21 luglio 2016, n. 145, in *Federalismi.it*, n. 7, 2017; DICKMANN R., *L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare. L'esperienza delle operazioni internazionali di pace*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2001, p. 61 ss.; FRAU M., *La War Powers "Revolution" del Regno Unito*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2017; ID., TIRA E., *The interpretation of the Commander in Chief clause in the American Constitution in comparison with the recent transformation of the prerogative power to deploy troops in the unwritten British Constitution*, in *Nomos*, n. 1, 2018; GROZIO U., *De jure belli ac pacis*, 1625; HOBBS T., *Leviathan*, 1651; Kelsen H., *Das problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, Mohr, Tübingen, 1920; ID., *The Legal Process and International Legal Order*, Constable & Co., London, 1935; HURD I., *After Anarchy. Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton University Press, Princeton, 2007; MOTZO G., *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell'impero*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1999, p. 373 ss.; ONIDA V., *Guerra, diritto, costituzione*, in *il Mulino*, n. 5, 1999, p. 958 ss.; RIGAUX F., *Hans Kelsen on International Law*, in *European Journal of International Law*, n. 9, 1998, p. 325 ss.; SAN TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae, Secunda Secundae*; SANT'AGOSTINO, *De Civitate Dei*, I; ID., *Quaestiones in Eptateuco*, VI; SITARAMAN G., *The Counterinsurgent's Constitution. Law in the Age of Small Wars*, Oxford University Press, Oxford, 2013; SOMMA R., *La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2011; TOOKE J.D., *The just war in Aquinas and Grotius*, SPCK, London, 1965; SMIT W. (ed.), *Just War and Terrorism. The End of the Just War Concept?*, Peeters, Leuven, 2005; VEDASCHI A., *À la guerre comme à la guerre. La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 2007; WALZER M., *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*, V ed., Basic Books, New York, 2015; WRIGHT S. (ed.), *Language and Conflict. A Neglected Relationship*, Multilingual Matters, Clevedon, 1998; ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992.

CAPITOLO 3

LA DESUETUDINE DELLA “GUERRA” COME ISTITUTO GIURIDICO MA NON COME FENOMENO STORICO*

Carlo Alberto Ciaralli e Martino Tognocchi

SOMMARIO: 1. La guerra come “disvalore” giuridico internazionale. – 2. La “sottrazione” agli Stati nazionali dell’opzione bellica. – 3. La desuetudine della guerra come prodotto politico-culturale di un’epoca. – 4. Contraddizioni, lacune e crepe: la ri-legittimazione della guerra e la crisi dell’ordine liberale internazionale. – 5. Conclusioni.

1. La guerra come “disvalore” giuridico internazionale

“La guerra è la continuazione della politica con altri mezzi”. Questa celebre frase del generale prussiano Carl von Clausewitz rappresenta plasticamente il senso storico dell’utilizzo delle armi nel consesso internazionale – in particolare nel periodo che va (quantomeno) dal XVI al XIX secolo – intese quale strumento attraverso il quale addivenire al raggiungimento degli obiettivi politici delle classi dirigenti degli Stati nazionali.

In effetti, nel corso della storia umana – e con particolare intensità proprio a seguito della nascita degli Stati nazionali – la guerra ha rappresentato un prolungamento “naturale” della politica, laddove i conflitti armati venivano considerati quali “opzioni” nella libera disponibilità dei “sovrani”, senza che ciò comportasse un particolare “stigma” internazionale da parte delle altre comunità nazionali. In particolare, i conflitti armati antecedenti alla Prima guerra mondiale vedevano un coinvolgimento scarso o del tutto assente della popolazione civile – eccezion fatta per fattispecie “collaterali” relative a casi di violenze o razzie a fini di approvvigionamento del-

* Il presente capitolo è frutto di una riflessione condivisa da parte dei due Autori. Tuttavia, i paragrafi 1 e 2 sono da ricondurre a Carlo Alberto Ciaralli, mentre i paragrafi 3 e 4 a Martino Tognocchi. Il paragrafo 5 è frutto dell’elaborazione congiunta dei due Autori.

le truppe – ragion per cui il “mestiere delle armi” veniva inquadrato in una logica “chiusa”, per così dire, nella contesa tra eserciti, per nulla involgendo il piano delle devastazioni civili che caratterizzeranno il XX secolo.

In questa ottica, parimenti, si innestava il concetto, profondamente radicato e risalente, di *bellum iustum*, il quale avrebbe legittimato le nazioni, specialmente in prospettiva coloniale, ad attingere strutturalmente alla propria capacità militare, in funzione dell’assolvimento di una “missione” civile, morale o religiosa, finanche con l’intento di “proteggere” il senso di “umanità” perduto.

In sostanza, l’uso delle armi non solo non veniva giuridicamente “sanzionato”, bensì, al contrario, considerato finanche una “missione salvifica” o, *extrema ratio*, una “necessità politica”.

Il “giudizio” della Comunità internazionale circa l’utilizzo delle armi subì una prima, profonda, “svolta” al termine della Prima guerra mondiale, allorquando le nazioni uscite sconfitte dalla tenzone bellica vennero severamente “punite” dalle potenze vincitrici – tanto sul piano politico, quanto su quello economico – proprio sulla base dell’assunto per il quale l’aver “scatenato” quel conflitto di natura militare (per di più, su larga scala) le rendesse “colpevoli” agli occhi del mondo. In tale cornice, si affacciò per la prima volta l’idea per la quale gli Stati ed i singoli protagonisti di quelle vicende dovessero essere “puniti” per i loro “crimini”, attraverso l’uso delle “armi” (pacifiche) del diritto. Prova ne sia un evento di rilevante portata storico-giuridica (benché non particolarmente noto al grande pubblico), occorso in Germania nel 1921, allorquando vennero celebrati a Lipsia (si noti: 25 anni prima dei processi di Norimberga e Tokyo) dei “processi” nei confronti di talune figure riconducibili al decaduto regime imperiale del *Kaiser* tedesco (il quale, pur “imputato”, riuscì a sottrarsi, riparando in Olanda). Questi processi, a ben vedere, formarono parte integrante dei Trattati di pace che posero fine alla “Grande guerra”, “imponendo” la conduzione in giudizio di coloro i quali si fossero macchiati di atti “contrari alla legge o agli usi di guerra”.

Sebbene la portata storica e la dimensione dei suddetti processi non fu per nulla paragonabile a quanto sarebbe accaduto con i processi contro i criminali di guerra nazisti e nipponici, può certamen-

te osservarsi come, a partire da quel tornante storico, iniziò progressivamente a diffondersi, nell'ambito della Comunità internazionale, una concezione per la quale la guerra – specie con riguardo alle azioni poste in essere dall'“aggressore” – non potesse essere più considerata un evento “spiacevole”, “indesiderato”, ma, tutto sommato, naturalmente presente nella dinamica relazionale tra gli Stati, bensì un vero e proprio “crimine”, una “colpa” da “punire”, affinché quanto accaduto non avesse a ripetersi in futuro. Detto altrimenti: cominciò a diffondersi nella Comunità internazionale il postulato teorico per il quale la guerra fosse un evento contrario ai principi di civiltà giuridica generalmente condivisi, nonché un attentato al valore fondamentale della “pace”. I “vincitori” della guerra, in sostanza, si auto-attribuiscono il “diritto di giudicare” gli “sconfitti” o di imporre alle potenze sconfitte di “giudicare” i propri “criminali di guerra” in ragione dei crimini commessi, ovverossia aver avviato una guerra, da parte degli Stati, e aver condotto, da parte dei singoli, azioni contrarie alle norme e principi del diritto internazionale.

Al contempo, fu anche in quella prospettiva – tesa al disconoscimento della legittimità giuridica e politica del ricorso alle armi – che vide la luce il primo tentativo di edificare un'organizzazione internazionale che fungesse da “camera di compensazione” dei conflitti tra Stati, al fine di ricondurli, attraverso la mediazione della politica e del diritto, a metodi “pacifici”. Il riferimento, è noto, va alla Società delle Nazioni (d'ora in avanti, SdN), organizzazione internazionale istituita nel 1919 su iniziativa del XXVIII Presidente degli Stati Uniti d'America, Thomas Woodrow Wilson, con l'obiettivo di promuovere una cooperazione internazionale pacifica tra gli Stati.

Tuttavia, la SdN non fu in grado, per svariate ragioni, di assolvere agli scopi per la quale venne fondata, non riuscendo così ad inibire l'utilizzo dello strumento bellico, da parte degli Stati, nei due decenni successivi, tanto in funzione “coloniale” (vedasi, a esempio, l'invasione italiana dell'Etiopia del 1936) quanto nella prospettiva della “espansione” della “sfera di influenza” e della sottomissione di altri popoli (l'aggressione nazista alla Polonia che diede formalmente il là alla Seconda guerra mondiale, nonché, in

precedenza, l'*Anschluss* dell'Austria e l'occupazione delle regioni di Boemia e Moravia da parte dello stesso regime nazista).

Così, il “disvalore” della guerra divenne “assoluto” solo al termine della Seconda guerra mondiale. Le devastazioni morali e materiali prodotte dal più dirompente ed esteso conflitto bellico della storia umana indussero tutte le potenze internazionali – tanto quelle vincitrici quanto quelle sconfitte – a ripensare completamente le relazioni internazionali tra gli Stati, a partire dalla sostanziale “inibizione morale” dell'uso delle armi. In tal senso, lo scenario internazionale sorto a seguito della Seconda guerra mondiale – specie con riguardo agli ordinamenti giuridici di matrice democratica – parve raffigurare una geometria politico-legale nell'ambito della quale, attraverso la nascita di autorevoli organizzazioni internazionali – su tutte, l'Organizzazione delle Nazioni Unite (d'ora in avanti, ONU) –, e l'inserimento nelle Costituzioni nazionali di disposizioni di natura strutturale (nel caso italiano, l'art. 11), il c.d. “principio pacifista” fosse innalzato al rango di fondamentale paradigma della “civiltà” morale e giuridica collettiva. In detta prospettiva, il “conflitto” (specie quello di natura militare) diverrebbe un eventuale (quanto indesiderato) “incidente”, da “prevenire” e, laddove fosse già deflagrato, dirimere e comporre attraverso le “armi” pacifiche del diritto.

La degradazione dell'umanità, del senso di appartenenza ad una comune esperienza e del senso di solidarietà trasversale alle classi sociali, al genere, nonché all'appartenenza etnica, politica e culturale, hanno segnato in forma indelebile l'approccio internazionale alla guerra nel mondo sorto all'indomani della conclusione del Secondo conflitto mondiale, inducendo così una profonda “ricalibrazione” anche del senso profondo della nozione di “pace”. Una pace, in effetti, non più meramente espressiva di una “temporanea” assenza di “conflitti”, bensì quale condizione (idealmente) permanente delle relazioni tra Stati. La guerra, per converso, si trasformava in un evento “innaturale” e, al contempo, “criminale”, da scongiurare con ogni mezzo legale a disposizione.

Ecco che, in questa prospettiva, viene finalmente ad emersione il profilo della “desuetudine” della guerra quale istituto giuridico, laddove il valore della pace, assunto a bene primario universale, ini-

birebbe qualsivoglia “legittimazione” nell’utilizzo delle armi in funzione aggressiva e soddisfattoria degli interessi nazionali. In sostanza, nella Comunità internazionale e negli ordinamenti giuridici post-1945, il valore della pace ha costituito un paradigma fondamentale nella edificazione, da un lato, di un nuovo “ordine mondiale”, incentrato – quantomeno negli auspici – sul ruolo conciliativo dell’ONU, nonché, dall’altro lato, sulla (ri)costruzione delle relazioni internazionali, in senso pacifico, tra gli Stati.

In effetti, in forza della Carta delle Nazioni Unite (c.d. *Carta di San Francisco*), adottata il 26 giugno 1945, l’ONU si propose alcuni obiettivi di rilevante (e globale) portata, quali *a)* “mantenere la pace e la sicurezza internazionale”, adottando “efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace, e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace”; *b)* “sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell’eguaglianza dei diritti e dell’auto-determinazione dei popoli”; *c)* “conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione”; *d)* “costituire un centro per il coordinamento dell’attività delle nazioni volta al conseguimento di questi fini comuni”.

2. La “sottrazione” agli Stati nazionali dell’opzione bellica

Come dicevamo in precedenza, la conclusione della drammatica esperienza della Seconda guerra mondiale ha posto al centro dell’attenzione del dibattito mondiale il tema della garanzia e del mantenimento della pace, da intendersi non già quale “assenza di guerra”, bensì quale condizione a sé stante, capace di indirizzare gli sforzi della Comunità internazionale e limitare, al contempo, la

“sfera sovrana” degli Stati – specie a mezzo della Carta delle Nazioni Unite – eliminando lo *ius ad bellum* dalle possibili opzioni nella disponibilità degli Stati. Non si trattava di un “fatto” contingente o episodico, bensì di una originale “mutazione genetica” della postura internazionale nei confronti della guerra, assunta al rango di sciagura umanitaria, eticamente inaccettabile (fatti salvi i casi di belligeranza “difensiva”, individuale e collettiva, di cui all’art. 51 della Carta di San Francisco), e della pace quale valore morale da difendere e diffondere, nonché quale principio giuridico-relazionale tra gli Stati da preservare.

In sostanza, al progressivo affermarsi del valore universale della pace, la concezione dell’ipotesi bellica quale mezzo “estremo” per il perseguimento dei fini politici statali divenne costantemente più netta, passando dalla “concepibilità” – quantomeno sul piano teorico – dell’azione militare quale prosecuzione della temperie politica, sino al suo riconoscimento formale quale vero e proprio “crimine”. Detto in altri termini: un inconcepibile attentato alla pace. Un crimine, in sostanza, da intendersi non soltanto quale azione riprovevole nei confronti di un popolo o di una comunità – aggrediti dall’esterno da una forza ostile – bensì quale *vulnus* inferto all’intera Comunità internazionale.

Essenzialmente, si scorge una concezione della guerra e, più in generale, dell’uso della forza, tesa alla negazione radicale dello spirito democratico, del tutto incompatibile, dunque, con un quadro internazionale e domestico imperniato sui valori democratici e dello Stato di diritto, nell’ambito dei quali, beninteso, la risoluzione dei conflitti debba essere affidata all’esclusiva cura del diritto – inteso quale strumento imprescindibile di risoluzione pacifica e “legale” dei conflitti – anche attraverso legittime “limitazioni” nell’esercizio della sovranità degli Stati nazionali.

La “sottrazione” alle nazioni “sovrane” della “libera disponibilità” dell’opzione militare corrispondeva ad un rinnovato approccio collettivo nei riguardi del ruolo degli Stati quali originali soggettività individualizzate e, parimenti, quali elementi di una complessa rete relazionale tra entità di pari livello nel proscenio internazionale. La “limitazione di sovranità” di cui si discorre non involge, a ben vedere, un integrale “superamento” del modello statuale “tradizio-

nale", bensì afferisce alla "opportunità" di procedere ad un "ridimensionamento" del principio strutturale in discorso (la sovranità), in cambio della creazione, in condizioni di parità con gli altri attori statuali, di un "ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni" (art. 11 della Costituzione italiana), attraverso la promozione di "organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".

In tale prospettiva, la nascita dell'ONU ha rappresentato, quantomeno sul piano giuridico e, del pari, "ideale", un momento decisivo nel tentativo di progressiva "sottrazione" agli Stati del "diritto alla guerra". L'affermazione, sul proscenio mondiale, di una organizzazione internazionale, composta da (quasi) tutti gli Stati del mondo, che si impose quale obiettivo fondamentale quello di garantire la salvaguardia delle "future generazioni", per proteggerle "dal flagello della guerra", sottese un cambio di atteggiamento nella Comunità internazionale nei riguardi della guerra, laddove al giorno d'oggi si nega risolutamente qualsivoglia legittimità giuridica alla risoluzione delle controversie tra gli Stati *manu militari*.

3. *La desuetudine della guerra come prodotto politico-culturale di un'epoca*

La desuetudine della guerra non è stata soltanto un fatto giuridico, ma anche un fenomeno politico e culturale che ha profondamente modellato gli immaginari della politica internazionale del secondo dopoguerra. In questo senso, la progressiva moderazione del *liberum ius ad bellum* – tentata in diversi modi già nel XIX secolo e, seppur parzialmente, nel periodo infrabellico, ma concretamente affermata solo a partire dal 1946 – è divenuta effettiva grazie a una complessa commistione giuridico-politica-morale. Proprio le argomentazioni e discorsi morali e politici, accanto a quelli giuridici, hanno contribuito ad una graduale riduzione dello spazio della guerra tra le opzioni a disposizione degli Stati, confinando nell'ambito, apparentemente chiaro ma potenzialmente controverso, della legittima difesa.

Per cominciare, è opportuno premettere che, benché l'illegalità della guerra sia stata sancita dalla Carta delle Nazioni Unite, la poli-

tica internazionale del secondo Novecento non è stata affatto aliena al fenomeno bellico. In primo luogo, l'ordine internazionale post-1945 è stato coestensivo e profondamente innervato da un ordine bipolare leggibile, sotto molti aspetti, come una gigantesca guerra: la Guerra fredda. In secondo luogo, la struttura stessa dell'ordine internazionale legittimato dalla Carta delle Nazioni Unite ha innescato meccanismi e logiche che hanno inevitabilmente condotto o legittimato l'uso della forza e, dunque, la guerra. Il principio di autodeterminazione dei popoli sancito dalla Carta, ad esempio, non ha potuto che tradursi in guerre di indipendenza anticoloniale; allo stesso modo, l'inviolabilità dei confini è stata alla base di rivendicazioni e irredentismi che hanno dato luogo a guerre civili o a conflitti tra Stati confinanti.

Tuttavia, nonostante la presenza quasi costante della guerra nel secondo Novecento – si pensi per esempio alla guerra di Corea, ai numerosi conflitti del Sud Est asiatico, alle fasi convulse delle guerre in Medio Oriente, o ad una guerra tra grandi stati come quella delle Falklands – l'epocale trasformazione introdotta dalla Carta e più in generale dal diritto internazionale, ha contribuito a trasformare il linguaggio, le giustificazioni e le percezioni della guerra, producendo quella che più che un pensiero o un movimento, è opportuno definire come una vera e propria cultura politica internazionale. Tale cultura politica, che vedeva la guerra nella maggior parte dei casi come una forma illegittima di azione politica, si diffuse in modo piuttosto omogeneo tanto in termini spaziali, ossia tra i paesi con importanti contributi alla pratica e ai discorsi provenienti anche dal cosiddetto Sud Globale; quanto in termini sociali, ossia all'interno dei paesi, estendendosi ben oltre i circoli accademici e politici, coinvolgendo le opinioni pubbliche e modellando gli orizzonti collettivi. Questa cultura ha contribuito a rendere desueto il fenomeno della guerra non solo nelle relazioni formali tra Stati, ma anche nella pratica politica, nell'esperienza delle élite di governo e dei decisori pubblici, nonché nelle aspettative delle persone comuni. Tale cultura politica ha attraversato due momenti distinti: l'epoca della Guerra fredda e quella segnata dal suo epilogo.

Nel primo momento, quello del lungo dopoguerra, il diritto internazionale ha avuto importanti ripercussioni anche sui diritti na-

zionali con conseguenti impatti sulle culture politiche interne degli stati. L'esclusione della guerra dalle prerogative statali avvenuta, in particolare nei casi delle grandi democrazie europee, grazie all'integrazione del divieto nelle disposizioni costituzionali, ha prodotto una iniziale novità istituzionale molto significativa: una serie di dispositivi politici, vincolati da meccanismi di responsabilità e rappresentanza, volti ad assicurare un controllo parlamentare, e quindi intrinsecamente plurale, sulle prerogative statali circa l'uso della forza. Questi dispositivi adottati dal costituzionalismo post-bellico non sono stati il risultato di un disconoscimento *tout court* della guerra da parte degli Stati – ossia di una rescissione definitiva del nesso guerra-politica – quanto piuttosto l'esito di una rinuncia temporanea, maturata in un contesto al tempo stesso favorevole e fortemente restrittivo, indirizzata all'autoconservazione delle democrazie rispetto alla forte destabilizzazione che la guerra era in grado di produrre. Gli effetti di questo processo sono stati ulteriormente rafforzati dal diffondersi di una significativa cultura di avversione alla guerra. Questo assetto è stato reso possibile dal concorso di diverse condizioni, tra le quali risultano centrali: la contingenza tecnologico-strategica della Guerra fredda; la dimensione storico-morale legata al trauma delle guerre mondiali, dell'imperialismo e del razzismo; la componente ideologica; e, infine, quella economica, incentrata sull'interdipendenza come motore della cooperazione.

I vincoli imposti dalla tecnologia militare, in particolare da quella nucleare, e dalla sua ristretta distribuzione tra gli attori della politica internazionale, hanno rappresentato un importante argine all'uso diretto della forza tra Stati: la MAD (*Mutual Assured Destruction*) si ergeva come il più efficace dispositivo di controllo e equilibrio, in grado di disincentivare l'uso della forza tanto tra le due superpotenze, quanto tra paesi ritenuti "periferici". Il trauma delle guerre mondiali e delle politiche generate dalla commistione di imperialismo e razzismo – si pensi all'Olocausto, ma anche alle carestie indotte dalle riforme del *Commonwealth* britannico in Sud Asia o alla brutale conquista giapponese della Cina – ha prodotto una profonda assimilazione culturale tra guerra e catastrofe umanitaria, soprattutto in virtù dell'uso sistematico dello strumento belli-

co in combinazione con politiche di sterminio dei civili da parte dei regimi autoritari, alimentando quindi il diffuso imperativo preventivo del “mai più!”. In quest’ottica guerra e catastrofe umana erano rappresentate come causalmente conseguenti. Per ragioni in parte analoghe, dal punto di vista ideologico, la guerra è apparsa come uno strumento estremo, insensato e sempre più irrazionale, soprattutto alla luce dell’affermazione di prospettive comportamentiste e individualiste nelle scienze sociali, inclini a ricondurre la violenza entro paradigmi univoci, caratterizzati da impulsi istintivi, irragionevoli, primordiali o persino devianti. Sul piano economico, infine, la promozione di relazioni di mutua dipendenza, connesse all’industrializzazione della produzione e all’emergere di cosiddette catene di valore transnazionali, è stata interpretata come foriera di cooperazione e dunque come una forma di assicurazione contro la guerra. In particolare, secondo la rappresentazione offerta dall’istituzionalismo liberale e dal funzionalismo, lo sviluppo di legami economici e la promozione dell’apertura dei mercati fungeva da esatta antitesi della guerra e come garante di un ordine i cui dividendi potevano essere alla portata di tutti gli attori.

Se può apparire intuitivo associare questa cultura tanto al pensiero liberale novecentesco quanto al pacifismo della stessa epoca, è opportuno introdurre alcune distinzioni. Il liberalismo ha contribuito a questa cultura, ma ne è stato anche, in parte, un prodotto, seppur mai davvero compiuto in quanto il rapporto tra liberalismo e guerra vive insanabili tensioni etiche e storiche. Mentre il formarsi (e il diffondersi) di tale cultura politica non è sempre sovrapponibile ai diversi filoni del pensiero pacifista e ai movimenti intellettuali e politici che ne sono derivati nel secondo Novecento. Il pacifismo non contempla la guerra con una posizione morale, mentre la cultura del rigetto della guerra come illegittima nasce da una riflessione storico-concreta. Con il pacifismo, tuttavia, questa cultura ha condiviso, almeno in parte, il rifiuto della naturalizzazione del nesso tra politica-guerra. Si può quindi ritenere che questa cultura abbia fatto da sfondo e abbia contribuito a plasmare la politica internazionale del secondo Novecento, certamente influenzando dottrine come il liberalismo e movimenti come il pacifismo, ma anche vivendo di vita propria e condizionando il corso degli eventi in modo decisivo.

Il secondo momento è quello della fine della Guerra fredda. Il trionfo del blocco – e del modello – occidentale, nonostante le premesse potenzialmente destabilizzanti legate al simultaneo crollo di un grande soggetto come l'URSS (evento che, come insegnano storia antica e moderna, è spesso fonte di conflittualità), ha finito per rafforzare ed estendere la cultura dell'illegittimità della guerra nata dopo il 1945. Si sono così poste le condizioni per un ordine internazionale ancora più esigente del precedente, nel quale non solo la guerra risultava strumento illegittimo, ma addirittura in cui alcuni Stati venivano legittimati a sanzionare i nemici – anche attraverso l'uso della forza – per conto dell'intera Comunità internazionale. In questo contesto, la guerra è stata rappresentata e pensata come un fenomeno desueto per diverse ragioni, alcune in parte già emerse durante la Guerra fredda, altre nuove, ascrivibili al nuovo contesto unipolare e per così dire post-storico dell'ordine liberal internazionale. Se il fattore storico-morale è stato sostituito dalla fiducia universalista e progressista nell'esaurimento della Storia come spazio dinamico di conflitto, i fattori tecnologico-strategici, ideologici ed economici hanno continuato a contribuire a rendere la guerra uno strumento illegittimo. Ad essi, però, si è aggiunto un ulteriore elemento: il consolidamento dell'assetto territoriale esistente della politica internazionale sotto la spinta di un'organizzazione universale e omogenea dello spazio della politica internazionale: la globalizzazione economica.

La fine della Guerra fredda ha agito, quindi, tanto da liberatore quanto moltiplicatore di questi fattori, accentuando gli aspetti ideologici, quelli tecnologici – con una distribuzione delle capacità militari fortemente sbilanciata – e quelli economici, attraverso la diffusione dell'economia di mercato ben oltre i confini dell'Occidente e l'integrazione di quasi tutti gli Stati nelle economie capitalistiche mediante importanti accordi di libero scambio. La cultura politica dell'illegittimità della guerra si è nutrita e rafforzata grazie ai presupposti fondamentali dell'ordine liberale internazionale, esso stesso frutto delle condizioni maturate durante la Guerra fredda, ma riadattate alla nuova epoca: una fitta rete istituzionale composta da organizzazioni multilaterali, ONG, istituzioni locali ed economiche; il ruolo propulsivo del binomio democrazia-mercato; l'espansione

planetaria della globalizzazione economica; e la diffusione di tecnologie la cui promessa centrale, oltre all'interconnessione, era la democratizzazione dell'accesso alle risorse. Alla soglia del nuovo millennio, l'ordine liberale internazionale sembrava aver definitivamente superato la guerra, e soprattutto la sua presunta necessità nella politica internazionale.

Questo mutamento della cultura politica ha prodotto due effetti principali, strettamente intrecciati. Da un lato, la desuetudine dell'istituto della guerra ha contribuito effettivamente a congelare alcuni conflitti esistenti – si pensi ai casi di Turchia e Grecia o al conflitto tra le due Coree – e a ridurre il numero dei conflitti interstatali, spingendo gli Stati, tanto per prassi quanto per opportunità, a ricorrere ad altri strumenti di relazione e di risoluzione delle controversie. Tra questi figurano il crescente ricorso alla mediazione giuridica – come nel caso delle controversie sul Mar Cinese Meridionale portate davanti alla Corte internazionale di giustizia –, l'azione delle organizzazioni internazionali e l'interdipendenza economica, nonché l'accettazione di assetti di potere e di distribuzione delle risorse anche in presenza di evidenti asimmetrie.

Dall'altro lato, tuttavia, la desuetudine non ha operato come un effettivo disincentivo all'uso della forza, ma piuttosto come un velo. La crescente marginalizzazione della guerra ha infatti alimentato una ricerca di nuove forme di impiego della forza che, pur evitando la definizione formale di "guerra", ne hanno riprodotto logiche, strumenti e obiettivi: dalla amorfa e potenzialmente infinita "guerra al terrore" iniziata nel 2001, alle guerre umanitarie e "per la democrazia", all'arrivo della guerra tecnologica – selettiva e chirurgica, condotta mediante droni o *cyber-armi* –, all'uso controllato della forza definito come *ius ad vim*, visibile, ad esempio, nelle numerose operazioni segrete condotte da agenzie specializzate come la CIA, all'esternalizzazione dell'uso della forza ad attori terzi, quali mercenari, ribelli o gruppi armati indipendenti (*surrogate warfare*), e fino alle forme indirette di militarizzazione di sfere civili, come le guerre economiche combattute tramite sanzioni o quelle immateriali condotte attraverso il controllo di infrastrutture strategiche quali satelliti, reti internet o cavi sottomarini. Una galassia di forme minori dell'uso della forza, dunque, che hanno progressivamente preso

piede, tanto tra le grandi e medie potenze, quanto tra gli attori più piccoli e marginali della politica internazionale, che ha contribuito ad abbassare la soglia di accesso alla violenza, alla destabilizzazione delle istituzioni e alla diffusione delle violazioni dei diritti. In tal modo, la guerra è uscita dal lessico giuridico, ma non dalla pratica politica, trasformandosi in un fenomeno diffuso, frammentato, sempre meno reciproco e, proprio per questo, sempre meno visibile e controllabile.

4. Contraddizioni, lacune e crepe: la ri-legittimazione della guerra e la crisi dell'ordine liberale internazionale

La "rimozione giuridica" all'ombra della quale la guerra ha continuato ad esistere in forme alternative a quella interstatale, ha finito per produrre, nel tempo, una serie di contraddizioni interne al diritto internazionale e alle istituzioni che lo incarnano, e, quindi, al significato della guerra nel linguaggio della politica internazionale. Proprio in queste contraddizioni e nella mancanza di immaginari alternativi dell'ordine liberale internazionale, tra ciò che il diritto proibisce e ciò che la politica è avvezza a rappresentare come necessario (ossia la protezione dei propri interessi, quali che siano, da parte delle comunità politiche), la guerra è stata progressivamente ri-invocata come strumento di soluzione o di ridefinizione dell'ordine. Se la contraddizione tra la persistenza del fenomeno della guerra nella politica internazionale e i fondamenti dell'ordine liberale internazionale, è stato un fattore di instabilità e incoerenza, l'incapacità dei vincoli normativi di far rispettare le prescrizioni, ha mostrato le grandi lacune dell'apparato giuridico-morale-politico su cui si reggeva tale ordine. Contraddizioni e lacune sono state, quindi, condizioni favorevoli per il riaffiorare di crepe e faglie nella politica internazionale. Queste faglie hanno visto nuove strategie di legittimazione della guerra come strumento politico: dalla guerra necessaria per la difesa dell'ordine – argomentazione tipica dei maggiori sponsor dell'ordine liberale internazionale –, ad una estesissima interpretazione del diritto di autodifesa (che raggiunge il diritto di autodifesa preventiva), ad un crescente uso strumentale della

geografia e della geopolitica per disegnare sfere di influenza, blocchi economici, e aree di sicurezza, fino all'invocazione della guerra come misura repressiva contro fenomeni sociali o quasi-politici come droga, crimine, e pirateria.

Dunque, di fronte all'odierno riaprirsi di molteplici fronti di conflitto, nei quali la soluzione militare è tornata a essere la prima opzione per gran parte degli attori coinvolti – da Gaza, dove tanto gli Stati quanto gli attori non statali hanno privilegiato l'uso della forza rispetto ad altre modalità di gestione della crisi, alla guerra in Ucraina, fino ai vasti teatri dell'Asia meridionale e dell'Asia-Pacifico, senza trascurare l'area caraibica – e alla luce della crescente preparazione alla guerra messa in atto da attori di diversa scala, testimoniata dal rapido aumento delle spese militari, sembra lecito parlare di un ritorno della legittimazione della guerra.

Tuttavia, parlare di un ritorno della guerra senza ricordare che la guerra non è mai davvero scomparsa rischia di essere eurocentrico, ideologico e ipocrita. È quindi opportuno chiedersi che cosa stia tornando oggi della guerra rappresentata e giustificata come consuetudine, seppur ancora incardinata in un contesto giuridico, politico e morale ancora fortemente ancorato all'idea della guerra come desuetudine. L'invocazione della legittimità politica della guerra ha cominciato a erodere la legalità formale: la guerra è tornata, ma senza più i suoi vecchi limiti, norme e ritualità. Il conflitto in Ucraina, le tensioni nel Medio Oriente, le rivalità regionali in Asia e Africa e il ritorno della logica dei blocchi segnalano una progressiva ri-legittimazione della guerra come strumento di sovranità e di affermazione geopolitica. Quello di oggi è un ritorno della guerra, e più in generale dell'uso della forza, disinvolto, svuotato di molti dei suoi tradizionali argini e limiti e fortemente influenzato dalla disponibilità materiale al suo impiego. Negli ultimi anni, la guerra sembra riconquistare un ruolo di consuetudine politica obbligata e necessaria: non più eccezione ma elemento normale di una vita internazionale in cui i vincoli giuridici, specialmente per i più forti, contano meno.

Questa trasformazione implica una frattura profonda tra la desuetudine giuridica e la persistenza storica della guerra: mentre il diritto continua a considerarla illegittima o residuale, la cultura politica sembra voler recuperarne la funzionalità, appellandosi al di-

namismo della storia. Le culture politiche dominanti di oggi provano sempre più frequentemente a legittimarne il ricorso attraverso nuovi strumenti discorsivi e pratici, come l'economia, un'idea moralistica di autodifesa o una strumentale interpretazione del diritto internazionale à la carte. Questo scollamento può sembrare spiegabile con l'idea di un “ritorno della Storia” o del fatto che la storia – intesa come spazio dinamico di conflitto – si sia rimessa in moto. Tuttavia, è fondamentale ricordare che anche la desuetudine giuridica non è un dato naturale o eterno: essa è stata un prodotto storico, contingente, ma potenzialmente florido dal punto di vista politico e sociale. Rassegnarsi al movimento della storia non è soltanto un errore politico, ma una rischiosa resa rispetto a un passato che abbiamo mitologizzato e alla possibilità di plasmare il presente. La cultura politica dell'illegittimità della guerra, accompagnata e rinforzata dal diritto, è stata costruita storicamente e non possiamo permetterci di disperderla, pena la normalizzazione di conflitti privi di limiti condivisi e di responsabilità, destinati a moltiplicarsi tanto sul piano quantitativo, quanto su quello qualitativo.

5. Conclusioni

Nel secondo dopoguerra, il fenomeno bellico è progressivamente caduto in desuetudine come istituto giuridico: bandito dal diritto internazionale, delegittimato dal lessico politico delle democrazie liberali e sostituito – in specie a far data dalla fine della “guerra fredda” – da concetti quali “sicurezza collettiva”, “intervento umanitario” o “operazione di polizia internazionale”.

Sebbene la guerra sia divenuta un evento stigmatizzato e stigmatizzante – tanto nella comune percezione degli attori internazionali quanto dal punto di vista giuridico –, la prassi continua a dimostrare come il ricorso alla “forza” non possa essere considerato desueto, specialmente a far data dal principio del nuovo millennio. Il conflitto armato ha continuato a manifestarsi, dunque, sotto forme nuove e ibride, nelle relazioni internazionali: guerre asimmetriche, terrorismi transnazionali, guerre economiche e tecnologiche, conflitti “per procura”.

Questa ambivalenza tra la desuetudine giuridica e la persistenza storica della guerra riflette una frattura crescente tra ordine giuridico e ordine politico. Il diritto ha tentato di confinare la guerra in un passato pre-moderno, mentre la politica internazionale, attraverso crisi e nuove rivalità, ne ha riattualizzato la funzione di strumento di potere e di ridefinizione dell'ordine internazionale.

Le organizzazioni internazionali – in particolare, nel tempo presente, l'ONU – che dovrebbero (avrebbero dovuto) porre in essere azioni compositive degli interessi tra Stati nazionali, affinché la garanzia di sicurezza e giustizia per tutte le nazioni costituisse un pilastro relazionale davvero cogente, paiono progressivamente marginalizzate dinanzi al rinnovato incedere delle logiche geopolitiche nazionali. In particolare, i recentissimi conflitti in Europa orientale, Medio Oriente e America Latina dimostrano come alla logica del diritto venga progressivamente sostituita quella delle armi, con grave nocumento all'architettura legale internazionale posta a garanzia “preventiva” dell'inibizione dell'uso della forza.

L'illusione della fine della guerra ha profondamente condizionato le aspettative politiche del mondo post-Guerra fredda, alterando linguaggi, concetti e categorie interpretative della politica. A trent'anni di distanza, assistiamo a un processo di progressiva rilegittimazione della guerra come strumento della politica internazionale: il ritorno dei conflitti interstatali (come in Ucraina o nel Caucaso), il riarmo delle grandi potenze e la ri-nazionalizzazione delle politiche di sicurezza segnalano una trasformazione profonda delle coordinate dell'ordine globale. Tale ri-legittimazione entra inevitabilmente in tensione con le regole su cui si fonda l'ordine internazionale contemporaneo – in particolare il diritto internazionale e i principi costituzionali delle democrazie liberali – sollevando interrogativi cruciali: quali conseguenze avrà questo processo sulla convivenza internazionale? In che misura la normalizzazione della guerra rischia di moltiplicarne la frequenza e la diffusione? Quale ruolo per l'ONU in uno scenario di estremizzata conflittualità e chiusura nella dimensione nazionale? E come è possibile immaginare nuovi limiti politici, giuridici e simbolici alla guerra in un contesto in cui essa torna a essere presentata come una pratica ordinaria e, talvolta, necessaria della politica internazionale?

La civiltà del diritto, specialmente a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale, si estrinseca in tutta la sua portata valoriale nell’assunto per il quale il raggiungimento della pace debba essere un obiettivo “governato” dal diritto quale strumento “giusto” di regolazione dei rapporti (anche) tra gli Stati. In tale prospettiva, è indubbio che in caso di guerra prodottasi a seguito di un’aggressione di un belligerante nei confronti dell’altro, non vi possa essere un temperamento degli interessi rispetto al “fatto” produttivo del conflitto armato: l’aggressore ha sempre, per ragioni intrinseche al medesimo *status* di “aggressore”, una posizione di “difetto” rispetto all’aggredito, a cagione, per l’appunto, della propria condotta illegale (l’aver promosso un’azione militare).

La sfida per il presente, allora, consiste nel comprendere come ricostruire vincoli – giuridici, politici e culturali – capaci di contenere la forza entro forme legittime di lotta politica, prima che la desuetudine del diritto renda la guerra, ancora una volta, un orizzonte consuetudinario della politica internazionale.

BIBLIOGRAFIA

ALLEGRETTI U., *Stato di diritto e divisione dei poteri nell’era dei conflitti asimmetrici*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2005, p. 93 ss.; APOSTOLI A., *Preservare la democrazia senza ricorrere alla guerra*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. V, sez. I, *Della democrazia e delle sue dinamiche*, Jovene, Napoli, 2009, p. 1749 ss.; AZZARITI G., *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Atti del Seminario di Roma del 1° aprile 2022, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 3 ss.; BILANCIA F., *Constitutional Roots of Democracy*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2019, p. 33 ss.; BILANCIA F., *Sovranità (relazione di discussione)*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità-Rappresentanza-Territorio*, Jovene, Napoli, 2017, p. 155 ss.; BOBBIO N., *Il problema della guerra e le vie della pace*, il Mulino, Bologna, 1979; BOBBIO N., *Lezioni sulla guerra e sulla pace*, Laterza, Bari-Roma, 2024; BOU-

THOUL G., *Sociologia delle guerre: trattato di polemologia*, PGreco, Sesto San Giovanni, 2011; CARATI A., *Giusto e impossibile. I dilemmi dell'intervento umanitario nella società internazionale*, il Mulino, Bologna, 2024; CIVITARESE MATTEUCCI S., *Illegittimità della guerra e cosmopolitismo giuridico*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2024, p. 441 ss.; COLOMBO A., *Il suicidio della pace: perché l'ordine internazionale liberale ha fallito (1989-2024)*, I ed., Raffaello Cortina, Milano, 2025; COLOMBO A., *Le nuove strategie di legittimazione della guerra*, in *Meridiana*, n. 110, 2024, p. 43 ss.; CORTRIGHT D., *Peace: A History of Movements and Ideas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008; DE VERGOTTINI G., *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, il Mulino, Bologna, 2004; FERRAJOLI L., *La guerra e il futuro del diritto internazionale*, in L. BIMBI (a cura di), *Not in my name. Guerra e diritto*, Editori Riuniti, Roma, 2003, p. 226 ss.; FIORILLO M., *Guerra e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2009; GALLI C., *Democrazia, ultimo atto?*, Einaudi, Torino, 2023; HATHAWAY O.A., SHAPIRO S.J., *The Internationalists: How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World*, Simon and Schuster, New York, 2017; HENDRIK S., *A Century of Anarchy? War, Normativity, and the Birth of Modern International Order*, Oxford University Press, Oxford, 2024; HOWARD M., *War and the Liberal Conscience*, Hurst, London, 2008; KELSEN H., *Peace Through Law*, 1944, trad.it., *La pace attraverso il diritto*, Giappichelli, Torino, 1990; PORTINARO P.P., *L'imperativo di uccidere. Genocidio e democrazia nella storia*, I ed., Laterza, Roma-Bari, 2017; RONZITTI N., *Guerra* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. VIII, Torino, 1993, p. 16 ss.; SCHMITT C., *Begriff des Politischen*, 1932, trad.it., *Il concetto di «politico»*, in Id., *Le categorie del 'politico'*, il Mulino, Bologna, 1972, p. 89 ss.; SIPRI YEARBOOK, *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford, 2025; STEFANACHI C., *Guerra indolore: dottrine, illusioni e retoriche della guerra limitata*, Vita e Pensiero, Milano, 2011; ZOLO D., *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Feltrinelli, Milano, 1995; ZOLO D., *I signori della pace: una critica del globalismo giuridico*, Carocci, Roma, 1998.

CAPITOLO 4

TERRORISMO, GUERRA CIBERNETICA E GUERRA IBRIDA

Marco Benedetti

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Inquadramento generale: guerra cibernetica e guerra ibrida. – 3. Cyberguerra, cybersicurezza e cyberdifesa: tra definizioni e distinzioni – 4. Inquadramento giuridico della guerra cibernetica a livello internazionale. – 5. Il crimine nel cyberspazio e il fenomeno del cyberterrorismo. – 6. La *governance* della sicurezza nazionale cibernetica: il caso italiano. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Ai nostri giorni il quadro delle minacce alla sicurezza internazionale si caratterizza per l'emergere di fenomeni complessi quali il terrorismo transnazionale, la guerra cibernetica e la guerra ibrida. Per i motivi che saranno illustrati nel presente capitolo, siffatte forme non convenzionali di conflittualità sono in grado di mettere in discussione i tradizionali schemi giuridici del diritto pubblico, dal livello internazionale a quello costituzionale interno. (Cyber)terroristi spesso non riconducibili ad attori statali, attacchi informatici indirizzati a infrastrutture critiche, campagne di disinformazione (tra cui quelle miranti a ottenere effetti di destabilizzazione politica) e utilizzo combinato di mezzi militari e non militari si inseriscono così nell'ambito di una zona grigia sul crinale tra pace e guerra, crimine e conflitto armato. Tali minacce ibride e asimmetriche, approcciate con le lenti del diritto pubblico (interno, comparato ed internazionale), richiedono un riesame delle categorie giuridiche vigenti e sollevano interrogativi su come gli ordinamenti possano prevenire e contrastare efficacemente nuove forme di aggressione garantendo la tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali.

Il tema verrà tratteggiato in questa sede a partire da un inquadramento generale dei fenomeni interessati, cominciando dalla

rappresentazione del difficile tentativo di individuare definizioni globalmente condivise. Si prende allora le mosse dalla distinzione tra i concetti di guerra ibrida e guerra cibernetica, rilevandosi come sovente si possa configurare la seconda quale *species* della prima, salvo il caso di un'offensiva informatica associata a operazioni militari più tradizionali e conseguenziale a una dichiarazione formale di guerra. Successivamente si metteranno in luce le differenze tra i termini affini, ma distinti, di cyberguerra, cybersicurezza e cyberdifesa, prendendo in considerazione l'essenziale quadro normativo approntato a livello internazionale per disciplinare il fenomeno del *cyberwarfare*, il cui riferimento più avanzato è costituito dal Tallinn Manual 2.0 sviluppato in ambito NATO. A seguire si appronteranno alcuni riferimenti teorici essenziali sui temi di cybercrimine e cyberterrorismo, per concentrarsi infine sulle sfide principali che il fenomeno terroristico, in combinazione con lo sviluppo delle nuove tecnologie, pone dinnanzi a operatori del diritto e attori istituzionali. Come si vedrà, dati il carattere complesso del fenomeno e la sua natura transnazionale, un ruolo fondamentale nei meccanismi di reazione è giocato dai meccanismi di coordinamento istituzionale (politico e operativo) e, a un livello superiore, tra stati, organizzazioni internazionali e altri attori rilevanti.

2. Guerra cibernetica e guerra ibrida

È utile chiarire sin da subito come non esista una definizione giuridica universalmente condivisa di cosa debba intendersi per guerra cibernetica (o cyberguerra), sebbene si rinvenano documenti di rilievo internazionale che delineano alcuni profili giuridici del fenomeno. Tentando di apprestare un perimetro della fattispecie, la nozione di guerra cibernetica indica quel complesso di operazioni offensive e difensive condotte nel cyberspazio (elemento oggettivo) con l'obiettivo – diretto o mediato – di danneggiare, destabilizzare o compromettere la sicurezza di stati, infrastrutture critiche, istituzioni o attori non statali (elemento soggettivo, ad invertere il tradizionale *animus bellandi*). Dal punto di vista qualitativo la peculiarità della cyberguerra consiste nella possibilità di condurre

operazioni offensive e difensive senza il ricorso diretto alla forza armata tradizionale, elevando il cyberspazio a nuovo teatro di ostilità internazionale: questa dimensione “cyber” andrebbe quindi ad integrare il cosiddetto “quinto dominio” del conflitto, in aggiunta ai più tradizionali terra, mare, cielo e spazio (extra-atmosferico).

Le operazioni cibernetiche in discorso possono assumere diverse forme e intensità: in ordine decrescente, oltre ai cyber-attacchi cd. distruttivi, che mirano alla compromissione irreversibile di dati e sistemi informatici, si possono annoverare le offensive mirate contro infrastrutture critiche (per esempio volte a bloccare telecomunicazioni, energia, trasporti e sanità), nonché le operazioni di spionaggio e di *cyber-intelligence* (anche mediante *malware* e tecniche di *hacking* avanzate), fino alle attività di disinformazione volte a incidere sui processi decisionali e politici. In parallelo al ventaglio di situazioni che possono ricondursi alla fattispecie, una altrettanto ampia diversificazione è constatabile anche rispetto agli agenti di tali condotte. Le attività belliche in discorso (cyberattacchi) possono infatti essere poste in essere da governi, gruppi terroristici, criminali informatici o altri attori non statali, spesso con finalità geopolitiche, economiche o strategiche.

Come rilevato anche dalla più recente dottrina, in tempi più recenti le operazioni nello spazio cibernetico, tanto quelle offensive quanto le difensive, possono essere amplificate e combinate implementando sistemi di Intelligenza Artificiale (IA), donde la prospettiva di scenari di una guerra cibernetica che sarà sempre più rapida, sofisticata, adattiva e imprevedibile. Il concetto di *hyperwar* menzionato dagli strateghi si riferisce a conflitti ad altissima velocità decisionale, in uno scenario che apre ulteriori dilemmi legali che vanno dalla responsabilità per le azioni autonome delle macchine al mantenimento del controllo umano sulle operazioni letali (che si esprime anche nei termini della garanzia del controllo democratico – gioco forza indiretto, in questo tipo di operazioni – sull’assunzione delle decisioni, il quale si ritiene sia comunque ricavabile anche da quell’insieme di principi che esprimono il nucleo essenziale del costituzionalismo). Si consideri inoltre come operazioni di *hacking* degli stessi sistemi che governano i sistemi d’arma letali autonomi (*Lethal Autonomous Weapon systems* - LAWS) rap-

presentino ormai una prospettiva piuttosto concreta, donde le criticità da attenzionare per garantire la sicurezza di operatori e civili.

Se gli esempi e le considerazioni fin qui discorsi sono riconducibili alla cyberguerra, è possibile poi includere tale concetto in quello più ampio di guerra ibrida. Rispetto a quest'ultima la prima costituisce probabilmente l'applicazione di maggiore interesse, oltre che in questa sede, anche nell'ambito del dibattito istituzionale, rappresentando le minacce cibernetiche l'ultima frontiera – in ordine cronologico e per sofisticazione – del concetto onnicomprensivo di guerra ibrida, dalle prospettive ad oggi più promettenti e ancora non del tutto prevedibili. In altre parole, la guerra ibrida è un concetto ombrello che descrive strategie di conflitto multidimensionali, in cui un attore (statale o non statale) combina in modo coordinato strumenti sia militari tradizionali sia mezzi non convenzionali (sotto copertura o non militari, potendovi includere *inter alia* mezzi diplomatici, militari, economici, tecnologici) per indebolire e destabilizzare un avversario. Ancora una volta, ciò che distingue una siffatta situazione da una guerra in senso tradizionale è la difficoltà di ricondurla alla fattispecie bellica tipica, donde l'impossibilità di un'applicazione automatica delle conseguenze giuridiche che deriverebbero da una guerra aperta.

In concreto la guerra ibrida può manifestarsi attraverso un insieme integrato di operazioni, che possono ricorrere alternativamente o cumulativamente. Senza pretesa di completezza si passeranno in rassegna alcuni esempi significativi dei vari fronti su cui possono articolarsi dette operazioni. In primo luogo, si annoverano le campagne di disinformazione e propaganda (quali massicce *fake news* sui social media per influenzare opinione pubblica e processi elettorali), anche a fini di destabilizzazione politica e istituzionale. Tra i passaggi che in tempi recenti hanno portato alla ribalta questo tipo di situazioni si possono menzionare: le campagne di disinformazione organizzata che hanno interessato il referendum sulla Brexit nel 2016, le presunte interferenze straniere nell'ambito delle elezioni presidenziali statunitensi dello stesso anno (riportate nel noto rapporto Mueller del 2019), ma anche analoghi fenomeni che hanno interessato altri cicli elettorali nei paesi democratici occidentali, fino ad arrivare alle accuse di ingerenze estere che avrebbero

influenzato le elezioni presidenziali in Romania nel 2024 e che hanno portato all'inedito annullamento da parte della Corte costituzionale rumena del primo turno elettorale, in cui aveva avuto la meglio un candidato *outsider* considerato filorusso. Altro tipo di minacce sono i cyber-attacchi a infrastrutture civili, pressioni economiche quali sanzioni informali e ricatti energetici, e secondo alcuni anche fattispecie particolari di guerra commerciale – tramite dazi e tariffe – se promosse con fini di destabilizzazione, ulteriori alla normale competizione economica (anche aggressiva).

Ancora, si possono menzionare le azioni sovversive coperte, come il sostegno a movimenti separatisti, ma anche l'impiego di forze speciali o di truppe senza insegne riconoscibili (si pensi ai miliziani filorusi per anni operanti nelle regioni del Donbass e ai "little green men" in Crimea), se non di milizie private. Si consideri il ruolo giocato in molteplici conflitti e scenari internazionali dal Gruppo Wagner, al suo apice – fino alla rivolta armata del suo leader Prigožin contro Vladimir Putin (2023), e alla successiva morte dello stesso oligarca in un incidente aereo – attivo su larga scala in operazioni che spaziavano da diversi stati africani fino alla Siria e all'Ucraina, organizzazione di cui si è discusso circa la natura di gruppo paramilitare e il legame *de facto* con la Russia. Infine, taluni stati sono ricorsi in passato all'uso mirato di milizie, mercenari e terroristi (anche tramite forniture di armi e finanziamenti) o di gruppi criminali come delegati, e altre tattiche volte a indebolire dall'interno la coesione e la capacità di risposta di uno Stato bersaglio.

Quale che sia la forma concreta, le tattiche descritte sono accomunate da un approccio che è condensabile nel concetto della cd. ambiguità strategica: l'aggressore evita di farsi identificare chiaramente e di oltrepassare la soglia formale che, secondo il diritto internazionale classico, farebbe scattare lo stato di guerra o legittimerebbe l'altrui difesa armata collettiva. Ne risulta un conflitto a bassa intensità ma prolungato e insidioso, in cui il confine tra pace e guerra finisce per sfumare.

3. Cyberguerra, cybersicurezza e cyberdifesa: tra definizioni e distinzioni

Proprio in base alla portata e al contesto delle operazioni cibernetiche (offensive e difensive) accennate nel paragrafo 2 *supra*, nella lingua inglese – con efficace pragmatismo – si suole declinare più correttamente la guerra cibernetica in due distinti concetti, ciascuno con un proprio significato:

- *cyberwarfare*, insieme di strategie e tattiche offensive e difensive condotte nel cyberspazio, sia in tempo di pace che durante un conflitto armato. In tal senso il concetto è più facilmente comprensibile avendo riguardo alle categorie della guerra ibrida;
- *cyberwar*, ossia guerra cibernetica in senso stretto, nella misura in cui le operazioni cibernetiche in discorso assumano un'intensità, una modalità e una dimensione conflittuale tra stati tali da divenire paragonabili a un tradizionale conflitto armato (una vera e propria guerra, combattuta principalmente attraverso attacchi cibernetici). In particolare, la guerra cibernetica può precedere o sostituire le ostilità convenzionali, complicando l'applicazione delle norme tradizionali sullo *ius ad bellum*.

Sul crinale della distinzione appena accennata, si inserisce l'annoso dilemma sull'efficacia di una dichiarazione di guerra in senso tradizionale, in ragione della natura asimmetrica e continua delle operazioni cibernetiche, che in quanto tali sfuggono alla logica binaria di guerra-pace, giacché stati e altri attori operano costantemente nel cyberspazio, nella maggior parte dei casi in assenza di un conflitto dichiarato. Altro impedimento è dato dalla sovente difficoltà di addivenire a una chiara attribuzione di responsabilità degli attacchi informatici: se il principio di sovranità statale si applica anche al cyberspazio, donde il principio di responsabilità dello stato per le operazioni che originano dal proprio territorio, tuttavia, l'accertamento della fonte di un attacco cibernetico è operazione spesso complessa (per via delle tecniche di cd. *false flag*).

La nozione di cyberguerra va poi raccordata con altre che pure sono affini, ma rispetto alle quali occorre individuare gli elementi distintivi: cybersicurezza e cyberdifesa. Se la cybersicurezza riguarda più in generale la protezione di sistemi, reti e dati informatici da

minacce digitali, garantendo riservatezza, integrità e disponibilità delle informazioni, prevalentemente in ambito civile, la cyberdifesa fa riferimento più precisamente alle misure approntate dai governi in ambito militare e strategico per prevenire e rispondere a eventuali cyberattacchi. Da tale dicotomia deriva il doppio binario di *governance* del settore *cyber* approntato a livello dei singoli paesi europei: nel panorama comparato, semplificando, mentre le autorità nazionali competenti in materia di cybersicurezza civile, pur essendo spesso dotate di margini di autonomia organizzativa e funzionale, fanno riferimento principalmente al primo ministro o alla presidenza del governo, oppure ai ministeri dell'interno, della giustizia, o competenti per la trasformazione digitale, le funzioni propriamente militari di cyberdifesa sono invece per lo più riconducibili al ministero della difesa, a sottolineare il profilo operativo-militare dell'ambito in discorso. Tale distinzione è tuttavia solo tendenziale, inserendosi nel contesto di un più vasto quadro di competenze normalmente distribuite tra più soggetti (civili, militari e di *intelligence*), chiamati a collaborare secondo modelli di *governance* integrata o multilivello.

4. Inquadramento giuridico della guerra cibernetica a livello internazionale

Nonostante il fenomeno della guerra cibernetica sia divenuto parte integrante e diffusa di quelle pratiche di *warfare* in cui oggi si articola il concetto di guerra ibrida, mancano ancora trattati o carte internazionali che lo disciplinino direttamente e compiutamente. Nelle more di addivenire a un aggiornamento delle fonti scritte, l'ancoraggio è da rivenirsi in alcuni principi consolidati del diritto internazionale. L'applicazione di detti principi, se da un lato è suscettibile di evolversi fino all'inclusione di fattispecie che erano sconosciute pochi decenni orsono (quali gli attacchi cibernetici), dall'altro è ostacolata dalla difficoltà di accertare la consistenza delle regole che ne discendono.

Un primo riferimento generale è offerto dalla Carta delle Nazioni Unite (San Francisco, 1945), il cui articolo 2, paragrafo 4, vie-

ta l'uso della forza nelle relazioni tra stati. Il dibattito dottrinale verte in questo caso sulla portata del combinato disposto tra detto principio e l'articolo 51 della stessa Carta, ossia sulla possibilità di qualificare un attacco informatico come "uso della forza" o come "attacco armato". Una siffatta sussunzione si fonderebbe sulla violazione del tradizionale principio di non ingerenza nella sfera territoriale di un altro stato: dal punto di vista degli effetti ciò potrebbe giustificare l'appello a quel "diritto naturale di autotutela", individuale o collettiva che sia. Sebbene la Carta ONU preceda di decenni l'avvento del cyberspazio, si registra in dottrina un ampio consenso sulla possibilità di applicarne i principi anche a questo nuovo dominio.

Un altro riferimento cardinale restano le norme del citato Diritto internazionale umanitario (DIU), ricavabile principalmente dalle Convenzioni dell'Aia (1907) e di Ginevra (1949), recanti disposizioni fondamentali per la protezione dei civili e la regolamentazione della condotta delle ostilità nei conflitti armati. Detti principi vengono tradizionalmente applicati ai conflitti convenzionali, ma anche questi sono oggi oggetto di interpretazione e adattamento per includervi le operazioni di guerra cibernetica. Da ciò deriverebbe l'applicazione anche alle operazioni nel cyberspazio dei principi di distinzione, proporzionalità e necessità.

Più nello specifico, il primo tentativo di offrire una disciplina organica, costituendo in questo senso la frontiera più avanzata sul tema, è rappresentato dal *Tallinn Manual 2.0* (2017), il quale, seppur scevro di vincolatività, rappresenta il principale riferimento per l'interpretazione giuridica del *cyberwarfare* a livello internazionale. Tale fonte, sviluppata da esperti in ambito NATO, stabilisce criteri per determinare quando un attacco cibernetico possa costituire uso della forza o atto di guerra e fornisce linee guida su responsabilità degli stati e diritto di legittima difesa. Rispetto alla prima versione (2013), risulta ampliata la portata applicativa dello stesso Manuale, includendovi anche le operazioni cibernetiche condotte al di fuori di un conflitto armato in senso tradizionale.

5. *Il crimine nel cyberspazio e il fenomeno del cyberterrorismo*

Altro concetto che si intreccia con quelli discorsi *supra*, ma che occorre mantenere distinto, è quello del cybercrimine, con il quale si fa riferimento a tutte le attività illegali condotte nel cyberspazio (quali frodi informatiche, *ransomware*, furti di dati, attacchi *hacker*), sovente a scopo economico o di sabotaggio, e che costituisce oggetto di un'apposita Convenzione sulla criminalità informatica (Budapest, 2001). La categoria criminale può trovare una collocazione particolare anche nell'ambito della guerra cibernetica in quanto l'attività offensiva possa configurarsi quale crimine di guerra cibernetico, il che si verifica qualora un attacco informatico violi le norme del diritto internazionale umanitario (DIU), integrando perciò un crimine, provocando danni equiparabili a quelli di un conflitto armato tradizionale. La fattispecie potrebbe integrarsi nel caso in cui un'operazione cibernetica colpisca obiettivi civili protetti, come ospedali, reti elettriche o sistemi idrici, causando vittime o sofferenze gravi alla popolazione (per un'elencazione indicativa del perimetro della nozione crimini di guerra si veda l'articolo 8 dello Statuto di Roma del 1998, istitutivo della Corte Penale Internazionale).

Sebbene presentati separatamente, terrorismo, guerra cibernetica e guerra ibrida non sono fenomeni isolati, bensì possono intrecciarsi nel dato pratico, giacché le strategie della guerra ibrida includono cyberattacchi e tattiche terroristiche. Si pensi a titolo esemplificativo alle vicende della Guerra Fredda, nel cui ambito il confronto tra le due superpotenze comportava anche sponsorizzazioni incrociate di guerriglie e terroristi in chiave di destabilizzazione delle reciproche sfere di influenza. Un siffatto approccio *mutatis mutandis* ai giorni nostri sarebbe ancora più incisivo, attesa la disponibilità dei nuovi strumenti digitali e dunque di tattiche sempre più complesse e sofisticate. E con specifico riferimento al tema del terrorismo e delle connesse minacce, il contrasto al terrore nell'ambito dello spazio cibernetico rappresenta una delle sfide più complesse per la sicurezza globale. Le organizzazioni terroristiche operano in questo ambito perseguendo molteplici obiettivi, tra cui propaganda, reclutamento e finanziamento. Alcuni gruppi terroristici, come

Daesh (noto alla cronaca anche come *ISIS*) e *Al Qaeda* hanno dimostrato sempre più sofisticate capacità nell'uso dei mezzi informatici e mediatici. A titolo esemplificativo, le organizzazioni terroristiche possono servirsi di *social media* e *forum* criptati per arruolare combattenti stranieri e diffondere contenuti violenti e manuali di addestramento. Allo stesso modo, criptovalute e uso della *darknet* possono facilitare il finanziamento delle attività terroristiche, nella misura in cui consentono transazioni anonime e difficili da tracciare. Più significativamente, le nuove tecnologie hanno facilitato l'evoluzione delle organizzazioni terroristiche verso strutture apparentemente più disarticolate e atomizzate, e per questo più agili e imprevedibili, muovendosi sempre più spesso tali soggetti come "lupi solitari", nonché tramite piccole cellule distinte e per questo dotate di spiccata autonomia.

Anche con riferimento al cyberterrorismo non esiste una definizione universalmente condivisa, ma in questa sede vale la pena richiamare quelle che sono le due principali declinazioni del fenomeno. Tutte le ipotesi finora descritte vengono infatti ricondotte dalla dottrina alla declinazione di cyberterrorismo che viene definita come *Tool Oriented*, in cui la rete è considerata quale strumento di supporto all'attività terroristica (a ben vedere si tratta di fenomeni terroristici che si avvalgono del cyberspazio per potenziare attività che conservano ancora una dimensione "analogica"). L'altra declinazione del fenomeno terroristico nel cyberspazio, più peculiare e perciò di maggiore interesse in questa sede, è rappresentata invece dal cyberterrorismo cd. *Target Oriented* (la rete è intesa qui come obiettivo e come arma, sicché si può parlare di un cyberterrorismo *stricto sensu*), che consiste nell'utilizzo di attacchi cibernetici con finalità terroristiche, volti a creare terrore su larga scala anche attraverso attacchi a infrastrutture critiche (quali trasporti, reti elettriche, ospedali), sottrazione, distruzione e manipolazione di dati sensibili, nonché attraverso attività di disinformazione e propaganda digitale. Significativamente la Direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo, all'articolo 3, include tali operazioni tra gli

atti che integrano la fattispecie di reati di terrorismo¹. I cyberattacchi in questione possono assumere le più svariate forme, tra cui si possono citare a titolo esemplificativo attacchi DDoS (*Distributed Denial of Service*, ossia una forma di attacco informatico finalizzata a rendere indisponibile un sistema, un servizio o una rete, sovraccaricandolo con un volume eccessivo di traffico dannoso) contro istituzioni governative e aziende strategiche, nonché operazioni di *defacing* (ossia la modifica illegale di *homepage* o pagine) di siti web, anche istituzionali, a fini di propaganda e disinformazione. In prospettiva, tanto gli attacchi informatici in questione quanto gli strumenti di contrasto agli stessi potranno essere potenziati dai sistemi di Intelligenza Artificiale, che sono in grado di rendere tali (contro)attacchi ancora più sofisticati e adattivi; sicché allo stato attuale anche lo sviluppo e l'implementazione di tali sistemi IA sono oggetto di grande attenzione da parte degli studiosi del settore e degli apparati di sicurezza.

Si consideri infine come le nuove tecnologie (intelligenza artificiale, *big data*, droni autonomi) potranno fungere sia da armi nelle mani di stati, terroristi e altri agenti ostili, sia quali strumenti per contrastare gli stessi. Anche nel contesto del contrasto al terrorismo, l'uso di algoritmi predittivi per individuare potenziali soggetti radicalizzati, o di droni per colpire sospetti terroristi all'estero, pone questioni di diritto da approfondire su disparate frontiere, dai temi di profilazione e privacy, passando per la conformità al *jus ad*

¹ Cfr. *Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio*. Si riporta la disposizione menzionata: "Articolo 3 (Reati di terrorismo): 1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano considerati reati di terrorismo i seguenti atti intenzionali, definiti reati in base al diritto nazionale che, per la loro natura o per il contesto in cui si situano, possono arrecare grave danno a un paese o a un'organizzazione internazionale, quando sono commessi con uno degli scopi elencati al paragrafo 2: [omissis]; d) distruzioni di vasta portata di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture, compresi i sistemi informatici, piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di proprietà private che possono mettere in pericolo vite umane o causare perdite economiche considerevoli; [omissis]".

bellum e jus in bello nei *targeted killings*, fino *amplius* al rispetto del principio della dignità umana e alla tutela dei diritti umani quali limiti all'uso dei sistemi militari autonomi (LAWS).

6. *La governance della sicurezza nazionale cibernetica: il caso italiano*

Con riferimento alla *governance* che interessa i profili ivi trattati, si può portare l'esempio dell'Italia, per la quale si può tratteggiare un assetto nazionale in materia di sicurezza e difesa cibernetica fondato essenzialmente sui seguenti pilastri istituzionali, ciascuno corrispondente a uno specifico profilo di competenze:

i) resilienza cibernetica, affidata all'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN), con funzioni di tutela degli interessi nazionali nel campo della cybersicurezza e dotata di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. L'Agenzia è stata istituita tramite il decreto-legge n. 82 del 2021, con il quale si è definita l'architettura nazionale di cybersicurezza nazionale, anche in attuazione di precisi obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Tra i compiti dell'agenzia spicca il coordinamento tra i soggetti pubblici, che trova la sua massima espressione nella predisposizione della strategia nazionale di cybersicurezza. Presso l'Agenzia operano: a) il *Computer Security Incident Response Team (CSIRT) Italia*, dedicato alla prevenzione, al monitoraggio, al rilevamento, all'analisi e alla risposta ad incidenti cibernetici; b) il Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale (CVCN), che si occuperà di verificare la sicurezza e l'assenza di vulnerabilità note in beni, sistemi e servizi ICT in uso nelle infrastrutture da cui dipendono le funzioni e i servizi essenziali del Paese; c) il Centro Nazionale di Coordinamento in materia di cybersicurezza nell'ambito industriale, tecnologico e della ricerca. Presso l'Agenzia è inoltre istituito il Nucleo per la Cybersicurezza (NCS), a supporto del Presidente del Consiglio dei ministri nella materia della cybersicurezza, per gli aspetti relativi alla prevenzione e preparazione ad eventuali situazioni di crisi e per l'attivazione delle procedure di allertamento. Quanto al collegamento dell'Agenzia con il circuito democratico (se si preferisce, della questione dell'ancorag-

gio alla responsabilità politica), si evidenzia come i vertici dell'ACN siano nominati e revocati dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri;

ii) difesa cibernetica, che rientra nell'ambito della difesa militare, declinata specificamente nello spazio cibernetico. Competente è il Ministero della Difesa, che definisce e coordina la politica militare, la *governance* e le capacità militari nello spazio cibernetico, nonché lo sviluppo di capacità cibernetiche e la protezione delle proprie reti e sistemi sia sul territorio nazionale sia nei teatri operativi all'estero. In particolare, tramite il Comando per le Operazioni in Rete (COR) e col contributo specialistico del Reparto Informazioni e Sicurezza (RIS) dello Stato Maggiore della Difesa (SMD), il Dicastero è competente alla pianificazione e conduzione di operazioni militari cibernetiche e difensive;

iii) criminalità cibernetica, ambito di intervento di particolare interesse per il Ministero dell'Interno (ma non solo), nel quale le forze di polizia (in particolare la polizia postale) sono chiamate a prevenire e contrastare le attività criminali in rete. In particolare, della prevenzione e repressione dei reati informatici si occupa la Polizia di Stato, nell'ambito del Servizio postale e delle Comunicazioni, che vi provvede attraverso il Centro Nazionale Anticrimine Informatico per la Protezione delle Infrastrutture Critiche (CNAI-PIC), quale unità specializzata nella protezione delle infrastrutture critiche informatizzate e punto di contatto nazionale per le emergenze in materia di criminalità informatica transnazionale. Nell'ambito del Dipartimento di Pubblica Sicurezza (Ministero dell'Interno) è stata creata inoltre la Direzione Centrale per la polizia scientifica e la sicurezza cibernetica², presso la quale opera il *Computer Emergency Response Team* (CERT). Anche per quanto riguarda l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza, che, come

² Nell'ambito del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, inoltre, è stata creata la Direzione Centrale per la polizia scientifica e la sicurezza cibernetica, nella quale confluiscono le attribuzioni di organo centrale del Ministero dell'Interno per la sicurezza e la regolarità delle comunicazioni e quelle di contrasto ai reati di sfruttamento sessuale per via informatica e di prevenzione del terrorismo, in precedenza assicurate dal Servizio polizia postale e delle comunicazioni.

noto, fanno riferimento rispettivamente al Ministero della Difesa e al Ministero dell'Economia e Finanze, sono istituiti articolazioni o reparti speciali/specializzati³;

iv) *cyberintelligence*, ossia ricerca ed elaborazione informativa, affidata alla competenza dei servizi di informazione e sicurezza, per la raccolta e l'analisi di dati utili alla prevenzione degli attacchi e alla difesa proattiva nei confronti delle minacce emergenti. La competenza spetta ai servizi di *intelligence*, ossia l'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e l'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), con il coordinamento del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), i quali rispondono all'Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, ove istituita, dunque alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il discorso sarebbe incompleto se non si menzionasse un'ulteriore dimensione, trasversale ai citati quattro pilastri, ossia quella della cd. *cyber diplomacy*, che riguarda quegli strumenti e iniziative diplomatiche atti a conseguire gli interessi nazionali del Paese nello spazio cibernetico tenendo conto dell'impatto delle nuove tecnologie sulle relazioni internazionali. Tale attività rientra nella politica estera e perciò fa riferimento al Ministero per gli affari esteri e la cooperazione internazionale (MAECI).

Rispetto all'efficacia dell'architettura strategica nazionale in materia di difesa e sicurezza cibernetica, cioè dell'assetto istituzionale appena descritto, il documento conclusivo di un'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione IV (Difesa) della Camera dei deputati e terminata in data 2 aprile 2025 rilevava la mancanza di un comando unificato⁴ durante le fasi critiche degli attacchi ciberneti-

³ Per quanto riguarda l'Arma dei Carabinieri, il Reparto Indagini Telematiche del Raggruppamento Operativo Speciale (ROS) costituisce l'articolazione specializzata dell'Arma nel contrasto alla criminalità informatica, nello studio e sperimentazione delle tecnologie per l'esplorazione del web e l'intercettazione dei flussi telematici, mentre per la Guardia di Finanza è il Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche (NSTPFT) quale reparto Speciale deputato al contrasto delle frodi telematiche ed informatiche, nonché alla tutela della privacy.

⁴ Cfr. "Indagine conoscitiva sulla difesa cibernetica: nuovi profili e criticità. DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO", allegato al Resoconto della seduta della Commissione IV della Camera dei Deputati, in *Bollettino delle Giun-*

ci, con conseguente rischio di ritardi nei meccanismi di risposta. Se tali considerazioni possono interessare *stricto sensu* l'ambito operativo, dal punto di vista della regia governativa un ruolo di coordinamento importante (codificato e di fatto) è giocato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Al *Premier*, infatti, spettano l'alta direzione e la responsabilità generale delle politiche di cybersicurezza e l'adozione della relativa strategia nazionale. Per quanto concerne le (sole) funzioni in materia di sicurezza cibernetica che non gli siano attribuite in via esclusiva, queste possono essere delegate dal Presidente del Consiglio all'Autorità delegata per il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (*ex* legge 3 agosto 2007, n. 124), che può coincidere peraltro con la figura del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri. Sempre presso la Presidenza del Consiglio, con preminente funzione di coordinamento, è istituito il Comitato interministeriale per la cybersicurezza (CIC), presieduto dal Presidente del Consiglio e composto dall'autorità delegata per la sicurezza della repubblica, dal Ministro degli esteri, dal Ministro dell'interno, dal Ministro della difesa e altri ministri.

Da ultimo, si consideri come, ai sensi della disposizione introdotta dall'art. 5 del decreto-legge n. 105 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, in presenza di un rischio grave e imminente per la sicurezza nazionale di matrice cibernetica, può disporre, ove indispensabile e per il tempo strettamente necessario la disattivazione, totale o parziale, di uno o più apparati o prodotti impiegati nelle reti, nei sistemi o per l'espletamento dei servizi interessati, anche in deroga ad ogni disposizione vigente seppur nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e secondo un criterio di proporzionalità. In definitiva, anche il ruolo di regia della Presidenza del Consiglio diviene sempre più importante, anche in ragio-

te e delle commissioni parlamentari, n. 475, XIX Legislatura, 2 aprile 2025, p. 46 ss. In particolare, in sede della citata indagine conoscitiva, «è emerso un comune consenso in merito all'opportunità di avviare un percorso, anche di carattere normativo, che favorisca un approccio complessivo e integrato nei confronti della minaccia cibernetica, basato sulla collaborazione tra i diversi attori che definiscono il perimetro della sicurezza cibernetica» (ivi, p. 57).

ne della natura ibrida delle minacce in discorso e alla difficoltà di incasellarle rigidamente nelle categorie di cybercrimine, cyberterrorismo e cyberguerra. I più recenti interventi normativi confermano questa tendenza: si pensi all'articolo 37 del decreto-legge n. 115 del 2022 (c.d. decreto «Aiuti bis»), come modificato in sede di conversione, che ha ampliato ulteriormente gli strumenti a disposizione del Presidente del Consiglio attribuendogli il potere di autorizzare l'adozione di particolari misure di *intelligence* di contrasto in ambito cibernetico (l'attuazione di dette misure spetta poi agli organismi operativi dei servizi di *intelligence* sopra richiamati).

7. Conclusioni

Le minacce cibernetiche, provengano esse da stati sovrani, ovvero da agenti solo indirettamente riconducibili ad attori statali – configurandosi come *cyberwarfare* – ovvero da soggetti estranei quali criminali o terroristi, nell'accezione di cybercrimine o di cyberterrorismo di cui si è discorso, rappresentano in definitiva una minaccia crescente e di carattere generale alla sicurezza globale.

Nell'ambito della sicurezza collettiva, NATO e UE hanno ormai un approccio convergente che considera terrorismo, cyber-attacchi e minacce ibride come parti di uno spettro continuo, sicché si riconosce che i confini tra le varie tipologie di minaccia si fanno sempre più sfumati: guerra ibrida, minacce cyber, terrorismo e persino la prospettiva di *hyperwar* (guerra condotta con alta automazione e intelligenza artificiale) richiedono dunque una reazione giuridica e istituzionale altrettanto trasversale e integrata. La risposta può essere tanto più efficace quanto maggiore sarà lo sforzo di coordinamento di apparati militari, forze di polizia, *intelligence*, diplomazia e settore privato. È questa la chiave di lettura dei piani nazionali di resilienza cibernetica predisposti da paesi NATO e UE per far fronte a scenari di crisi ibrida, che includono misure antiterrorismo, piani di continuità operativa in caso di cyber-attacchi, strategie di comunicazione pubblica per contrastare *fake news* e mantenere la coesione sociale.

Conseguentemente a questa concezione eclettica delle minacce

cibernetiche, i poteri pubblici sono organizzati per approntare meccanismi di reazione altrettanto complessi e operanti sinergicamente su molteplici fronti. Lo scenario attuale richiede infatti di approntare strumenti innovativi e adattivi, implementando idonee misure normative e organizzative tanto sul piano interno statale quanto sul piano internazionale. La sfida per il diritto passa allora tramite interventi di cyberdeterrenza che insistono su almeno tre canali chiamati a operare congiuntamente: i) regolazione (su diversi livelli, ossia nazionale, sovranazionale e soprattutto internazionale); ii) contrasto (nei termini di difesa o resilienza, attraverso il rafforzamento della sicurezza delle infrastrutture informatiche, la gestione e la reazione alle crisi e agli incidenti, operazioni cibernetiche offensive e difensive, incluse le propedeutiche attività di *cyberintelligence*); iii) sanzione (tramite meccanismi di attribuzione delle responsabilità, contromisure economiche, militari o legali).

Con riferimento al piano interno si è da ultimo accennato, portando ad esempio il caso italiano, della molteplicità di attori governativi che possono intervenire *ratione materiae*, donde la necessità di dotare i sistemi democratici di efficaci sistemi di coordinamento tanto a livello politico quanto operativo. Con riferimento invece alla dimensione sovranazionale e internazionale, si è messo in luce come la cooperazione tra stati, organizzazioni e attori privati (si pensi per esempio alle *big tech*) sia utile, quando non indispensabile, per tentare non già (o non necessariamente) di governare la dimensione del cyberspazio, quanto invece di stabilire una cornice giuridica minima che consenta di contenerne i rischi pur senza pregiudicarne le opportunità, sempre nella consapevolezza di tutte le difficoltà e dei bilanciamenti che tale sforzo può comportare.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, in *DPCE online*, n. 63, 2024 (SP1); ASHRAF C., *Defining cyberwar: towards a definitional framework*, in *Defence & Security Analysis*, vol. 37, n. 3, 2021, p. 274 ss.; BANKS W., *The Role of Counterterrorism Law in Shaping ad Bellum Norms for Cyber Warfare*, in *Int'l L. Stud.*, vol.

89, 2013, p. 157 ss.; BARRINHA A., *Cyber-diplomacy: The Emergence of a Transient Field*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 19, 2021, p. 439 ss.; BOMBELLI G., ROSSA S., *Cybersecurity e Istituzioni democratiche. Un'indagine interdisciplinare: Diritto, Informatica e Organizzazione aziendale*, Mim Edizioni srl, Sesto San Giovanni, 2025; BRENNER S.W., *Cyber Threats: The Emerging Fault Lines of the Nation State*, Oxford University Press, Oxford, 2011; DINSTEIN Y., *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, 4th ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2022; FRANZ-STEFAN G., AUSTIN G., *Russia, the United States, And Cyber Diplomacy. Opening the Doors*, EastWest Institute, New York, 2010; FRAU M., *I sistemi d'arma autonomi nel diritto pubblico*, Ledizioni, Milano, 2024; HUSAIN A., ALLEN J.R., WORK R.O., *Hyperwar: Conflict and Competition in the AI Century*, AM Press, Austin, 2024; IASELLI M., CARIA G.B., *Cybersecurity & Cyberwarfare. Diritto, tecnologia e sicurezza*, EPC Editore, Roma, 2023; KARAMIFAR F., TABIBIAN S. & REZAEI S.A., *The Role of International Treaties in Combating Cyber Terrorism: A Legal Analysis in Legal Studies in Digital Age*, vol. 2, n. 2, 2023, p. 49 ss.; LINARES-TORRES F., *Inteligencia Artificial y Ciberdefensa*, in *Revista Seguridad y poder terrestre*, vol. 3, n. 4, 2024, p. 139 ss.; LORUSSO P., *L'insicurezza dell'era digitale. Tra cybercrimes e nuove frontiere dell'investigazione*, Franco Angeli, Milano, 2011; MARRONE A., SABATINO E., CREDI O., *L'Italia e la difesa cibernetica*, in *Documenti IAI*, vol. 12, 2021; MARTINO L., *La quinta dimensione della conflittualità. L'ascesa del cyberspazio e i suoi effetti sulla politica internazionale*, in *Politica & Società*, n. 1, 2018; PLOTNEK, J.J., SLAY J., *Cyber Terrorism: A Homogenized Taxonomy and Definition*, in *Computers & Security*, vol. 102, 2021; SCHMITT M.N. (ed.), *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017; SCHMITT M.N., *Classification of Cyber Conflict*, in *Int'l L. Stud.*, vol. 89, 2013, p. 233 ss.; USMAN M.T., TABBASUM A., AHMAD M., SHAHZAD K., *Cyber-warfare Versus Cyber-terrorism: An Emerging 21st Century Trend*, in *Journal of Politics and International Studies*, vol. 9, n. 2, 2023, p. 139 ss.; VALERIANO B., JENSEN B., *Building a National Cyber Strategy: The Process and Implications of the Cyberspace Solarium Commission Report*, in AA.VV., *2021 13th International Conference on Cyber Conflict Going Viral*, NATO CCDCOE Publications, Tallinn, 2021, p. 189 ss.; VEDASCHI A., GRAZIANI C., *Artificial Intelligence, Counter-Terrorism and the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2025.

PARTE II

INTERVENTI MILITARI E CONTRASTO AL TERRORISMO

CAPITOLO 1

GLI INTERVENTI ARMATI NEL DIRITTO PUBBLICO INTERNAZIONALE E LA PECULIARITÀ DELLA GUERRA AL TERRORISMO

Elisa Tira

SOMMARIO: 1. Il divieto dell'uso della forza e le sue eccezioni nel diritto internazionale. – 2. Il diritto di autodifesa riconosciuto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite e i suoi limiti. – 3. Le autorizzazioni del Consiglio di Sicurezza e il diritto di autodifesa di fronte al terrorismo internazionale.

1. Il divieto dell'uso della forza e le sue eccezioni nel diritto internazionale

Il diritto internazionale contemporaneo si fonda su un principio fondamentale, volto a garantire la pace e la sicurezza collettiva: il divieto dell'uso della forza nelle relazioni tra Stati.

Le esperienze drammatiche delle due guerre mondiali che hanno segnato l'inizio del XX Secolo hanno fatto sorgere nella comunità internazionale una consapevolezza nuova sui temi della guerra e della pace e sulla necessità di regolamentare l'uso della forza tra gli Stati per evitare il ripetersi di conflitti e per promuovere la pace e la sicurezza a livello internazionale, contribuendo all'affermarsi dell'idea che la guerra debba essere considerata come un'opzione estrema cui è possibile ricorrere esclusivamente in casi eccezionali.

Quel contesto ha dato vita, tra l'altro, all'Organizzazione delle Nazioni Unite, organismo internazionale fondato nel 1945 proprio con il compito di risolvere pacificamente le controversie tra Stati, che ha tra i suoi obiettivi fondamentali la salvaguardia delle future generazioni dalla guerra, la promozione della pace, del rispetto dei diritti umani e del progresso economico e sociale di tutti i popoli. In particolare, l'articolo 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite proibisce in generale il ricorso alla guerra, stabilendo che «i

Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite».

Il divieto dell'uso della forza non ha soltanto valenza convenzionale, derivante dalla sua codificazione nella Carta dell'ONU, ma è altresì considerato una norma di diritto internazionale consuetudinario avente carattere imperativo, ossia una delle norme di *jus cogens* che, ai sensi dell'art. 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, sono "accettate e riconosciute dalla Comunità internazionale degli Stati nel suo insieme" come inderogabili, e rispetto alle quali non è ammessa alcuna deroga nemmeno per via pattizia.

Tale qualificazione, riconosciuta dalla giurisprudenza internazionale (ad esempio, nella pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia sul caso *Nicaragua c. Stati Uniti* del 1986), ha due conseguenze fondamentali: in primo luogo, dal punto di vista della sfera soggettiva di applicazione, il carattere consuetudinario del divieto implica che esso vincoli tutti gli Stati, indipendentemente dalla loro adesione alla Carta delle Nazioni Unite (sebbene tale ipotesi sia oggi sostanzialmente residuale, data la pressoché universale appartenenza all'ONU). In secondo luogo, il carattere imperativo della norma significa che gli Stati non possono validamente accordarsi per autorizzare l'uso della forza al di fuori delle eccezioni previste dal diritto internazionale, né possono invocare accordi bilaterali o autorizzazioni reciproche come base giustificativa per interventi militari altrimenti illeciti. Qualsiasi trattato che contrasti con una norma di *jus cogens*, infatti, è da considerarsi nullo.

Il divieto dell'uso della forza, pur essendo uno dei pilastri dell'ordinamento internazionale, non implica, tuttavia, una totale rinuncia alla possibilità di ricorrere agli interventi armati. La Carta delle Nazioni Unite, infatti, prevede due eccezioni, volte a consentire l'impiego della forza armata in presenza di determinate condizioni: la prima eccezione è la legittima difesa individuale e collettiva, disciplinata dall'art. 51 della Carta; la seconda è l'uso della forza autorizzato dal Consiglio di Sicurezza, nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva previsto dal Capitolo VII della Carta.

Partendo da quest'ultimo caso, il sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta delle Nazioni Unite assegna al Consiglio di Sicurezza «la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale» (art. 24). Nell'esercizio di questa funzione, il Consiglio può adottare, ai sensi del Capitolo VII, misure vincolanti per tutti gli Stati membri, inclusa l'autorizzazione all'uso della forza armata. La *ratio* di questo sistema è quella di sottrarre all'arbitrio unilaterale dei singoli Stati la decisione di ricorrere alla guerra, accentrandola in un organo composto da quindici membri, di cui cinque permanenti e dotati di un potere di veto (Cina, Francia, Regno Unito, Russia, Stati Uniti). Il Consiglio di sicurezza dell'ONU, qualora accerti l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione (art. 39 della Carta ONU), può adottare misure non implicanti l'uso della forza (art. 41) o, qualora queste si rivelino inadeguate, autorizzare azioni militari con forze aeree, navali o terrestri (art. 42). In tali casi, l'uso della forza non costituisce un atto unilaterale degli Stati, ma si inserisce in un quadro istituzionale volto al mantenimento o al ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale.

Inoltre, l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite afferma il diritto all'autodifesa (o legittima difesa), prevedendo che «nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite». Tuttavia, si precisa che la difesa legittima è lecita solo «fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale». Il diritto di autodifesa rappresenta una deroga al divieto dell'uso della forza giustificata dall'esigenza di consentire agli Stati di reagire a un'aggressione e di tutelare la propria sicurezza. È ammessa, dunque, la guerra difensiva, cioè quella volta a difendere il territorio, la popolazione, i beni o gli interessi dello Stato da aggressioni da parte di altri Stati.

2. *Il diritto di autodifesa riconosciuto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite e i suoi limiti*

Il ricorso all'autodifesa, pur essendo esplicitamente riconosciuto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, non è privo di limiti. Anche nel caso di una guerra difensiva, infatti, occorre rispettare alcuni criteri e vincoli stabiliti dal diritto internazionale, volti a garantire un bilanciamento ragionevole tra la difesa legittima e la promozione della pace e della sicurezza internazionale, per ridurre al minimo la perdita di vite umane, le distruzioni e i danni che ogni guerra, anche se difensiva, inevitabilmente comporta.

Il diritto internazionale prevede che l'uso della forza armata con finalità difensive da parte di uno Stato sia legittimo solo in determinati casi e se rispetta precisi requisiti: 1) deve essere giustificato dalla presenza di un attacco armato; 2) deve risultare necessario per respingere tale attacco; 3) deve essere proporzionato rispetto all'obiettivo perseguito. Il requisito dell'attacco armato è espressamente previsto dalla Carta dell'ONU, mentre gli altri due – necessità e proporzionalità – sono imposti dal diritto internazionale consuetudinario, universalmente riconosciuti come elementi costitutivi del diritto di legittima difesa e frequentemente richiamati nelle pronunce della Corte Internazionale di Giustizia, organo giudiziario delle Nazioni Unite.

Con riguardo al primo requisito, l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite pone una condizione esplicita per l'esercizio del diritto di autodifesa, ossia, appunto, l'esistenza di un attacco armato contro lo Stato che invoca la legittima difesa. La disposizione non definisce la nozione di "attacco armato", ma la formulazione utilizzata ("*if an armed attack occurs*") indica un fatto già in atto o già prodottosi, non una minaccia futura o eventuale. Inoltre, l'art. 51 prevede che l'intervento di autodifesa abbia un carattere provvisorio e sussidiario, essendo esercitabile soltanto fino a quando il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

Il secondo requisito impone il rispetto del principio di necessità, il quale implica che la risposta armata sia l'unico mezzo disponibile per respingere l'attacco e che non esistano alternative non vio-

lente praticabili per porre fine all'aggressione in modo altrettanto efficace. Questo significa che, qualora esistano mezzi non militari concretamente praticabili e ugualmente efficaci per neutralizzare la minaccia, tenendo conto delle circostanze concrete e dell'urgenza della situazione, il ricorso alla forza non è giustificato. Tale requisito riguarda non solo la necessità della risposta armata in sé, ma anche la necessità delle specifiche misure militari adottate: non è sufficiente che la risposta armata sia necessaria per la propria difesa, occorre anche che le singole operazioni condotte siano necessarie per conseguire l'obiettivo difensivo (Corte Internazionale di Giustizia, sentenza *Piattaforme petrolifere* del 2003).

Il terzo requisito impone il rispetto del principio di proporzionalità, in base al quale la reazione armata a fini difensivi deve essere proporzionata, per tipologia, intensità e durata, all'attacco subito e all'obiettivo di respingerlo. La proporzionalità non è da intendersi come "simmetria" tra attacco e risposta, bensì come adeguatezza dello strumento militare rispetto allo scopo perseguito; in altri termini, essa non impone allo Stato aggredito di reagire con gli stessi mezzi o con la stessa intensità dell'attacco subito, infliggendo all'aggressore danni equivalenti a quelli ricevuti. Il parametro di riferimento è lo scopo difensivo perseguito: la risposta è proporzionata se e nella misura in cui è idonea a respingere l'attacco, neutralizzare la minaccia e ripristinare la sicurezza dello Stato aggredito, senza eccedere rispetto a quanto necessario. La risposta, inoltre, deve essere proporzionata anche nella durata: un intervento inizialmente adeguato può diventare sproporzionato se prolungato oltre il tempo necessario a neutralizzare la minaccia, trasformandosi di fatto in un'occupazione o in un'operazione punitiva nei confronti dell'aggressore.

Ulteriori condizioni, poi, sono richieste in caso di esercizio della legittima difesa "collettiva". L'art. 51 della Carta ONU, infatti, riconosce, accanto al diritto di autodifesa individuale, anche quello di autodifesa collettiva: uno Stato che non sia stato direttamente attaccato può lecitamente intervenire a fianco dello Stato aggredito, contribuendo con le proprie forze armate alla sua difesa. Questa disposizione costituisce il fondamento giuridico internazionale delle principali alleanze militari contemporanee e degli interventi armati

condotti in risposta ad attacchi terroristici di portata transnazionale.

Anche nell'esercizio dell'autodifesa collettiva devono tuttavia sussistere gli stessi presupposti ed essere rispettati gli stessi criteri e limiti già esaminati con riferimento all'autodifesa individuale: l'intervento in soccorso di un altro Paese deve essere giustificato dall'esistenza di un attacco armato contro lo Stato assistito, deve risultare necessario per respingerlo e deve essere proporzionato all'entità dell'aggressione. Inoltre, la Corte Internazionale di Giustizia ha altresì precisato che la legittima difesa collettiva non opera automaticamente: affinché essa sia lecita, è necessario che lo Stato aggredito dichiari formalmente di essere vittima di un attacco armato e richieda espressamente l'assistenza di Stati terzi (*Nicaragua c. Stati Uniti*, 27 giugno 1986). Questo requisito del consenso e della richiesta formale è volto a tutelare la sovranità dello Stato assistito e ad impedire che Stati terzi intervengano militarmente sul territorio altrui in base ad una propria valutazione unilaterale della situazione, o che l'intervento in autodifesa collettiva si trasformi in un'ingerenza non voluta negli affari interni di uno Stato o in una occupazione mascherata da soccorso.

Con riferimento al funzionamento delle alleanze militari, come la NATO, l'intervento, anche se formalmente fondato su una clausola di alleanza, resta comunque soggetto alle condizioni del diritto internazionale generale: la dichiarazione dello Stato aggredito, la sua richiesta di assistenza, il rispetto dei criteri di necessità e proporzionalità rimangono requisiti indefettibili. Pertanto, i membri di un'alleanza militare non possono intervenire in modo autonomo e unilaterale per esercitare il diritto di difesa collettiva, prescindendo dalla volontà dello Stato che ha subito l'attacco e che si intende difendere.

3. Le autorizzazioni del Consiglio di Sicurezza e il diritto di autodifesa di fronte al terrorismo internazionale

Il quadro normativo delineato dalla Carta delle Nazioni Unite, incentrato sul divieto dell'uso della forza e sulle sue eccezioni, pre-

suppone una configurazione dei conflitti armati prevalentemente interstatale, nella quale l'attacco è imputabile a uno Stato e la reazione si colloca nell'ambito delle relazioni tra Stati sovrani. Questo modello, tuttavia, è stato progressivamente messo in discussione dall'emergere del terrorismo internazionale, che ha sollevato diversi interrogativi circa l'estensione e i limiti del diritto di autodifesa.

A differenza dei conflitti armati tradizionali, infatti, la "guerra al terrorismo" si caratterizza per l'assenza di un nemico statale chiaramente identificabile, per la natura transnazionale delle minacce e per la compresenza di strumenti militari, di intelligence e di polizia; le azioni terroristiche sono spesso riconducibili ad attori non statali, operanti al di fuori delle strutture istituzionali degli Stati, senza una struttura gerarchica formalizzata e talora radicati in contesti territoriali caratterizzati da instabilità dello Stato.

In questo scenario, gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno rappresentato un vero e proprio spartiacque per il diritto internazionale. La risposta degli Stati Uniti e, più in generale, della comunità internazionale a quegli eventi ha infatti messo in discussione alcune delle categorie fondamentali del sistema di sicurezza collettiva elaborato dopo la Seconda guerra mondiale. A partire da quel momento, si è assistito a un crescente ricorso a interventi armati diretti contro organizzazioni terroristiche, spesso operanti al di fuori dei confini dello Stato che reagisce e talora in territori appartenenti a Stati terzi.

Nel contrasto al terrorismo internazionale, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha adottato un approccio più attivo e incisivo rispetto ad altri settori della sicurezza internazionale (nei quali il diritto di veto dei cinque membri permanenti ha spesso paralizzato le decisioni del Consiglio nelle situazioni di maggiore crisi), probabilmente perché il terrorismo, soprattutto dopo gli attentati del 2001, è stato percepito come una minaccia comune e trasversale da tutti i membri permanenti.

La risposta del Consiglio di Sicurezza agli attacchi dell'11 settembre 2001 è stata rapida e, almeno nella fase iniziale, sostanzialmente unanime. Immediatamente dopo gli attentati, il Consiglio ha adottato una risoluzione con la quale condannava gli attacchi e riconosceva, per la prima volta in modo esplicito, il diritto di legitti-

ma difesa individuale e collettiva contro atti di terrorismo internazionale (Risoluzione 1368 del 12 settembre 2001). Pochi giorni dopo, con un'altra risoluzione il Consiglio di Sicurezza, agendo nell'ambito del Capitolo VII, ha imposto a tutti gli Stati una serie di obblighi in materia di prevenzione e repressione del finanziamento del terrorismo, di cooperazione giudiziaria e di scambio di informazioni (Risoluzione 1373 del 28 settembre 2001). Questa risoluzione non autorizzava esplicitamente l'uso della forza, ma il suo richiamo al diritto di legittima difesa e la sua adozione ai sensi del Capitolo VII hanno contribuito a creare il contesto giuridico-politico entro cui si sono realizzati gli interventi militari in Afghanistan del 2001, giustificati proprio come esercizio del diritto di autodifesa nei confronti degli attacchi terroristici compiuti da Al-Qaeda; in quel caso, la responsabilità del regime talebano è stata individuata nel sostegno e nella protezione offerti all'organizzazione terroristica, ritenuti sufficienti a legittimare l'intervento. Successivamente, la Risoluzione 1386 del 20 dicembre 2001 ha autorizzato l'istituzione della *Forza Internazionale di Assistenza alla Sicurezza* (ISAF) in Afghanistan, una missione militare multinazionale di *peacekeeping* guidata dalla NATO.

All'indomani degli attentati di Parigi del 2015, il Consiglio di Sicurezza ha adottato una risoluzione per invitare gli Stati in grado di farlo a prendere "tutte le misure necessarie" contro lo Stato Islamico (ISIS/Daesh) in Siria e in Iraq, senza tuttavia ricorrere alla formula dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 42 della Carta ONU, circostanza che ha sollevato dei dubbi sulla sua natura vincolante (Risoluzione 2249 del 20 novembre 2015).

Accanto agli interventi espressamente inquadrati nel sistema delle Nazioni Unite, si sono susseguite nel tempo numerose altre operazioni militari contro organizzazioni terroristiche in assenza di una specifica autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. In tali casi, spesso controversi, gli Stati hanno generalmente giustificato la propria azione invocando il diritto di legittima difesa.

Una delle questioni più spinose che è emersa in queste circostanze è quella dell'attribuzione degli atti terroristici, ossia della possibilità di imputare ad uno Stato gli atti compiuti da organizzazioni terroristiche non statali, così da giustificare una risposta arma-

ta nei confronti di quello Stato. Nel modello delineato dalla Carta dell'ONU, infatti, il diritto di autodifesa presuppone l'imputabilità dell'attacco a uno Stato.

Un atto illecito può essere attribuibile a uno Stato quando è compiuto da organi statali, da persone o enti che esercitano pubblici poteri, o da persone o gruppi che agiscono sotto il controllo o sulla base di istruzioni dello Stato. La Corte Internazionale di Giustizia, a questo riguardo, ha elaborato il criterio del "controllo effettivo", in base al quale non è sufficiente che uno Stato abbia finanziato o addestrato un gruppo armato, ma occorre che abbia esercitato un controllo effettivo, diretto e concreto, sulle specifiche operazioni attraverso le quali è stato commesso l'illecito (*Bosnia c. Serbia*, 2007). Questo standard, tuttavia, si è rivelato difficilmente applicabile al terrorismo transnazionale, dove i legami tra Stati e organizzazioni terroristiche sono spesso di natura indiretta e dove non esiste una catena di comando formalizzata. In risposta a queste difficoltà, la prassi statale (soprattutto quella degli Stati Uniti) successiva all'11 settembre ha progressivamente proposto standard alternativi e meno restrittivi, tuttora controversi e non avallati dalla giurisprudenza internazionale, come quello del "sostanziale coinvolgimento" dello Stato nelle attività terroristiche o quello legato alla circostanza di ospitare o dare rifugio a organizzazioni terroristiche.

Un'altra questione, strettamente collegata al problema dell'attribuzione, concerne la definizione di "attacco armato": si tratta, in particolare, di stabilire se e a quali condizioni un attacco terroristico possa essere qualificato come tale ai sensi dell'art. 51 della Carta ONU e, conseguentemente, legittimare il ricorso all'autodifesa. Come già osservato, la Carta non fornisce una definizione di "attacco armato"; il compito di chiarirne i contorni è stato svolto in primo luogo dalla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia, oltre che dalla prassi internazionale.

La giurisprudenza internazionale ha a lungo sostenuto una concezione restrittiva della nozione di "attacco armato"; tuttavia, con lo sviluppo del terrorismo transnazionale, si è progressivamente affermata una tendenza ad ammettere il ricorso all'autodifesa anche nei confronti di attacchi provenienti da attori non statali, purché raggiungano una "soglia minima" di gravità.

La questione della “soglia minima” assume un rilievo cruciale nel contrasto al terrorismo, perché gli attacchi terroristici possono variare enormemente per scala e intensità: da episodi isolati e di portata limitata a operazioni di grandissima ampiezza come gli attentati dell’11 settembre 2001. Proprio la straordinaria portata di questi ultimi ha aperto la strada alla qualificazione degli atti terroristici, ove sufficientemente gravi, come potenziali “attacchi armati” ai sensi dell’art. 51, rilevanti ai fini dell’autodifesa.

Questo ha portato all’elaborazione graduale di criteri volti a giustificare l’uso della forza sul territorio di Stati terzi nei quali operano gruppi terroristici. Tra questi, vi è il principio secondo cui uno Stato può lecitamente condurre operazioni militari sul territorio di un altro Stato nel quale operano gruppi terroristici, qualora quello Stato sia “incapace o non disposto” (*unwilling or unable*) a prevenire o reprimere le attività terroristiche. Tale impostazione, pur diffusa nella prassi e invocata in numerosi contesti operativi (ad esempio, per gli attacchi statunitensi in Pakistan contro Al-Qaeda e i Talebani, o per gli interventi in Siria contro l’ISIS), rimane tuttavia oggetto di un acceso dibattito e non ha trovato pieno riconoscimento nel diritto internazionale.

Un altro principio, ancora più controverso, è quello della legittima difesa preventiva, che si riferisce alla risposta armata a un attacco che, pur non essendo ancora stato sferrato, è imminente, certo e inevitabile, o, addirittura, a un intervento armato volto a neutralizzare una minaccia non ancora imminente, ma che si ritiene possa materializzarsi in futuro (è il caso della c.d. *Bush Doctrine* enunciata nel 2002, che ha fornito una delle giustificazioni teoriche per l’invasione dell’Iraq nel 2003).

Tali costruzioni non trovano fondamento testuale nella Carta dell’ONU, anzi appaiono per molti versi incompatibili con essa, e in particolare con il principio di sovranità e di non ingerenza negli affari interni degli Stati (art. 2, par. 1 e par. 7).

L’estensione del diritto di autodifesa al contrasto del terrorismo solleva, pertanto, rilevanti criticità. In primo luogo, essa rischia di attenuare i limiti tradizionali all’uso della forza, ampliando le possibilità di intervento unilaterale da parte degli Stati; in secondo luogo, pone problemi in ordine al rispetto della sovranità degli Stati

nel cui territorio si svolgono le operazioni militari; infine, l'assenza di criteri univoci per qualificare un attacco terroristico come "attacco armato" e per valutare la legittimità dell'intervento in autodifesa può favorire interpretazioni estensive e potenziali abusi, aprendo la strada ad un regime di uso della forza fondato sulla valutazione unilaterale degli Stati più potenti circa le capacità e le intenzioni degli altri.

Il quadro fin qui delineato evidenzia una tensione, nel diritto internazionale contemporaneo, tra due esigenze contrapposte: da un lato, la necessità di dotare gli Stati di strumenti giuridici adeguati per rispondere efficacemente alla minaccia terroristica; dall'altro, la necessità di preservare l'impianto normativo del sistema di sicurezza collettiva costruito nel 1945, che, nonostante le sue imperfezioni, rappresenta ancora il principale argine al rischio di una regressione verso logiche di conflitto generalizzato e di uso della forza senza limiti o regole.

In questo contesto, occorre elaborare risposte normative che siano al tempo stesso efficaci nel contrasto al terrorismo e compatibili con i principi fondamentali del diritto internazionale. A tal fine, risulta essenziale rafforzare i meccanismi di cooperazione tra gli Stati e, soprattutto, rilanciare il ruolo del sistema di sicurezza collettiva delineato dalla Carta delle Nazioni Unite, fondato sul divieto dell'uso della forza e sul ruolo centrale del Consiglio di Sicurezza.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, in *DPCE online*, vol. 63, n. SP1, 2024; BASSU C., *Terrorismo e costituzionalismo. Percorsi comparati*, Giappichelli, Torino, 2010; CADIN R., CARLETTI C., COLACINO N., COTURA S., GUARINO A., *Contrasto multilivello al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2012; CASSESE A., *Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law*, in *European Journal of International Law*, vol. 12, 2001, p. 993 ss.; CHERUBINI F., *Terrorismo (diritto internazionale)*, in *Enc. dir., Annali*, V, Giuffrè, Milano, 2012, p. 1213 ss.; CONFORTI B., FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*, Cedam, Padova, 2023;

CORTEN O., *The Law Against War: The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2010; DINSTEIN Y., *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge University Press, 2012; DI STASIO C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, Giuffrè, Milano, 2010; GRAY C., *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, 2018; LUBELL N., *Extraterritorial Use of Force Against Non-State Actors*, Oxford University Press, 2010; PANZERA A.F., *Terrorismo (diritto internazionale)*, in *Enc. dir.*, XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, p. 370 ss.; RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Giappichelli, Torino, 2021; TAMS C.J., *The Use of Force against Terrorists*, in *European Journal of International Law*, vol. 20, 2009, p. 359 ss.; TRAPP K.N., *State Responsibility for International Terrorism*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

CAPITOLO 2

MISSIONI INTERNAZIONALI, CONTRASTO AL TERRORISMO E CONTROLLO DEMOCRATICO SULL'USO DELLA FORZA ARMATA

Arianna Carminati

SOMMARIO: 1. Missioni internazionali e uso della forza armata tra contrasto al terrorismo e garanzie costituzionali. – 2. L'evoluzione del quadro legislativo italiano sull'invio di contingenti militari all'estero. – 3. La prima prassi applicativa della disciplina sulle missioni internazionali e la riforma del 2024. – 4. Uso della forza, opinione pubblica e deficit di controllo democratico.

1. Missioni internazionali e uso della forza armata tra contrasto al terrorismo e garanzie costituzionali

Il contrasto al terrorismo internazionale ha contribuito in modo decisivo a trasformare le forme contemporanee di impiego della forza armata da parte degli Stati nazionali. Accanto al modello classico del conflitto interstatale, la storia più recente ha infatti posto gli Stati di fronte a minacce globali non riconducibili ai tradizionali attacchi alla sovranità e alla sicurezza dei popoli e dei confini territoriali. Per far fronte a queste nuovi “nemici” i governi dei Paesi democratici sempre più spesso hanno assunto iniziative militari all'estero che vengono qualificate come “missioni” o “operazioni” internazionali così da evidenziare, fin dal lessico utilizzato, la diversa natura di tali iniziative. Non si tratta, invero, di una mera scelta terminologica, ma di una premessa semantica che consente, a certe condizioni, di mettere in discussione la pertinenza delle previsioni costituzionali destinate a disciplinare il riparto dei poteri in caso di conflitto bellico che consegua alla “classica” dichiarazione dello stato di guerra, e che individuano gli organi competenti e le procedure da seguire. In effetti, le Costituzioni novecentesche non contengo-

no una specifica regolamentazione quando l'impiego delle forze armate avvenga nell'ambito di missioni internazionali. La disciplina costituzionale fondata sulla guerra dichiarata mostra, pertanto, tutta la sua difficoltà a misurarsi con una prassi nella quale l'impiego delle forze armate si realizza secondo forme nuove, più incerte, articolate e flessibili.

Entro certi limiti, la mancanza di una cornice costituzionale puntuale, nemmeno colmata da eventuali aggiornamenti delle Carte fondamentali, può essere spiegata dalla particolare natura delle attività coinvolte. Le operazioni militari all'estero si collocano infatti all'incrocio tra diritto interno, diritto internazionale e decisione politica. Sul piano esterno, esse dipendono da risoluzioni delle organizzazioni internazionali, obblighi derivanti da alleanze militari, accordi multilaterali o richieste di assistenza provenienti dagli Stati interessati. Sul piano interno, invece, richiedono decisioni che coinvolgono, quale che sia la forma di governo propria dell'ordinamento considerato, il Governo, il Parlamento, le fonti legislative di autorizzazione e finanziamento, nonché gli strumenti di indirizzo e controllo politico.

Di fronte a questa complessità, uno spazio di adattamento e di discrezionalità del decisore politico (*rectius* dell'organo esecutivo) appare inevitabile, specie quando si tratti di fronteggiare il terrorismo internazionale che si avverte come minaccia mobile, reticolare e transnazionale, favorendo l'elaborazione di risposte militari altrettanto flessibili. Le operazioni all'estero possono così assumere forme diverse: missioni di addestramento delle forze locali, attività di sorveglianza e controllo del territorio, protezione di infrastrutture strategiche, partecipazione a coalizioni multinazionali, supporto logistico, intelligence, stabilizzazione post-conflitto o prevenzione della radicalizzazione armata. D'altro canto, non si può trascurare la dimensione costituzionale della materia. In particolare, le missioni contro il terrorismo, pur non essendo normalmente qualificate come guerre in senso formale, possono comportare l'esposizione del personale militare a rischi elevati, l'uso della forza, l'interazione con autorità straniere, la partecipazione a coalizioni internazionali, l'impatto sulle popolazioni civili e il coinvolgimento in scenari di crisi prolungati. Tali iniziative, dunque, non possono essere deru-

bricate a meri atti di ordinaria amministrazione della politica estera o della difesa.

Il problema, allora, non è soltanto stabilire se e a quali condizioni tali missioni siano compatibili, negli ordinamenti democratici, con il principio – mirabilmente fissato dall'art. 11 della Costituzione italiana – del ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, ma anche chiarire attraverso quali procedure l'impiego delle forze armate all'estero debba essere deciso, autorizzato, finanziato e controllato. È su questo terreno che vengono in rilievo, riferendosi al caso italiano, il rapporto tra Governo e Parlamento, la funzione di garanzia del Presidente della Repubblica e, più in generale, la necessità di preservare un adeguato circuito di responsabilità politica e di legittimazione democratica.

2. L'evoluzione del quadro legislativo italiano sull'invio di contingenti militari all'estero

Il nostro Paese è stato progressivamente coinvolto, soprattutto a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, in missioni militari internazionali di diversa natura – compresi interventi variamente collegati al contrasto del terrorismo internazionale – che si sono nel tempo stabilizzate come componente ordinaria dell'azione dello Stato italiano fino ad essere ricomprese espressamente tra le funzioni attribuite alle Forze armate. Tale crescente esposizione sul piano internazionale si è sviluppata, come altrove, in assenza di una disciplina costituzionale specificamente dedicata all'invio di contingenti militari all'estero. Di fronte a questa *escalation*, è stata messa a punto una prassi comunque ispirata alle disposizioni costituzionali relative alla procedura di deliberazione e dichiarazione dello stato di guerra, racchiuse negli articoli 78 e 87, nono comma, della Costituzione.

Da questi riferimenti costituzionali è stato così ricavato un *principio generale di compartecipazione* tra i principali attori della forma di governo parlamentare italiana, vale a dire il Governo, il Parlamento e il Presidente della Repubblica, che devono convergere sul-

la decisione relativa all'uso della forza militare (De Vergottini, 2024). Al Governo è stata infatti riconosciuta la primaria responsabilità dell'iniziativa politica e operativa, essendo l'organo titolare dell'indirizzo politico e della conduzione della politica estera e di difesa. Tale competenza, tuttavia, non è rimasta isolata. La prassi italiana ha costantemente previsto il coinvolgimento delle Assemblee legislative, chiamate ad approvare, autorizzare o comunque sostenere le determinazioni governative, e quello del Presidente della Repubblica, cui spetta una funzione di garanzia rispetto alla coerenza costituzionale e internazionale della decisione di impiegare le nostre Forze armate al di fuori dei confini nazionali.

Il procedimento emerso nella prassi aveva ricevuto una prima razionalizzazione con la legge n. 25 del 1997 di disciplina del Ministero della Difesa, successivamente precisata da una risoluzione parlamentare approvata nel corso della XIII legislatura dalla Commissione Difesa della Camera dei deputati (la c.d. risoluzione Ruffino n. 7-01007 del 2001). Con quest'ultimo atto parlamentare di indirizzo – in quanto tale, privo di efficacia giuridica – erano stati meglio specificati i passaggi che il Governo avrebbe dovuto osservare per coinvolgere tempestivamente il Presidente della Repubblica e il Parlamento prima di deliberare definitivamente, in sede di Consiglio dei ministri, in ordine alla partecipazione a missioni internazionali.

La legge quadro n. 145 del 2016 recante «Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali» (ora riformata dalla legge n. 168 del 2024) ha infine recepito gli spunti normativi e la prassi precedenti, introducendo alcuni mirati correttivi. Il legislatore, in primo luogo, ha individuato le operazioni all'estero ritenute compatibili con l'articolo 11 della Costituzione e con il diritto internazionale, sia consuetudinario sia pattizio. Vincendo alcune resistenze relativamente all'opportunità di specificare le attività consentite, il legislatore ha invece adottato una nozione ampia di missione internazionale, idonea ad estendere l'ambito di applicazione della disciplina anche a fattispecie eterogenee, non riconducibili in senso stretto né alle tradizionali operazioni di mantenimento della pace né alle ipotesi classiche di impiego della forza armata. In tale perimetro possono rientrare, da un lato, le missioni

di pace e di contrasto al terrorismo che comportino l'impiego di contingenti militari e/o civili, quando siano decise nell'ambito di organizzazioni internazionali cui l'Italia partecipa, nel solco del secondo comma dell'art. 11 Cost.; dall'altro lato, le missioni fondate su accordi internazionali di natura bilaterale o multilaterale, nonché infine quelle deliberate autonomamente a livello nazionale, purché svolte nel rispetto dei principi costituzionali e della legalità internazionale.

Tale scelta, se da un canto consente di ricondurre a un quadro unitario una pluralità di interventi che di volta in volta possono rendersi necessari, dall'altro lascia sostanzialmente impregiudicata la questione dei criteri sostanziali di conformità delle singole missioni ai limiti costituzionali. In mancanza di un parametro certo sul merito delle iniziative, l'asse di garanzia è perciò inevitabilmente spostata sul piano procedurale e si incentra, in particolar modo, sul controllo presidenziale e, soprattutto, parlamentare. È su questo versante che la legge n. 145 del 2016 tenta, almeno nelle intenzioni, di incidere sull'assetto dei poteri, introducendo correttivi volti a stemperare e riequilibrare la predominanza governativa.

In tale prospettiva, l'Esecutivo deve inizialmente coinvolgere il Presidente della Repubblica, che deve essere informato *in via prioritaria* delle iniziative all'ordine del giorno, prima ancora che sia assunta la deliberazione del Consiglio dei ministri. A seguito della comunicazione, il Capo dello Stato, ove lo ritenga opportuno, può inoltre convocare il Consiglio supremo di difesa, che egli stesso presiede, al fine di acquisirne il parere e di ampliare anche formalmente il confronto decisionale oltre il perimetro ristretto dell'organo esecutivo. Non è tuttavia chiarito il momento in cui tale intervento debba inserirsi nel procedimento. Secondo una prima lettura, essa potrebbe precedere la deliberazione del Consiglio dei ministri; secondo un diverso orientamento, dovrebbe invece seguire la decisione governativa, per evitare che il Presidente della Repubblica sia direttamente coinvolto nella determinazione dell'indirizzo politico. La prassi appare tendenzialmente conforme a questa seconda impostazione, sebbene la sequenza seguita dopo l'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa abbia mostrato una diversa scansione, e l'intervento del Consiglio supremo di difesa è avvenuto prima della deliberazione governativa.

Il cuore del procedimento, e della sua funzione di distribuzione del potere in questione, si colloca naturalmente nella fase parlamentare. L'intervento delle Camere si sostanzia, in particolare, in un atto di indirizzo monocamerale (adottato da entrambe le Assemblee separatamente) che legittima la missione proposta per un anno, fatta salva la possibilità di prolungarne successivamente la durata. Il ruolo del Parlamento risulta rafforzato dal richiamo testuale al potere di *autorizzare* – e non soltanto *approvare* – la delibera governativa, per evidenziare la circostanza che si deve trattare di un vero momento di concertazione istituzionale. In questa logica, la proposta deve essere corredata da alcune essenziali informazioni, compresa la quantificazione degli oneri finanziari, per consentire al Parlamento di valutare l'opportunità e la legittimità stessa delle singole missioni. L'avvio delle missioni, comprese quelle di minore entità, è dunque giuridicamente condizionato all'autorizzazione parlamentare, così che – come è stato sostenuto dalla dottrina (Cabras, 2017) – qualsiasi atto amministrativo finalizzato ad iniziare una missione, senza il previo assenso delle Camere, sarebbe da considerare affetto da un vizio di legittimità formale.

La procedura di proroga ha invece ad oggetto la relazione che il Governo, nella formulazione originaria della legge del 2016, era tenuto a presentare entro il 31 dicembre di ogni anno, termine attualmente posticipato al 31 gennaio dalla riforma del 2024. Nella richiesta di proroga, l'Esecutivo deve dar conto delle missioni in corso, dei risultati raggiunti, e delle iniziative che si ritiene necessario proseguire. L'intento del legislatore del 2016 è stato quello di consentire alle Camere di mantenere un certo controllo sull'andamento delle operazioni all'estero avendo l'occasione di confermare o di revocare in modo distinto le attività già in essere, oltre che di modificare i criteri di ingaggio di ciascuna missione.

Un altro aspetto politicamente rilevante riguarda la dotazione finanziaria da destinare a ciascuna missione. Su questo versante, la legge n. 145 del 2016, anziché rimandare la decisione a singole leggi di spesa, ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze un unico fondo la cui dotazione è stabilita annualmente dalla legge di bilancio, e può essere integrata con appostiti provvedimenti legislativi. Il riparto e la assegnazione

di queste risorse alle singole missioni avvengono, poi, mediante l'adozione da parte del Governo di atti regolamentari (nella forma di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri degli Affari esteri, della Difesa, dell'Interno e dell'Economia e delle finanze) che devono essere previamente trasmessi alle Commissioni bilancio delle due Camere. Il parere espresso dagli organi parlamentari è obbligatorio ma non vincolante; tuttavia, esso può incidere sulle scelte del Governo, inducendolo a ricercare un confronto con le forze politiche in dissenso e, in ogni caso, impone all'Esecutivo di rendere conto delle ragioni di un'eventuale decisione difforme. Anche per questo profilo, dunque, la legge configura, almeno in via ordinaria – e fatte salve le recenti modifiche introdotte nel 2024 di cui si dirà nel prosieguo – un processo di tendenziale co-decisione Governo-Parlamento degli indirizzi relativi a un ambito assai rilevante e delicato della politica estera nazionale.

3. La prima prassi applicativa della disciplina sulle missioni internazionali e la riforma del 2024

Dopo alcuni anni dall'adozione della legge n. 145 del 2016 e prima della recente riforma del 2024, il bilancio degli effetti prodotti dalla regolamentazione della materia sugli equilibri della forma di governo, specie per quanto riguarda il peso concretamente esercitato dal Parlamento, appare essere articolato, con riscontri positivi accanto a elementi di persistente criticità.

In sede di attuazione è stata confermata anzitutto l'opportunità della scelta di non richiedere un'approvazione con legge delle missioni, ma di collocare l'interlocuzione fra l'Esecutivo e le Assemblee legislative nella cornice procedurale delle risoluzioni monocamerale. Ciò ha consentito un'organizzazione più flessibile dei lavori parlamentari rispetto alle “maglie” costituzionali e regolamentari del procedimento legislativo e, allo stesso tempo, ha favorito un assetto più garantista dei rapporti tra Governo e Parlamento, riducendo la “tentazione” dell'Esecutivo di intervenire con decreto-legge, strumento sempre più abusato e di regola blindato con la questione di fiducia.

La prassi fin qui maturata ha mostrato inoltre una netta prevalenza dei casi nei quali la delibera finale sulla risoluzione è stata rimessa al *plenum*, il che però non esclude che, almeno nelle ipotesi di minore rilievo, si possa assegnare un potere decisionale direttamente alle commissioni parlamentari competenti (alla Camera dei deputati si tratta della III Commissione Affari esteri e della IV Commissione Difesa, al Senato della III Commissione Affari esteri e difesa, così come unificate a partire dalla XIX legislatura). Allo stesso tempo, le risoluzioni si prestano ad essere sottoposte a votazioni per parti separate, consentendo eventualmente ai gruppi (anche a quelli di maggioranza) e ai singoli parlamentari di far emergere di volta in volta il proprio dissenso sul prosieguo di alcune delle missioni più discusse. Ciò è avvenuto, ad esempio, con riferimento alla missione bilaterale di supporto e assistenza svolta dal personale della Guardia di finanza italiana a favore delle istituzioni libiche preposte al controllo dei confini marittimi. Dapprima, nel 2021, alcuni parlamentari della maggioranza del Governo Draghi chiesero di votare separatamente la parte relativa alla missione in Libia, così da potersi esprimere in dissenso rispetto al proprio gruppo di appartenenza (il PD); successivamente, nel 2022, il dissenso si estese all'intero gruppo parlamentare, che non sostenne il rinnovo della missione in sede di votazione separata.

D'altro canto, la natura giuridicamente non vincolante degli atti di indirizzo parlamentare non ha fatto di per sé rimpiangere il ricorso allo strumento legislativo, in quanto il Parlamento può comunque sempre orientare il Governo facendo leva sul rapporto fiduciario per imporre i contenuti delle risoluzioni approvate.

Su altri versanti, tuttavia, alla prova dei fatti, nel giro di pochi anni dall'entrata in vigore della legge n. 145 si era già affermata la tendenza a riprodurre dinamiche "governocentriche" che poi le recenti modifiche del 2024 hanno in parte recepito, nel segno di un ripristino, anche formale, di una certa autonomia decisionale del solo Governo in talune situazioni definite emergenziali.

Così, è accaduto, in un caso, che una missione fosse iniziata dal Governo e si fosse conclusa *prima* di sottoporre l'operazione al Parlamento, che era stato interpellato solo per una sostanziale presa d'atto delle attività e delle risorse umane e finanziarie già impiegate.

Soprattutto, la prassi è andata progressivamente discostandosi dal modello legislativo che richiedeva di separare il procedimento per l'autorizzazione delle singole missioni da quello per la verifica annuale delle missioni già in corso e per la loro proroga, e che prevedeva, in questo secondo caso, che la relazione governativa fosse inoltrata alle Camere entro la fine dell'anno di riferimento. Dalla XVIII legislatura, invece, il Governo aveva costantemente accorpato le due deliberazioni – quella relativa alla proposta di nuove missioni, che sono state a loro volta raggruppate in un unico documento¹, e la relazione annuale sulle missioni in corso – ritenendo di poterle presentare congiuntamente alle Camere, ben oltre il termine del 31 dicembre che la legge n. 145 aveva stabilito per l'avvio della relativa sessione parlamentare.

Dal canto loro le Camere non hanno fatto valere le proprie prerogative sul piano procedurale, di fatto avallando gli scostamenti della prassi e, nel merito, si sono parimenti limitate a ratificare in blocco le politiche governative sulla proroga e l'avvio di nuove missioni, senza porre significativi limiti o condizioni nelle risoluzioni approvate, nonostante – come sopra ricordato – si siano talvolta levate alcune voci di dissenso anche all'interno della maggioranza di turno.

Tutto ciò ha impattato negativamente sul controllo democratico della nostra politica estera, con un *vulnus* notevole sul piano della legittimazione dell'indirizzo governativo dal momento che gli inter-

¹ L'art. 2, commi 1 e 2, presenta invero una formulazione ambigua che sembra alludere, nel primo comma, ad uno specifico procedimento di autorizzazione per ciascuna nuova missione mentre, al secondo comma, fa riferimento ad atti di indirizzo delle Camere che «autorizzano per ciascun anno la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali». Nella prassi è prevalsa l'interpretazione meno «gravosa» di accorpate in un solo atto la delibera di autorizzazione delle nuove missioni, come viene sottolineato nel Dossier predisposto congiuntamente dai Servizi studi di Camera e Senato, *Autorizzazione e proroga delle missioni internazionali - Esame della deliberazione del Consiglio dei ministri del 1° maggio 2023*, 16 maggio 2023, 8, dove si osserva che «l'unico precedente di deliberazione del Consiglio dei ministri circoscritto all'avvio di una singola nuova missione» si riferisce alla «deliberazione del Consiglio dei ministri del 28 luglio del 2017, relativa alla partecipazione dell'Italia alla nuova missione internazionale in supporto alla guardia costiera libica, per il periodo 1° agosto 2017 al 31 dicembre 2017».

venti militari all'estero «non sono più fatti sporadici ed eventuali, ma componente strutturale, istituzionale, permanente del nostro ordinamento» (Rescigno, 2017). Si consideri, ad esempio, che nell'anno 2025 l'Italia risultava impegnata in 51 attività internazionali, fra missioni e interventi di cooperazione allo sviluppo, e che la dotazione del Fondo missioni internazionali per il 2024 è stata complessivamente di circa 1.595 milioni di euro (comprensiva delle rimesse ONU). Si tratta dunque di una politica in espansione, sia dal punto di vista del numero delle iniziative, sia dal punto di vista dell'entità delle risorse investite, sulla quale tuttavia il Parlamento non è riuscito ad essere davvero incisivo.

La distorsione delle procedure da parte del Governo, e l'inerzia del Parlamento, hanno finito per pregiudicare la funzione stessa della sessione parlamentare, concepita dalla legge n. 145 del 2016 all'inizio di ogni anno, quale momento specificamente dedicato a una materia particolarmente delicata e sulla quale attrarre l'attenzione del legislatore e dell'opinione pubblica. Nel merito, l'esame delle Camere si è per lo più risolto in un confronto semplificato, cui è seguita un'approvazione sostanzialmente scontata anche per operazioni che presentavano soltanto una connessione indiretta con gli obiettivi, indicati dall'articolo 11 della Costituzione, del mantenimento della pace e della giustizia fra le Nazioni. Ciò è avvenuto, ad esempio, con riferimento a missioni aventi come obiettivo prevalente di difendere la nostra "sicurezza energetica", con interventi che sono spesso associati a obiettivi di cooperazione allo sviluppo, ma che sono al contempo suscettibili di produrre impatti significativi sull'ambiente e sulle popolazioni coinvolte, come dimostrato dal caso della regione del Delta del Niger. Occorre peraltro rilevare che restano escluse dall'ambito di applicazione della legge n. 145 del 2016 alcune attività che interessano il rispetto del principio pacifista. Si pensi al commercio di armi verso altri Paesi, tuttora assoggettato alla legge n. 185 del 1990, che riconosce una competenza primaria al Governo nella gestione delle necessarie autorizzazioni, mentre il Parlamento è soltanto destinatario di una informazione periodica. Si pensi, inoltre, all'utilizzo delle basi militari presenti sul nostro territorio da parte delle forze armate di altri Paesi alleati (in specie, degli USA) per condurre operazioni aeree o

navali su territori esteri, comprese le operazioni di “difesa preventiva”. Anche su questo versante il Governo italiano si è sempre mosso con una certa autonomia rispetto agli altri organi della forma di governo provocando, in qualche caso, la reazione del Presidente della Repubblica, che ha richiesto un processo di maggiore condivisione degli impegni segretamente assunti dal Governo “all’ombra” dell’articolo 11 della Costituzione.

In occasione della crisi ucraina è persino tornato in auge il decreto-legge, mediante il quale il Governo ha disposto la partecipazione di personale militare italiano nella *task force* della Nato, derogando esplicitamente alle forme previste dalla legge n. 145 del 2016.

Lungi dall’essere applicata come una fonte con valore ordinamentale – secondo quanto era stato suggerito in dottrina (Lo Calzo, 2023), in virtù del suo contenuto materialmente costituzionale – la legge del 2016 è stata perciò erosa nella prassi e formalmente accantonata in caso d’urgenza, dimostrando una assai scarsa capacità di resistenza politica e giuridica.

Non stupisce perciò che, di fronte al mutato quadro internazionale e all’intensificarsi delle tensioni geopolitiche, della minaccia terroristica e degli scenari di crisi, il Governo abbia avuto gioco facile nell’ottenere la modifica, con l’obiettivo, dichiarato dal Ministro della Difesa Guido Crosetto, di adeguare alcune disposizioni alle esigenze di flessibilità che caratterizzano l’impiego dello strumento militare. Nel tentativo di allineare la normativa alla prassi, una prima modifica introdotta dalla legge n. 168 del 2024 promossa dallo stesso Esecutivo, ha riguardato il *termine* per la presentazione della relazione analitica sulle missioni in corso che, come indicato, è stato fatto slittare al 31 gennaio di ogni anno, così posticipando di un mese l’avvio dell’esame parlamentare prodromico ad autorizzarne la prosecuzione nell’anno in corso. Va peraltro notato che già in sede di prima applicazione della riforma nemmeno questo termine è stato rispettato, poiché il Governo ha presentato il relativo documento in data 25 febbraio 2025 che è stato brevemente discusso e approvato dalle due Camere, rispettivamente il 16 aprile 2025 dall’Assemblea della Camera dei deputati e l’8 aprile 2025 dalla Commissione Esteri del Senato.

La maggiore novità apportata dalla modifica del 2024 riguarda, però, la possibilità di disporre l'interoperatività tra missioni che interessano la medesima area e dei contingenti di personale ivi stanziati, consentendo così ai vertici dell'amministrazione di rimodulare in corso d'opera i criteri di ingaggio senza dover passare per una previa autorizzazione parlamentare. La stessa logica, tesa a garantire una capacità di reazione rapida, ispira anche l'inserimento di una procedura semplificata per l'impiego di forze armate ad alta prontezza operativa. Tale ipotesi è circoscritta al verificarsi di crisi o situazioni emergenziali, non ulteriormente specificate dalla legge, ed è finalizzata a consentire l'utilizzo immediato dei contingenti da parte del Governo, che potrà limitarsi a una previa comunicazione al Presidente della Repubblica, mentre non è chiaro se resti ferma la possibilità di coinvolgimento del Consiglio supremo di difesa. Il Parlamento, a sua volta, risulta coinvolto soltanto in un momento successivo, sia pure in tempi rapidi, dal momento che le Camere dovranno pronunciarsi con appositi atti di indirizzo entro cinque giorni dalla comunicazione dell'iniziativa. Di fatto, entrambi i meccanismi finiscono per ridurre l'intervento del Parlamento ad un'autorizzazione di massima di carattere generale, cui segue una presa d'atto *ex post* di decisioni autonomamente assunte dal Governo, in forza di una sorta di "delega in bianco". A queste modifiche si accompagna inoltre la flessibilizzazione dell'uso delle risorse per finanziare destinate alle unità preordinate a impieghi tempestivi e interoperabili, così da evitare, anche per questo profilo, situazioni di stallo o ritardi procedurali. Persino su questo fronte, d'altro canto, l'inevitabile risultato è quello di accentrare la decisione di spesa in capo al solo Esecutivo.

Si tratta di un riassetto forse inevitabile, rispetto al verificarsi sempre più frequente di situazioni emergenziali, e che ha per lo meno il pregio – come autorevolmente sottolineato (De Vergotini, 2024) – di ricondurre tali interventi nell'alveo della legalità ordinaria. Esso muove tuttavia dal dichiarato intento di non cedere alla logica della dichiarazione dello stato di guerra, tentando piuttosto di "normalizzare" giuridicamente situazioni di grave crisi internazionale. Una normalizzazione che, però, tende sempre più a sciogliere verso forme di coinvolgimento bellico diretto e che, al con-

tempo, nel tentativo di non compromettere le garanzie costituzionali proprie del “tempo di pace”, finisce per riconoscere al Governo un ambito di discrezionalità ampio e sostanzialmente “innominato”.

4. Uso della forza, opinione pubblica e deficit di controllo democratico

Non c'è forse da stupirsi se il parlamentarismo italiano già segnato dalla difficoltà a incidere sui principali snodi dell'indirizzo politico – interno, europeo e internazionale – faticò a garantire un controllo realmente penetrante sulle decisioni relative all'impiego di contingenti militari nelle missioni all'estero.

L'esperienza italiana mostra, in questo senso, che la positivizzazione del principio di compartecipazione tra Governo e Parlamento – ricavabile, come si è detto, dall'assetto costituzionale dei poteri di guerra delineato dalla Carta del 1948 – non è stata sufficiente ad assicurare un equilibrio istituzionale effettivo in materia di missioni internazionali. La successiva traduzione di quel principio in norme procedurali, pur rilevante sul piano sistematico, non ha impedito che l'indirizzo politico-militare continuasse a essere definito in larga misura dal Governo, con un intervento parlamentare in seconda battuta, sintetico e scarsamente incisivo.

Del resto, la capacità delle Assemblee rappresentative di condizionare l'uso della forza armata non dipende soltanto dall'esistenza di prerogative formalmente riconosciute, né dalla disponibilità di risorse conoscitive, organizzative e finanziarie adeguate. Essa richiede anche una precisa attitudine politica al controllo, ossia la volontà dei parlamentari di esercitare in modo effettivo le proprie funzioni, di sottoporre il Governo a responsabilità davanti alle Camere e, in via mediata, davanti all'opinione pubblica. Quando questa attitudine è presente, il coinvolgimento parlamentare produce inevitabilmente un costo per l'Esecutivo, sia perché rallenta o comunque appesantisce il procedimento decisionale, sia perché aumenta la visibilità politica delle scelte compiute.

Viceversa, nell'arena parlamentare, i nostri Esecutivi, pur

nell'alternarsi delle forze politiche dentro le maggioranze, non hanno finora mai incontrato alcun ostacolo significativo e la parlamentarizzazione del potere militare, anche dopo il 2016, è sempre avvenuta a "costo zero".

Anche dopo la legge n. 145 del 2016, la parlamentarizzazione delle decisioni sull'impiego della forza militare all'estero si è spesso risolta in un passaggio procedurale a bassa intensità politica, incapace di incidere realmente sulla definizione degli obiettivi, sulla durata, sulle regole di ingaggio e sui costi delle operazioni. Ciò vale a maggior ragione per le missioni collegate al contrasto del terrorismo, nelle quali la forza dell'argomento securitario può rendere ancora più difficile l'emersione del dissenso parlamentare.

In alcune circostanze, il vuoto lasciato dalle Camere è stato parzialmente occupato dal Presidente della Repubblica. È accaduto quando il Capo dello Stato ha esercitato una funzione di freno rispetto a iniziative governative prive di un solido fondamento internazionale, come nel caso della partecipazione italiana alle operazioni militari in Iraq accanto alla coalizione guidata dagli Stati Uniti, in assenza di una chiara copertura delle Nazioni Unite. In altre occasioni, invece, il Presidente ha sostenuto apertamente l'indirizzo del Governo, contribuendo a rafforzarlo sul piano politico e istituzionale e, talvolta, a ridurre gli spazi di dissenso parlamentare. La crisi libica del 2011 rappresenta, sotto questo profilo, un esempio significativo di intervento presidenziale particolarmente incisivo, tale da superare persino alcune resistenze interne all'Esecutivo.

Anche questa esposizione del Capo dello Stato, specie quando oltrepassi la funzione di garanzia e contenimento, segnala lo squilibrio persistente nei rapporti tra Governo e Parlamento. Essa tende infatti a compensare, talvolta in modo problematico, la debolezza politica delle Camere in un settore nel quale la decisione resta ad altissimo tasso di politicità. Proprio per questo, l'intervento degli organi di garanzia dovrebbe mantenersi entro una funzione di limite rispetto alle deviazioni più evidenti dalla lettera e dallo spirito pacifista della Costituzione repubblicana, senza trasformarsi in una supplenza stabile dell'indirizzo parlamentare. Rimane, infine, il nodo del rapporto tra istituzioni rappresentative e opinione pubblica. La società italiana sembra mantenere un atteggiamento tradizio-

nalmente prudente rispetto all'impiego delle Forze armate, mentre la politica estera e di difesa dello Stato, soprattutto dalla fine della guerra fredda, ha progressivamente collocato l'Italia tra gli attori chiamati a produrre sicurezza anche oltre i propri confini, talvolta in chiave preventiva. Il contrasto al terrorismo internazionale ha accentuato questa tendenza, offrendo una giustificazione particolarmente forte all'estensione delle missioni all'estero, specie in contesti nei quali la minaccia viene rappresentata come mobile, transnazionale e difficilmente fronteggiabile con gli strumenti ordinari della politica estera.

Proprio su questo terreno emerge un divario non trascurabile tra indirizzo politico-istituzionale e sensibilità diffusa nell'opinione pubblica. La vicenda della Global Sumud Flotilla diretta verso Gaza, cui hanno preso parte anche cittadini e parlamentari italiani, può essere letta, pur nella diversità del contesto, come un segnale emblematico di tale frattura. Di fronte alla percezione di un'insufficiente iniziativa del decisore politico rispetto alla crisi umanitaria e alle implicazioni internazionali del conflitto israelo-palestinese, una parte della società civile ha tentato di esercitare una forma di pressione diretta, simbolica e materiale, volta a riportare al centro dell'attenzione pubblica il tema della responsabilità dello Stato nelle scelte di politica estera e di sicurezza. L'intercettazione della flottiglia e le successive mobilitazioni in numerose città italiane hanno mostrato come, in assenza di un confronto parlamentare realmente incisivo, il dissenso possa trovare espressione in forme di iniziativa popolare esterne ai canali ordinari della rappresentanza.

Tale episodio non può naturalmente essere sovrapposto alle decisioni concernenti l'invio di contingenti militari all'estero, ma segnala un profilo più generale. Quando le scelte di politica internazionale e di sicurezza maturano in sedi ristrette, scarsamente trasparenti e poco esposte al confronto pubblico, la loro legittimazione democratica si indebolisce e la domanda di partecipazione tende a spostarsi fuori dalle istituzioni. Il punto, allora, non è soltanto rafforzare singole prerogative parlamentari, ma assicurare che le decisioni sull'uso della forza – anche quando giustificate dal contrasto al terrorismo internazionale – restino inserite in un processo politi-

co realmente democratico, responsabile e attento alle istanze dell'opinione pubblica.

BIBLIOGRAFIA

BAGEHOT W., *The English Constitution*, 2nd edition, London, 1873; BARGIACCHI S., *Il controllo parlamentare sulla fornitura di materiale bellico ad un paese terzo. Similitudini e differenze tra Italia e Germania in relazione alla vicenda Ucraina*, in DPCE online, Sp.1-2024; BENVENUTI M., *Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Una prima lettura*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, p. 20 ss.; BENVENUTI M., *Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione della legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (2017-2021)*, in G. CARVALE, S. CECCANTI, L. FROSINA, P. PICIACCHIA, A. ZEI (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 131 ss.; CABRAS D., *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017; CARNEVALE P., *Guerra, Costituzione e legge: qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, in *Diritto e società*, 2017, p. 164 ss.; DE VERGOTTINI G., *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, il Mulino, Bologna, 2004; DE VERGOTTINI G., *La gestione della sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012; FRAU M., TIRA E., *PESCO and the Prospect of a European Army: The 'Constitutional Need' to Provide for a Power of Control of the European Parliament on Military Interventions*, in *European Journal of Legal Studies*, n. 1, 2020, p. 85 ss.; GUIGLIA G., *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e l'aggressione militare all'Ucraina*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2022, p. 1 ss.; LEVY L.W., *Original Intent and the Framers' Constitution*, New York, 1988; LO CALZO A., *L'attualità del fenomeno bellico tra principi supremi e assetto delle fonti. L'ordinamento italiano di fronte alla guerra in Ucraina*, in *Consulta online*, n. 1, 2023; LOHSE M., *Tasks of the Finnish Defence Forces – where are You Going?*, in *Scandinavian Journal of Military Studies*, vol. 6, n. 1, 2023; LUCIANI M., *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, in *Teoria Politica*, 2022, p. 97 ss.; MARAZZINI M., *I poteri normativi del Governo nell'emergenza bellica ucraina. Alcuni spunti critici*

a partire dall'invio di aiuti militari e sulla loro segretezza, in *Consulta Online*, n. 1, 2023; REDI C., *Decreto-legge: strumento di legislazione "straordinariamente ordinario"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2011, p. 11 ss.; SOFAER A.D., *War, Foreign Affairs, and Constitutional Power: The Origins*, Cambridge (MA), 1976, p. 114 ss.; STRONG J., *Interpreting the Syria Vote: Parliament and British Foreign Policy*, in *International Affairs*, vol. 91, n. 5, 2015, p. 1123 ss.; VEDASCHI A., *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, p. 47 ss.; VEDASCHI A., *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 2007; ZEI A., *Il riarmo tedesco e la fine della Ostpolitik*, in *Nomos*, n. 2, 2022.

CAPITOLO 3

IL FINANZIAMENTO INTERNAZIONALE DEL TERRORISMO E IL PROBLEMA DEI “FOREIGN FIGHTERS”

Micol Ferrario

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il finanziamento internazionale del terrorismo: i metodi. – 3. Il finanziamento internazionale del terrorismo: le fonti di contrasto a livello internazionale, sovranazionale e nazionale. – 3.1. Le fonti internazionali. – 3.2. Le fonti sovranazionali. – 3.3. Le fonti nazionali. – 4. I *foreign fighters* nel quadro del finanziamento internazionale del terrorismo. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione

Il terrorismo internazionale rappresenta ad oggi una delle principali sfide per la sicurezza globale.

Nel corso degli ultimi decenni, il susseguirsi di una pluralità di attentati di particolare gravità, verificatisi in contesti geografici differenti e caratterizzati da modalità operative sempre più complesse, ha contribuito ad evidenziare la capacità del fenomeno terroristico di adattarsi ai mutamenti politici, sociali ed economici della contemporaneità. Tali eventi hanno posto stabilmente il tema della sicurezza collettiva al centro del dibattito politico e giuridico, imponendo una riflessione approfondita sugli strumenti di prevenzione e repressione del terrorismo.

È interessante notare che, accanto agli strumenti per la repressione diretta delle condotte terroristiche, l'attenzione del legislatore si è progressivamente concentrata anche su quelle attività che consentono, in via indiretta ma essenziale, l'esistenza e la continuità operativa delle organizzazioni terroristiche. Tra queste, un ruolo centrale è svolto dal finanziamento del terrorismo, inteso come l'insieme delle attività finalizzate alla raccolta, alla messa a disposizione o alla gestione di risorse economiche destinate, direttamente o indirettamente, al sostegno di atti terroristici o di soggetti che perseguono finalità terroristiche.

Alla luce di tali premesse, il presente capitolo si propone di offrire un'analisi del fenomeno del finanziamento internazionale del terrorismo, con l'obiettivo di ricostruirne i principali profili operativi e giuridici. In particolare, in un primo momento, il presente capitolo si focalizzerà sui metodi attraverso i quali il finanziamento del terrorismo si realizza, distinguendo tra finanziamenti diretti e finanziamenti indiretti (§ 2). Nel prosieguo, il contributo esaminerà il quadro normativo predisposto per il contrasto del finanziamento al terrorismo, focalizzandosi sulle fonti rilevanti adottate a livello internazionale, sovranazionale (in particolare, del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea) e nazionale (in particolare, del sistema italiano) (§ 3). Nel medesimo contesto, sarà altresì esaminato il problema dei *foreign fighters*, quale fenomeno strettamente connesso alle dinamiche del finanziamento del terrorismo e oggetto di una disciplina specifica volta a colpire le relative condotte di supporto economico e logistico (§ 4). In conclusione, seguiranno alcune brevi riflessioni di sintesi, volte a riassumere i profili essenziali emersi nel corso dell'analisi e a restituire una visione complessiva della disciplina del finanziamento al terrorismo (§ 5).

2. Il finanziamento internazionale del terrorismo: i metodi

Le attività terroristiche si manifestano attraverso forme eterogenee, che spaziano da azioni isolate a operazioni pianificate da organizzazioni strutturate. A tale pluralità di manifestazioni corrisponde, di conseguenza, una varietà di modalità di finanziamento, che non si esauriscono pertanto nel sostegno economico degli atti terroristici in senso stretto, ma comprendono anche il finanziamento delle strutture e delle reti che ne consentono l'organizzazione e la continuità operativa. Le organizzazioni terroristiche, infatti, necessitano di risorse economiche non solo per la realizzazione degli attentati, ma anche per il mantenimento della propria operatività, per la copertura delle esigenze logistiche e tecniche e per lo svolgimento di attività di propaganda e diffusione ideologica.

Le modalità di finanziamento oggi più frequentemente utilizzate dai terroristi possono essere ricondotte, in termini generali, a una

distinzione tra finanziamenti diretti e finanziamenti indiretti. All'interno di questi ultimi, poi, è possibile ulteriormente differenziare tra quelli provenienti da fonti lecite o illecite.

I finanziamenti diretti ricomprendono quelle forme di sostegno economico immediatamente ed espressamente destinate alla realizzazione di attività terroristiche o al mantenimento operativo delle organizzazioni ivi coinvolte. Secondo il report di luglio 2025 del *Financial Action Task Force* (d'ora innanzi FATF), rientrano in questa categoria, ad esempio, i trasferimenti diretti di denaro a favore di soggetti o gruppi terroristici, l'invio di fondi per la copertura dei costi di addestramento, di viaggio o di equipaggiamento, nonché il sostegno economico finalizzato allo svolgimento di specifiche operazioni. Tali forme di finanziamento presentano, di regola, una connessione immediata e funzionale con l'attività terroristica, rendendo particolarmente rilevante l'individuazione dei canali di trasferimento e delle modalità di occultamento utilizzate.

I finanziamenti indiretti, invece, si caratterizzano per un legame meno immediato con le finalità terroristiche. Essi consistono in attività che, pur non essendo direttamente riconducibili alla commissione di atti terroristici, contribuiscono nondimeno a sostenere le strutture, le reti e le capacità operative delle organizzazioni ivi coinvolte nel medio e lungo periodo.

All'interno di questa categoria, è possibile distinguere ulteriormente tra finanziamenti indiretti di origine lecita e finanziamenti indiretti di origine illecita. I finanziamenti indiretti di origine lecita si sostanziano nell'utilizzo distorto di attività formalmente legittime come, per esempio, le donazioni, le raccolte fondi o le attività commerciali e associative. In tali casi, risorse economiche generate o raccolte attraverso canali leciti vengono successivamente destinate, in tutto o in parte, a finalità terroristiche, spesso sfruttando strutture giuridiche o organizzative apparentemente regolari. Diversamente, i finanziamenti indiretti di origine illecita si fondano sul ricorso ad attività criminali finalizzate alla produzione di risorse economiche successivamente impiegate a sostegno del terrorismo. Rientrano in tale ambito, ad esempio, i proventi derivanti da traffici illeciti, estorsioni, rapimenti a scopo di riscatto o altre forme di criminalità organizzata. In questi casi, il collegamento tra criminali-

tà comune e terrorismo assume particolare rilievo, evidenziando la convergenza tra diverse forme di attività illecite e la necessità di strumenti di contrasto integrati.

Nel loro insieme, le modalità di finanziamento del terrorismo mostrano una crescente tendenza alla combinazione e all'ibridazione di strumenti diversi, con l'obiettivo di massimizzare l'efficacia dei flussi finanziari e di eludere i controlli.

Accanto alle modalità di finanziamento tradizionali, il report del FATF evidenzia il ruolo crescente assunto dagli strumenti tecnologici e digitali nel finanziamento del terrorismo. In particolare, le organizzazioni terroristiche fanno sempre più ricorso a strumenti innovativi che consentono la raccolta, il trasferimento e la conservazione di risorse economiche al di fuori, o ai margini, dei circuiti finanziari tradizionali, sfruttando le opportunità offerte dalla digitalizzazione e dalla diffusione globale delle tecnologie di pagamento.

Tra questi strumenti assumono rilievo, in primo luogo, gli asset virtuali e le criptovalute, utilizzati sia per il trasferimento diretto di fondi, sia come mezzo di raccolta attraverso campagne online. Tali mezzi rendono più complessa l'identificazione dei soggetti coinvolti e la tracciabilità dei flussi finanziari. Sebbene il loro utilizzo non rappresenti, allo stato, la principale fonte di finanziamento del terrorismo, il FATF segnala una crescente attenzione da parte delle organizzazioni terroristiche verso tali risorse, spesso impiegate in combinazione con altri mezzi più tradizionali.

Accanto agli asset virtuali e alle criptovalute, il report richiama altresì l'uso di piattaforme digitali e servizi di pagamento online, inclusi strumenti di pagamento elettronico e applicazioni per dispositivi mobili, che possono essere sfruttati tanto per il trasferimento di fondi, quanto per la raccolta di micro-donazioni. In tali contesti, i social media e le piattaforme online possono svolgere una funzione di supporto, facilitando attività di propaganda e di raccolta fondi rivolte a una platea ampia e transnazionale.

Il FATF sottolinea, inoltre, come gli strumenti tecnologici vengano frequentemente integrati in schemi di finanziamento ibridi, nei quali mezzi digitali, contante e canali informali si combinano al fine di ridurre il rischio di individuazione e di aggirare i controlli.

Tale evoluzione evidenzia come l'innovazione tecnologica non

abbia sostituito le modalità tradizionali di finanziamento, ma ne abbia piuttosto ampliato le possibilità operative, accrescendo la complessità dei fenomeni da contrastare.

3. Il finanziamento internazionale del terrorismo: le fonti di contrasto a livello internazionale, sovranazionale e nazionale

3.1. Le fonti internazionali

La crescente complessità delle modalità di finanziamento del terrorismo, accentuata dall'evoluzione tecnologica e dalla capacità delle organizzazioni terroristiche di combinare strumenti tradizionali a strumenti innovativi, ha reso evidente l'insufficienza di risposte fondate esclusivamente su interventi statali isolati. La natura transnazionale dei flussi finanziari e la facilità con cui essi possono attraversare più giurisdizioni hanno imposto, nel tempo, l'elaborazione di un quadro di riferimento comune a livello internazionale, volto a garantire un approccio coordinato ed efficace al contrasto del finanziamento del terrorismo.

In tale prospettiva, le fonti internazionali hanno progressivamente delineato un sistema di obblighi condivisi, finalizzato a colpire il sostegno economico al terrorismo in una logica di prevenzione anticipata.

Un primo riferimento fondamentale è rappresentato dalla Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1999. Tale strumento segna un passaggio decisivo nel riconoscimento del finanziamento del terrorismo quale fattispecie autonoma, imponendo agli Stati parti l'obbligo di criminalizzare la raccolta o la messa a disposizione di fondi destinati, direttamente o indirettamente, al compimento di atti terroristici. Particolarmente significativa è la scelta di attribuire rilievo alla destinazione delle risorse, indipendentemente dalla loro provenienza lecita o illecita e dall'effettiva realizzazione dell'atto terroristico, rafforzando così la dimensione preventiva dell'intervento repressivo.

Accanto alla suddetta Convenzione, assumono in questo conte-

sto un rilievo centrale talune risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, adottate ai sensi del Capitolo VII della Carta. In particolare, con la Risoluzione 1373 (2001), il Consiglio ha imposto agli Stati membri una serie di obblighi vincolanti in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo, tra cui il congelamento dei beni di soggetti coinvolti in attività terroristiche, il divieto di mettere fondi o altre risorse economiche a loro disposizione e il rafforzamento dei meccanismi di cooperazione internazionale. Tali misure hanno contribuito a consolidare un modello di contrasto che integra strumenti penali, amministrativi e finanziari, ponendo particolare attenzione alle attività di supporto economico e logistico.

Parallelamente all'azione delle Nazioni Unite, un ruolo di primaria importanza è ricoperto anche dal FATF, che ha elaborato un complesso insieme di raccomandazioni e standard internazionali in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Pur trattandosi di strumenti essenzialmente di *soft law*, le raccomandazioni del FATF costituiscono oggi il principale riferimento operativo per delineare i sistemi nazionali di contrasto, incidendo in modo significativo sulle legislazioni interne e sulle prassi applicative degli Stati. Esse promuovono un approccio basato sull'analisi del rischio ed individuano una serie di elementi fondamentali, quali l'adeguata verifica della clientela, la segnalazione delle operazioni sospette, la trasparenza sulla titolarità effettiva e la cooperazione tra autorità competenti.

3.2. *Le fonti sovranazionali*

Accanto alle fonti di matrice internazionale, il contrasto al finanziamento del terrorismo si è sviluppato anche a livello sovranazionale, attraverso l'adozione di una serie di strumenti normativi volti a rafforzare e specificare gli obblighi già delineati dalle Nazioni Unite e dal FATF. In tale ambito, un ruolo particolarmente rilevante è svolto dal Consiglio d'Europa e dall'Unione europea, che hanno contribuito a definire un quadro giuridico più dettagliato e coerente, funzionale alle esigenze di prevenzione e repressione del fenomeno nei rispettivi contesti ordinamentali.

Con riferimento al Consiglio d'Europa, il contrasto al finanziamento del terrorismo si articola essenzialmente lungo due direttrici principali. Da un lato, l'adozione di strumenti convenzionali volti a rafforzare la cooperazione penale e finanziaria tra gli Stati membri; dall'altro, l'istituzione di meccanismi permanenti di valutazione e monitoraggio dell'attuazione degli standard internazionali.

Con riferimento al primo profilo, tra gli strumenti più rilevanti si annovera la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, adottata a Varsavia nel 2005. Tale Convenzione – che rappresenta l'evoluzione e l'aggiornamento della precedente Convenzione di Strasburgo del 1990 – segna un passaggio significativo nell'integrazione espressa del finanziamento del terrorismo all'interno del quadro convenzionale europeo. Invero, la Convenzione del 2005 mira a rafforzare i presidi di prevenzione e repressione delle attività di sostegno economico al terrorismo, imponendo agli Stati parti l'adozione di misure efficaci in materia di sequestro e confisca dei beni, nonché il potenziamento della cooperazione giudiziaria e dell'assistenza reciproca.

Per quanto riguarda il secondo profilo, invece, si noti che il Consiglio d'Europa ha sviluppato un articolato sistema di monitoraggio e valutazione dell'attuazione delle misure di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, attraverso l'istituzione del MONEYVAL (*Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*). Tale organismo svolge un ruolo centrale nella verifica della conformità e dell'efficacia dei sistemi nazionali rispetto agli standard internazionali, mediante procedure di *peer review* e l'elaborazione di rapporti e raccomandazioni rivolti agli Stati membri.

Nel loro insieme, la Convenzione di Varsavia e l'attività del MONEYVAL contribuiscono a rafforzare l'architettura sovranazionale del contrasto al finanziamento del terrorismo, assicurando, da un lato, l'armonizzazione delle discipline nazionali e, dall'altro, un controllo costante sull'effettiva attuazione degli

obblighi assunti. In tal modo, il Consiglio d'Europa svolge una funzione di raccordo essenziale tra gli standard internazionali e gli ordinamenti interni, promuovendo un approccio coerente e coordinato alla prevenzione e repressione del finanziamento del terrorismo.

Nel contesto dell'Unione europea, il contrasto al finanziamento del terrorismo è precipuamente volto a prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a fini terroristici e a rafforzare la capacità degli Stati membri di individuare e interrompere i flussi economici di sostegno alle organizzazioni terroristiche.

Tra gli strumenti più rilevanti si annoverano le direttive in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, che costituiscono il fulcro del sistema europeo di contrasto. In particolare, la Direttiva (UE) 2015/849 ha introdotto un approccio basato sul rischio, rafforzando gli obblighi di adeguata verifica della clientela, di conservazione dei dati e di segnalazione delle operazioni sospette. La successiva Direttiva (UE) 2018/843 ha ulteriormente consolidato questo quadro preventivo, imponendo ulteriori obblighi di trasparenza ed ampliando il novero dei soggetti a cui si rivolge, anche in considerazione dei rischi connessi all'utilizzo di nuovi strumenti finanziari e tecnologici.

Accanto alle misure di prevenzione, l'Unione europea ha adottato specifici strumenti volti a impedire l'accesso a risorse economiche da parte di soggetti coinvolti in attività terroristiche, attraverso l'applicazione di misure restrittive e di congelamento dei beni, in particolare ai sensi del Regolamento (CE) 2580/2001 del Consiglio, adottato in attuazione della normativa PESC in materia di lotta al terrorismo.

A completamento di questo quadro normativo, l'azione dell'Unione si è progressivamente rafforzata anche sul piano della cooperazione operativa. In tale prospettiva si colloca proprio la *Counter-Terrorism Agenda* che, a partire dal 2020, individua nel rafforzamento delle indagini finanziarie uno degli strumenti essenziali per prevenire e contrastare il finanziamento del terrorismo, nonché per consentire una risposta tempestiva ed efficace in seguito al verificarsi di attacchi terroristici. L'Agenda sottolinea come la natura transnazionale dei flussi finanziari renda necessaria una coopera-

zione strutturata tra gli Stati membri, evidenziando l'inadeguatezza di interventi esclusivamente nazionali. In attuazione di tali obiettivi, è stata prevista l'istituzione di un network europeo di investigatori finanziari antiterrorismo, coordinato dalla Commissione europea e operativo a partire dal 2025, volto a favorire lo scambio di informazioni, tecniche investigative ed esperienze tra le autorità competenti.

3.3. Le fonti nazionali: l'ordinamento italiano

Nell'ordinamento italiano, il contrasto al finanziamento del terrorismo si fonda su un insieme di disposizioni di natura penale e amministrativa, che danno attuazione agli obblighi derivanti dalle fonti internazionali e sovranazionali. L'intervento del legislatore si è concentrato, in particolare, sulla tipizzazione autonoma delle condotte di finanziamento e sul rafforzamento dei meccanismi di prevenzione e controllo dei flussi finanziari.

Sotto il profilo penalistico, la disposizione di riferimento è rappresentata dall'art. 270-quinquies.¹ Codice penale (d'ora innanzi CP), che criminalizza la condotta di chiunque raccolga, eroghi o metta a disposizione beni o denaro, destinati, anche solo in parte, al finanziamento di condotte con finalità di terrorismo. La norma configura il finanziamento del terrorismo come reato autonomo, attribuendo rilievo decisivo alla destinazione delle risorse a finalità terroristiche, indipendentemente dalla loro provenienza lecita o illecita e dall'effettiva realizzazione di specifici atti terroristici.

Accanto alla repressione penale, un ruolo centrale è svolto dalla disciplina di prevenzione amministrativa e finanziaria, contenuta nel D.lgs. 231/2007, concernente le misure di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Il decreto prevede un articolato sistema di obblighi a carico dei soggetti destinatari, tra cui l'adeguata verifica della clientela, la conservazione dei dati e la segnalazione delle operazioni sospette, finalizzato a intercettare tempestivamente flussi finanziari potenzialmente destinati a finalità terroristiche.

Ulteriori strumenti di contrasto sono rappresentati dalle misure di congelamento dei beni e delle risorse economiche, adottate in at-

tuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e della normativa europea, nonché dalle misure di prevenzione patrimoniali previste dal D.lgs. 159/2011 (Codice antimafia), applicabili anche nei confronti di soggetti indiziati di attività con finalità di terrorismo.

Nel loro insieme, le fonti nazionali delineano un sistema di contrasto al finanziamento del terrorismo articolato e coerente, nel quale le norme penali e le misure di prevenzione finanziaria concorrono a impedire l'utilizzo del sistema economico e finanziario per finalità terroristiche, in linea con l'approccio multilivello sviluppato a livello internazionale ed europeo.

4. I foreign fighters nel quadro del finanziamento internazionale del terrorismo

Nel quadro del terrorismo internazionale contemporaneo, il fenomeno dei *foreign fighters* rappresenta una delle manifestazioni più rilevanti della dimensione transnazionale del terrorismo. Con tale espressione si intendono i soggetti che si recano in uno Stato diverso da quello di cittadinanza o di residenza abituale al fine di partecipare ad attività terroristiche, ricevere addestramento o prestare supporto a organizzazioni con finalità di terrorismo. Il fenomeno dei *foreign fighters* risulta strettamente connesso alle dinamiche del finanziamento del terrorismo. Invero, la partecipazione ad attività terroristiche all'estero presuppone, nella maggior parte dei casi, la disponibilità di risorse economiche destinate a coprire i costi del viaggio, del soggiorno, dell'addestramento e del sostentamento, nonché il mantenimento dei collegamenti con le organizzazioni di riferimento. Il finanziamento può assumere forme dirette, attraverso l'erogazione di fondi destinati al singolo combattente, ovvero forme indirette, mediante il supporto economico alle strutture e alle reti che facilitano il reclutamento, il trasferimento e l'inserimento operativo dei *foreign fighters*. In tale prospettiva, il finanziamento costituisce il presupposto materiale delle condotte connesse al fenomeno. Proprio in ragione di tale connessione, il contrasto al finanziamento del terrorismo è divenuto uno degli

strumenti privilegiati per prevenire e reprimere il fenomeno dei *foreign fighters*.

A livello internazionale, il fenomeno dei *foreign fighters* è stato espressamente affrontato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in particolare attraverso la Risoluzione 2178 (2014) e la successiva Risoluzione 2396 (2017). Tali atti hanno sottolineato la necessità di adottare misure integrate volte a prevenire e reprimere il reclutamento, il trasferimento e il sostegno ai combattenti stranieri, ponendo specifica attenzione all'interruzione dei flussi finanziari e logistici che ne consentono la mobilità e l'operatività.

In ambito sovranazionale, l'Unione europea ha recepito tali indicazioni attraverso la Direttiva (UE) 2017/541 relativa alla lotta contro il terrorismo, che ha introdotto una disciplina organica delle condotte connesse al fenomeno dei *foreign fighters*, includendo il viaggio, l'addestramento e il sostegno a finalità terroristiche. Accanto alla criminalizzazione di tali condotte, l'azione dell'Unione si è concentrata sul rafforzamento delle misure di controllo dei flussi finanziari e della cooperazione investigativa, ponendo particolare attenzione alle reti di supporto economico e logistico dei combattenti stranieri.

A livello nazionale, l'ordinamento italiano ha dato attuazione a tale impostazione attraverso un sistema di norme penali e misure di prevenzione volto a colpire la partecipazione ad attività terroristiche all'estero e le condotte preparatorie ad essa connesse. In particolare, la l. 43/2015 ha introdotto e rafforzato specifiche fattispecie incriminatrici dirette a contrastare il fenomeno dei *foreign fighters*. Tra queste assume particolare rilievo l'art. 270-*quinquies* CP, che punisce le condotte di addestramento e arruolamento con finalità di terrorismo, anche quando riferite a soggetti destinati a operare all'estero. Tali disposizioni si collocano in una logica di anticipazione della tutela penale, volta a prevenire la mobilità dei combattenti stranieri e a intercettare il fenomeno nelle sue fasi iniziali.

5. Riflessioni conclusive

L'analisi svolta nel presente capitolo ha evidenziato come il fi-

nanziamento del terrorismo internazionale rappresenti un elemento imprescindibile per la realizzazione e la continuità operativa delle attività terroristiche. Il sostegno economico, infatti, non si limita al finanziamento degli atti di violenza in senso stretto, ma comprende un insieme articolato di condotte volte a sostenere strutture, reti e capacità organizzative, attraverso modalità che spaziano dai canali tradizionali a strumenti tecnologici e digitali sempre più sofisticati.

In tale contesto, il fenomeno dei *foreign fighters* si inserisce in modo significativo nelle dinamiche del finanziamento del terrorismo. La mobilità transnazionale dei combattenti stranieri, così come la loro operatività e il mantenimento dei collegamenti con le organizzazioni di riferimento, presuppongono l'esistenza di flussi finanziari e logistici idonei a sostenere le diverse fasi della partecipazione ad attività terroristiche. Il contrasto al finanziamento assume, pertanto, un ruolo centrale anche rispetto alla prevenzione di tali condotte, incidendo sulle fasi preparatorie e di supporto che precedono l'effettiva commissione degli atti terroristici.

Il quadro normativo ricostruito mostra come la risposta al finanziamento del terrorismo si sia progressivamente strutturata secondo un modello multilivello, fondato sull'integrazione tra fonti internazionali, sovranazionali e nazionali. Convenzioni, risoluzioni delle Nazioni Unite, standard del FATF e discipline sovranazionali e interne concorrono a delineare un sistema orientato alla prevenzione anticipata, che mira a intercettare le condotte di supporto economico e logistico prima della realizzazione degli atti terroristici. Tale evoluzione riflette una crescente attenzione verso strumenti di natura preventiva e cooperativa, in grado di superare i limiti degli interventi esclusivamente repressivi.

Al tempo stesso, permangono rilevanti profili di criticità. La dimensione globale dei flussi finanziari, l'uso crescente di strumenti tecnologici difficilmente tracciabili e la capacità di adattamento delle organizzazioni terroristiche pongono interrogativi sull'effettività delle misure di contrasto adottate. A ciò si aggiunge la necessità di garantire un adeguato bilanciamento tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali, soprattutto in un contesto caratterizzato dall'anticipazione della soglia di intervento penale e amministrativo.

In questa prospettiva, il contrasto al finanziamento del terrorismo e al fenomeno dei *foreign fighters* si conferma come un ambito nel quale il diritto è chiamato a confrontarsi con sfide in continua evoluzione, richiedendo risposte coordinate, flessibili e costantemente aggiornate.

BIBLIOGRAFIA

ARAGONA V., *Il contrasto al finanziamento del terrorismo. Criticità e innovazioni della nuova disciplina italiana*, in *Diritto penale comparato*, n. 1, 2017, p. 96 ss.; DE VIDO S., *Il contrasto del finanziamento al terrorismo internazionale. Profili di diritto internazionale e dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2013; DELLA TORRE L., *Tra guerra e terrorismo: le giurisprudenze nazionali alla prova dei foreign fighters*, in *Diritto penale comparato*, n. 2, 2017, p. 163 ss.; FREEMAN M., RUEHSEN M., *Terrorism Financing Methods: An Overview*, in *Perspective on Terrorism*, n. 4, vol. VII, 2013, p. 5 ss.; GRAZIANI C., *Sicurezza e diritti in tempo di terrorismo internazionale. Tra endiadi e antitesi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; JADOON A., MILTON D., *Risk and Reward: How Shadow Economies Impact the Financial Practices of Militant Organizations*, in *Terrorism and Political Violence*, n. 8, vol. 37, 2025, p. 1106 ss.; JOFRE M., AZIANI A., VILLA E., *Terrorist Financing: Traditional vs. Emerging Financial Technologies*, in *Terrorism and Political Violence*, 2024, p. 1 ss.; KAO K. ET AL., *International Cooperation in Combating the Financing of Terrorism*, in C. A El Khoury (ed.), *Countering the Financing of Terrorism. Good Practices to Enhance Effectiveness*, International Monetary Fund, 2023, p. 153 ss.; RAPANOTTI R., *Gli aspetti operativi della prevenzione e del contrasto al terrorismo*, in FORNI L., VETTOR T. (cur.), *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 273 ss.; SOREL J.-M., *Some Questions About the Definition of Terrorism and the Fight Against its Financing*, in *European Journal of International Law*, vol. 14, n. 2, 2003; VEDASCHI A., GRAZIANI C., *Artificial Intelligence, Counter-Terrorism and the Rule of Law. At the Heart of National Security*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2025.

PARTE III

SICUREZZA NAZIONALE E MINACCIA TERRORISTICA

CAPITOLO 1

IL TERRORISMO COME MINACCIA “ANTI-SISTEMA” E LE CONSEGUENTI LIMITAZIONI ALLE LIBERTÀ COSTITUZIONALI

Elisa Tira

SOMMARIO: 1. Il terrorismo come fattore di destabilizzazione dell'ordine costituzionale. – 2. “Stato di emergenza” e bilanciamento tra sicurezza e libertà. – 3. La legislazione antiterrorismo e l'impatto sui diritti fondamentali. – 4. I limiti costituzionali alla legislazione emergenziale e gli organi di garanzia.

1. Il terrorismo come fattore di destabilizzazione dell'ordine costituzionale

Il terrorismo costituisce, nelle democrazie contemporanee, una delle manifestazioni più radicali di contestazione dell'ordine costituzionale. A prescindere dalle finalità perseguite e dalle differenti matrici che possono connotarlo – politica, come nel caso delle Brigate Rosse o di Ordine Nuovo in Italia; nazionalista, come per l'IRA in Irlanda o per l'ETA nei Paesi Baschi; fondamentalista, come nel terrorismo jihadista riconducibile a forme di estremismo religioso – il fenomeno terroristico si caratterizza per il ricorso a mezzi violenti idonei a produrre effetti di destabilizzazione dell'organizzazione costituzionale, incidendo sulla capacità delle istituzioni democratiche di garantire l'ordinato svolgimento della vita collettiva.

Esso assume, pertanto, un carattere “anti-sistema”, dove per “sistema” si intende non solo il complesso delle istituzioni pubbliche di uno Stato costituzionale, ma anche l'insieme dei valori e dei principi che ne costituiscono il fondamento e ne orientano il funzionamento: il riconoscimento e la tutela dei diritti inviolabili della persona, il principio di uguaglianza, il pluralismo politico e sociale, il principio di legalità, la separazione dei poteri.

Il terrorismo si pone in antitesi rispetto a questo sistema valoriale. A differenza di altre forme di conflitto politico, esso non si propone di incidere sull'ordinamento mediante gli strumenti propri della partecipazione democratica, ma si caratterizza per il ricorso alla violenza indiscriminata, rivolta non solo contro obiettivi istituzionali, ma anche contro la popolazione civile, al fine di generare paura, insicurezza e destabilizzazione.

La dimensione "anti-sistema" del terrorismo si manifesta sotto diversi profili, che ne evidenziano la peculiare capacità di incidere sui fondamenti stessi dell'ordinamento costituzionale. In primo luogo, esso implica un rifiuto radicale delle procedure e dei meccanismi democratici, negando la legittimità delle istituzioni rappresentative e dei processi di formazione della decisione collettiva. In secondo luogo, il terrorismo persegue finalità che spesso si collocano al di fuori dell'ordine costituzionale vigente, proponendo modelli alternativi – di natura politica, religiosa o ideologica – incompatibili con i principi fondamentali dello Stato di diritto. In terzo luogo, esso utilizza la violenza quale strumento non solo materiale, ma anche comunicativo, in quanto finalizzato a produrre un impatto simbolico e psicologico che va oltre il danno immediato derivante dalle singole azioni, e che incide tanto sulla percezione collettiva della sicurezza quanto sulla stabilità dell'ordine democratico.

Negli ultimi decenni, tale carattere "anti-sistema" ha conosciuto un'ulteriore accentuazione, in ragione delle profonde trasformazioni che hanno interessato il fenomeno terroristico. Da un lato, i processi di globalizzazione e lo sviluppo delle tecnologie digitali hanno favorito la formazione di reti transnazionali e la diffusione di forme di radicalizzazione diffusa, svincolate da strutture organizzative tradizionali e gerarchicamente definite. Dall'altro lato, si è assistito all'emergere di modelli di terrorismo "individuale", nei quali singoli individui o gruppi ristretti agiscono in nome di ideologie estremiste, spesso elaborate e alimentate attraverso canali comunicativi online. Queste circostanze contribuiscono a rendere sempre più labili i confini tra sicurezza interna ed esterna, incidendo sulla capacità degli ordinamenti statali di prevenire e contrastare il fenomeno; al contempo, esse

rafforzano la percezione del terrorismo quale minaccia pervasiva, non riconducibile a schemi organizzativi stabili, ma caratterizzata da una marcata imprevedibilità.

2. “Stato di emergenza” e bilanciamento tra sicurezza e libertà

La qualificazione del terrorismo come minaccia “anti-sistema” produce rilevanti conseguenze sul piano giuridico e costituzionale. Essa, infatti, ha contribuito a legittimare, negli ordinamenti democratici, il ricorso a misure straordinarie di prevenzione e repressione. In nome della tutela dell’ordine costituzionale contro una minaccia di particolare gravità, il legislatore e i pubblici poteri si sono adoperati per rafforzare gli strumenti di controllo, anticipare la soglia dell’intervento penale e ampliare i poteri attribuiti alle autorità di pubblica sicurezza, ricorrendo a strumenti eccezionali, giustificati dall’esigenza di tutelare la sicurezza collettiva e talora suscettibili di incidere – anche in termini derogatori – sul regime ordinario dei diritti e delle garanzie.

Occorre, allora, individuare quali siano le possibili risposte che gli Stati possono adottare in simili contesti. Al fine di scongiurare un pericolo grave e straordinario quale quello terroristico, un ordinamento democratico fondato sui principi dello stato di diritto è chiamato a operare un ragionevole bilanciamento tra due interessi di pari rilievo costituzionale: l’esigenza di garantire la sicurezza e l’incolumità pubblica e quella di salvaguardare i diritti e le libertà fondamentali delle persone. Ne consegue che le misure eccezionali adottate per far fronte alla situazione emergenziale non possono tradursi in limitazioni sproporzionate o irragionevoli dei diritti inviolabili, dovendo rimanere entro i limiti delineati dai principi costituzionali.

Nel caso in cui si verifichi uno stato di emergenza (o “di eccezione”), la risposta dell’ordinamento, orientata alla salvaguardia della sicurezza pubblica, può comportare un rafforzamento dei poteri dell’organo esecutivo in deroga all’ordinaria separazione dei poteri, accompagnato da una contestuale compressione dei diritti ordinariamente garantiti. Affinché, tuttavia, tale deroga ai principi

costituzionali fondamentali possa considerarsi ammissibile – evitando che l'esercizio dei poteri emergenziali degeneri in forme di abuso – è necessario, da un lato, che sussista una minaccia effettiva e di carattere eccezionale e, dall'altro, che la disciplina emergenziale rispetti specifici requisiti inderogabili. In particolare, le misure derogatorie e limitative devono avere carattere temporaneo, risultare strettamente connesse all'urgenza determinata dalla minaccia straordinaria, essere necessarie per fronteggiare la situazione emergenziale e proporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti.

Date queste premesse, l'azione degli Stati volta a contrastare la minaccia terroristica può seguire due direzioni alternative. La prima si realizza quando l'ordinamento procede a una formale dichiarazione della situazione di crisi, proclamando lo stato di emergenza, con conseguente attivazione di un regime eccezionale che comporta, per un periodo circoscritto di tempo, deroghe al regime costituzionale ordinario. La seconda, invece, prescinde da una dichiarazione formale dello stato di crisi e si realizza attraverso l'impiego degli strumenti ordinari già previsti dall'ordinamento, mediante l'adozione di misure legislative e atti dell'Esecutivo finalizzati a rafforzare l'efficacia dell'azione di prevenzione e repressione del terrorismo, anche attraverso l'introduzione di limitazioni alla sfera dei diritti individuali.

Con riguardo alla prima ipotesi, alcuni ordinamenti prevedono espressamente, a livello costituzionale, la possibilità di derogare, o persino sospendere, il regime costituzionale ordinario in presenza di uno stato di emergenza. È il caso, ad esempio, della Spagna, della Germania, della Francia, del Portogallo e degli Stati Uniti, sebbene le rispettive previsioni presentino differenze significative. In taluni casi, infatti, la Costituzione individua in modo puntuale i diritti suscettibili di limitazione e circoscrive l'esercizio dei poteri emergenziali, come avviene, ad esempio, nell'ordinamento spagnolo, che consente la sospensione di specifici diritti solo in presenza di stati di eccezione formalmente dichiarati, prevedendo altresì responsabilità penali in caso di abuso (art. 55 della Costituzione spagnola). Analogamente, la Costituzione statunitense ammette la sospensione dell'*habeas corpus* in ipotesi tassative, quali la rivolta o l'invasione, a tutela della sicurezza pubblica (art. I, sezione 9, della Costituzione

statunitense). Diversamente, altri ordinamenti, come quello francese, pur contemplando regimi eccezionali, non fissano limiti sostanziali alle deroghe che possono essere introdotte (artt. 16 e 36 della Costituzione francese), con conseguente ampia discrezionalità del legislatore emergenziale.

Con riguardo alla seconda ipotesi, invece, altri Stati democratici non prevedono in Costituzione uno “stato di eccezione” al di fuori del caso di guerra, pur contemplando forme di intervento straordinario. In tali ordinamenti – tra cui Italia, Danimarca e Austria – l'Esecutivo può adottare atti normativi d'urgenza, soggetti al controllo parlamentare e privi della capacità di derogare al dettato costituzionale. In particolare, la Costituzione italiana prevede lo stato di guerra come unica ipotesi di “stato di eccezione”, ma consente al Governo di adottare decreti-legge, cioè provvedimenti provvisori aventi valore di legge, in casi straordinari di necessità e urgenza, provvedimenti che devono essere convertiti in legge dal Parlamento entro termini prestabiliti pena la loro decadenza (art. 77 della Costituzione italiana).

Al di là delle differenze normative e della presenza o meno in Costituzione di disposizioni espressamente dedicate allo stato di emergenza, si può osservare come, nella prassi, gli Stati abbiano generalmente privilegiato il ricorso agli strumenti ordinari per contrastare la minaccia terroristica. Le disposizioni costituzionali relative agli stati di emergenza risultano, infatti, raramente applicate nell'ambito della lotta al terrorismo, pur trovando impiego in relazione ad altre tipologie di crisi.

Questa tendenza a privilegiare l'adozione di una legislazione ordinaria emergenziale, in luogo del ricorso a strumenti straordinari direttamente previsti dalla Costituzione, presenta dei profili di criticità. Le misure così introdotte, infatti, anziché essere adottate in virtù di una formale dichiarazione dello stato di emergenza ed essere circoscritte entro un arco temporale definito, tendono spesso ad assumere un carattere stabile, divenendo potenzialmente applicabili anche in contesti in cui non è ravvisabile una effettiva situazione di pericolo per la sicurezza collettiva. Il rischio è che questi processi di progressiva “normalizzazione dell'emergenza” aprano la strada a possibili arbitrii e abusi.

D'altro canto, è pur vero che, negli ordinamenti democratici che prevedono il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi, le misure emergenziali introdotte con legislazione ordinaria possono essere sottoposte al controllo del giudice costituzionale ed eventualmente espunte dall'ordinamento ove risultino in contrasto con i principi della Costituzione. Diversamente, nei sistemi in cui lo stato di emergenza e il correlato regime derogatorio trovano fondamento direttamente nella Costituzione, il controllo di costituzionalità risulta più attenuato, in ragione della copertura costituzionale delle misure eccezionali.

3. La legislazione antiterrorismo e l'impatto sui diritti fondamentali

Il ricorso alla legislazione emergenziale per il contrasto al terrorismo, anche mediante l'introduzione di misure limitative di diritti fondamentali, costituisce un tratto ricorrente in molti Stati democratici. Già prima dei tragici eventi dell'11 settembre 2001, diversi ordinamenti avevano adottato interventi normativi volti a rafforzare i poteri delle autorità pubbliche e a comprimere la sfera dei diritti individuali, come dimostrano la legislazione antiterrorismo statunitense degli anni Novanta del secolo scorso, o quella britannica diretta a fronteggiare il terrorismo dell'IRA, o le misure introdotte in Italia durante i c.d. "anni di piombo".

Tuttavia, gli attentati dell'11 settembre 2001 in suolo americano hanno segnato un punto di svolta, determinando una progressiva affermazione della sicurezza pubblica quale valore primario, idoneo a giustificare limitazioni anche incisive degli altri diritti fondamentali, tanto da far registrare quello che è stato definito un passaggio dalla "sicurezza dei diritti" al "diritto alla sicurezza". In tale contesto si collocano, ad esempio, il controverso *Patriot Act* del 2001 negli Stati Uniti, l'*Anti-terrorism, Crime and Security Act* dello stesso anno nel Regno Unito, e i molteplici interventi normativi adottati in Francia nel medesimo periodo, accomunati dal rafforzamento delle attività di sorveglianza, dall'ampliamento dei poteri discrezionali delle forze dell'ordine e da un significativo inasprimento delle politiche migratorie.

In Europa, l'adozione di interventi normativi emergenziali contenenti specifiche misure di carattere preventivo o repressivo della minaccia terroristica si è ulteriormente accentuata dopo gli attentati verificatisi a Madrid (2004), a Londra (2005), a Parigi (2015) e a Nizza (2016), che hanno portato ad una generale intensificazione degli strumenti di prevenzione e controllo, anche a livello sovranazionale. L'impegno europeo per la sicurezza collettiva si è tradotto in un potenziamento della cooperazione giudiziaria e di polizia e dei relativi strumenti, in un incremento delle attività di sorveglianza, in sacrifici alla libertà di circolazione e di attraversamento dei confini esterni dell'Unione europea, che hanno avuto ripercussioni soprattutto sulla condizione dei migranti stranieri.

In questo quadro, sulla scia della paura causata dalla minaccia terroristica, che ha consentito di giustificare e percepire come indispensabile l'adozione di misure straordinarie, la legislazione antiterrorismo è stata gradualmente integrata, talvolta in modo permanente, negli ordinamenti giuridici, assumendo un carattere stabile.

Emblematico è il caso italiano, dove numerosi interventi normativi succedutisi e consolidatisi nel tempo hanno inciso su ambiti quali la libertà personale, la riservatezza delle comunicazioni, il diritto di difesa, la condizione degli stranieri, ampliando i poteri delle autorità di pubblica sicurezza e anticipando la soglia della punibilità.

Ad esempio, il decreto-legge n. 144 del 2005, contenente «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale», convertito nella legge n. 155 del 2005, ha introdotto nuove norme per il potenziamento dell'attività informativa e sui dati del traffico telefonico e telematico, impattando sul diritto alla riservatezza, e ha previsto una disciplina molto più restrittiva in materia di immigrazione (l'art. 3 è significativamente rubricato «Nuove norme in materia di espulsioni degli stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo»). Alcune delle misure introdotte incidono altresì sulla libertà personale e sui diritti di difesa degli individui sottoposti ad indagini, come quella che consente alla polizia giudiziaria di procedere al prelievo coattivo di capelli o saliva anche in mancanza del consenso dell'interessato, previa autorizzazione del pubblico ministero, o quella che estende da 12 a 24 ore il periodo massimo di tratteni-

mento a fini identificativi dell'indagato, in assenza di controllo da parte dell'autorità giurisdizionale e senza la possibilità per il soggetto di farsi assistere da un avvocato.

All'indomani dell'attacco a *Charlie Hebdo* del 7 gennaio 2015 a Parigi, il legislatore italiano ha adottato l'ennesimo "pacchetto sicurezza", il decreto-legge n. 7 del 2015 (convertito con modificazioni nella legge n. 43 del 2015), contenente "misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale". La normativa prevede, tra l'altro, nuove fattispecie di delitto in materia di terrorismo, nuove misure di prevenzione e contrasto delle attività terroristiche, modifiche in senso restrittivo delle misure di prevenzione personali e patrimoniali e di espulsione dello straniero per motivi di prevenzione del terrorismo, novità in materia di conservazione dei dati di traffico telefonico e telematico e in materia di trattamento dei dati personali da parte delle forze di polizia. Il legislatore italiano del 2015 si è dunque mosso su un duplice piano, quello del diritto penale sostanziale, mediante l'inasprimento del trattamento sanzionatorio e l'estensione della soglia della punibilità, e quello degli strumenti processuali penali, attraverso la modifica della disciplina delle misure di prevenzione personale, tra cui, ad esempio, la misura provvisoria del ritiro del passaporto da parte del questore.

In Francia, invece, il governo ha reagito all'attentato contro *Charlie Hebdo* dichiarando lo stato d'urgenza, ricorrendo cioè ad un regime eccezionale che prevede una concentrazione di poteri in capo all'organo esecutivo e la compressione di alcuni diritti fondamentali. Successivamente, l'approvazione della legge n. 2015-1501 del 20 novembre 2015 ha consentito la proroga dello stato d'urgenza ben oltre il limite temporale originariamente previsto e ha introdotto misure restrittive della libertà personale applicabili non solo ai soggetti la cui pericolosità per la sicurezza pubblica sia stata accertata, ma anche a coloro nei cui confronti sussista un mero sospetto di minaccia all'ordine pubblico. Infine, la legge n. 2017-1510 del 30 ottobre 2017 ha sostituito lo stato d'emergenza con una normativa ordinaria volta a gestire la minaccia terroristica a lungo termine, integrando nel diritto comune misure straordinarie proprie dello stato d'emergenza, tra cui la possibilità di creare dei pe-

rimetri di protezione per garantire la sicurezza di eventi o luoghi, di chiudere luoghi di culto ritenuti veicolo di radicalizzazione, di effettuare controlli amministrativi e adottare misure di monitoraggio individuali.

Nel Regno Unito, il *Terrorism Act* del 2006 e il *Counter-Terrorism and Security Act* del 2015 hanno ampliato ulteriormente i poteri di controllo preventivo, incidendo in particolare sulla libertà di circolazione e sulla segretezza delle comunicazioni.

Nonostante le differenze tra i vari ordinamenti, gli interventi normativi adottati per prevenire, contrastare e reprimere il fenomeno terroristico presentano alcuni tratti comuni: il potenziamento delle attività di raccolta e conservazione dei dati personali, l'espansione del ricorso al diritto penale attraverso l'introduzione di nuove fattispecie incriminatrici e di nuovi strumenti investigativi, l'abbassamento della soglia indiziaria per intervenire con misure di prevenzione, l'ampliamento dei poteri di ingerenza delle forze dell'ordine e dell'autorità pubblica, soprattutto in materia di controllo delle comunicazioni interpersonali, tramite intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali a carattere preventivo e adottate anche al di fuori di un procedimento giudiziario.

Un ulteriore tratto comune è rappresentato dalla tendenza a collegare la legislazione di contrasto al terrorismo con la gestione dei fenomeni migratori, attraverso l'introduzione di misure restrittive nei confronti di stranieri e migranti giustificate da esigenze di prevenzione del terrorismo, avallando così un atteggiamento di chiusura, talvolta addirittura di criminalizzazione, con il rischio di una progressiva stigmatizzazione. Spesso, infatti, il legislatore ha sovrapposto la questione della sicurezza a quella dell'emergenza migratoria, introducendo le medesime misure per far fronte ad entrambe, cavalcando l'idea che per risolvere il problema del terrorismo fondamentalista sia necessario chiudere le frontiere, negare la cittadinanza agli immigrati e limitare i loro diritti fondamentali. Così, sia nell'approccio al fenomeno migratorio che nel contrasto al fenomeno terroristico, è divenuto centrale lo strumento del diritto penale, che ha assunto sempre più una funzione preventiva.

Le misure emergenziali adottate sono svariate, potendo includere, ad esempio, il trattenimento a fini identificativi senza adeguati

controlli dell'autorità giudiziaria, perquisizioni domiciliari senza preavviso e senza previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, l'utilizzo massiccio delle intercettazioni, misure in tema di accesso e conservazione dei dati personali, il ritiro del passaporto, deroghe al diritto di consultare un avvocato, fino al prelievo coattivo di campioni biologici (che, in assenza di una regolamentazione sulle modalità di raccolta e conservazione, potrebbero essere successivamente utilizzati come prove a carico del soggetto, con violazione dei suoi diritti di difesa e delle garanzie del giusto processo). Queste misure incidono su una pluralità di diritti fondamentali, tra cui, in particolare, la libertà personale e domiciliare, il diritto alla riservatezza delle comunicazioni, la libertà di espressione, il diritto di difesa, la libertà di circolazione e la libertà religiosa, dando luogo ad un quadro complessivo che presenta significativi profili di tensione sia rispetto ai principi costituzionali, sia rispetto alle Carte internazionali sulla tutela dei diritti fondamentali.

Negli anni più recenti, l'evoluzione tecnologica e la diffusione delle forme di terrorismo "individuale", spesso alimentate attraverso processi di radicalizzazione online, hanno accentuato la dimensione preventiva e di intelligence del contrasto al terrorismo, con rilevanti ricadute sul piano delle libertà digitali e della protezione dei dati personali. Si è assistito, infatti, a un progressivo rafforzamento degli strumenti di raccolta e conservazione dei dati, al potenziamento delle intercettazioni preventive e all'uso di tecnologie avanzate di sorveglianza di massa e analisi informatica, anche alla luce delle direttive e dei regolamenti europei in materia di sicurezza e cooperazione giudiziaria e grazie a forme sempre più intense di cooperazione informativa transnazionale.

Anche l'ordinamento italiano si è recentemente mosso in questa direzione. Il decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80) ha introdotto nuove fattispecie incriminatrici volte a colpire le fasi preparatorie dell'attività terroristica, come il reato di detenzione di materiale contenente istruzioni per il compimento di atti terroristici (art. 270-quinquies.³ del codice penale), nonché l'inasprimento delle sanzioni previste per la diffusione di istruzioni per la preparazione di sostanze esplosive o tossiche (art. 435 del codice penale). Tali interventi si inseriscono in una più

ampia logica di anticipazione della soglia di punibilità, volta a consentire un intervento precoce delle forze dell'ordine, anche in assenza di una concreta attuazione del disegno criminoso.

Il bilanciamento tra sicurezza e diritti risulta ulteriormente complicato dall'impiego di strumenti di analisi algoritmica e di intelligenza artificiale applicati alla prevenzione dei reati, che pongono nuove questioni in ordine al rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e non discriminazione. In particolare, l'utilizzo di sistemi automatizzati di analisi predittiva in ambito di sicurezza espone al rischio di incidere su principi e diritti fondamentali, quali la presunzione di non colpevolezza, la libertà di comunicazione e di circolazione, mediante misure fondate su valutazioni prognostiche di pericolosità.

Nel complesso, l'evoluzione più recente della legislazione antiterrorismo evidenzia un progressivo spostamento verso modelli di tutela anticipata, nei quali la soglia della rilevanza penale – e dell'intervento pubblico – viene arretrata a momenti anteriori alla commissione del fatto lesivo (preparazione dell'attentato, radicalizzazione ideologica, reclutamento, finanziamento, addestramento, partecipazione a organizzazioni terroristiche), indipendentemente dal verificarsi di un danno concreto. Questa espansione del diritto penale è accompagnata da una crescente dilatazione dei poteri pubblici di prevenzione e di sorveglianza, resa possibile dall'utilizzo di tecnologie sempre più sofisticate: intercettazioni di massa, monitoraggio delle comunicazioni digitali, analisi dei metadati, sistemi di riconoscimento facciale.

Tale trasformazione, se da un lato risponde all'esigenza di fronteggiare minacce reali, sempre più complesse e difficilmente prevedibili, dall'altro solleva tuttavia rilevanti questioni di compatibilità con i principi fondamentali dello Stato di diritto, imponendo un costante controllo sulla proporzionalità e sulla ragionevolezza delle misure adottate.

4. I limiti costituzionali alla legislazione emergenziale e gli organi di garanzia

L'esperienza degli ordinamenti democratici nel contrasto al terrorismo evidenzia come la stessa tutela dei diritti umani e delle li-

bertà fondamentali, posta a fondamento dello Stato costituzionale, sia stata talora invocata per giustificare restrizioni di quei diritti e di quelle libertà. Le politiche legislative adottate in contesti emergenziali, orientate alla salvaguardia della sicurezza, introducono limitazioni che, ove risultino sproporzionate o protratte nel tempo, possono determinare una regressione degli assetti democratici.

Il rischio principale risiede nella trasformazione dell'emergenza da fattore eccezionale a presupposto ordinario dell'azione normativa, con la conseguente stabilizzazione di misure restrittive e il possibile slittamento verso modelli illiberali. Ciò appare in contrasto con i principi fondativi dello Stato democratico-costituzionale, che si basa sul riconoscimento e sulla tutela di un nucleo intangibile di diritti inviolabili dell'individuo, sul principio di uguaglianza, sul pluralismo, sul rispetto della dignità di ogni persona e sulla solidarietà, valori sanciti anche a livello internazionale, tra l'altro, dalla *Dichiarazione universale dei diritti umani* e dalla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*. La compressione o la "sospensione" di questi principi universali in nome di esigenze di sicurezza ritenute preminenti comporta inevitabilmente una tensione con l'essenza stessa del costituzionalismo democratico.

In tale prospettiva, la "normalizzazione dell'emergenza", comportando un uso esteso e non proporzionato del diritto penale, favorendo l'espansione dei poteri degli organi esecutivi e delle pratiche di sorveglianza nei confronti dei singoli e limitando i diritti individuali, rischia di configurare assetti prossimi a quelli di uno "Stato di polizia". Per scongiurare tali derive, assumono un ruolo centrale gli organi di garanzia, a partire dalla magistratura e dalle Corti costituzionali, chiamate a presidiare il rispetto dei principi costituzionali e dei limiti imposti all'azione dei pubblici poteri, verificando la ragionevolezza delle scelte normative e vigilando affinché queste non si traducano in abusi o arbitrii.

In questo senso, è emblematica la decisione della Corte Suprema statunitense che, nel 1866, ha dichiarato incostituzionale la decisione del Presidente Lincoln di sospendere l'*habeas corpus* durante la Guerra civile, affermando l'intangibilità delle garanzie costituzionali anche in situazioni di crisi e sottolineando come la Costitu-

zione debba operare quale limite all'azione del potere in ogni circostanza, anche nelle fasi emergenziali (U.S. Supreme Court, *Ex parte Milligan*, 71 U.S. 2).

Le misure adottate dai legislatori per garantire la sicurezza collettiva devono conformarsi ai limiti sostanziali e procedurali fissati dalla Costituzione, nel rispetto dei principi di temporaneità, necessità e proporzionalità, a tutela di quegli stessi diritti che le legislazioni emergenziali promettono di salvaguardare. Il “diritto alla sicurezza” deve essere perseguito nel rispetto (e non a discapito) degli altri diritti garantiti dalla Costituzione.

Le situazioni emergenziali non possono, dunque, legittimare interventi dei pubblici poteri svincolati da limiti: le deroghe al dettato costituzionale sono ammissibili solo se limitate nel tempo, definite nelle modalità, ragionevoli, proporzionate e strettamente necessarie alla luce delle circostanze contingenti.

Un ruolo fondamentale nella delicata operazione di bilanciamento tra sicurezza e libertà è svolto, appunto, dalla giurisprudenza, cui spetta il compito di valutare la legittimità delle misure anti-terrorismo alla luce dei diritti fondamentali. A tale funzione di garanzia concorrono oggi in modo sempre più intenso non solo i giudici nazionali, ma anche le Corti sovranazionali, chiamate a verificare la compatibilità di tali misure con i diritti alla vita privata, alla libertà personale, al giusto processo e alla protezione dei dati personali, in un contesto segnato da una crescente integrazione tra sicurezza interna e sicurezza europea.

In ambito europeo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha progressivamente elaborato un orientamento particolarmente rigoroso in materia di protezione dei dati personali e di limiti alla sorveglianza. Già con la sentenza *Digital Rights Ireland* (C-293/12 e C-594/12, 8 aprile 2014), la Corte di giustizia ha dichiarato invalida la direttiva 2006/24/CE sulla conservazione dei dati, affermando che la lotta al terrorismo non può giustificare forme di sorveglianza generalizzata e indiscriminata della popolazione, che comporta un'ingerenza di vasta portata e di particolare gravità nei diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati di carattere personale, non limitata allo stretto necessario. Tale impostazione è stata ribadita nelle successive pronunce *Tele2 Sverige* (C-

203/15, 21 dicembre 2016) e *La Quadrature du Net* (C-511/18, 6 ottobre 2020), nelle quali la Corte ha chiarito che la conservazione dei dati può essere ammessa solo in forma mirata, limitata nel tempo e soggetta a un controllo giurisdizionale effettivo, e, in ogni caso, solo in presenza di una minaccia grave e attuale alla sicurezza nazionale.

Analogamente, la Corte europea dei diritti dell'uomo, pur riconoscendo agli Stati un ampio margine di apprezzamento nella lotta al terrorismo, ha costantemente subordinato la legittimità delle misure restrittive al rispetto di rigorose garanzie. Sin dalla decisione *Klass and Others c. Germania* (Corte EDU, n. 5029/71, 6 settembre 1978), la Corte ha ammesso la possibilità di ricorrere a strumenti di sorveglianza segreta, purché accompagnati da adeguati meccanismi di controllo e da garanzie contro gli abusi. In pronunce successive, quali *A and Others c. Regno Unito* (Corte EDU, n. 3455/05, 19 febbraio 2009), ha tuttavia ribadito che neppure in situazioni di emergenza possono essere adottate misure sproporzionate o discriminatorie, come la detenzione preventiva generalizzata di sospetti terroristi. In materia di sorveglianza di massa, le sentenze *Zakharov c. Russia* (Corte EDU, n. 47143/06, 4 dicembre 2015) e *Big Brother Watch c. Regno Unito* (Corte EDU, nn. 58170/13, 62322/14 e 24960/15, 25 maggio 2021) hanno ulteriormente precisato che sistemi di intercettazione troppo ampi e privi di controlli effettivi violano il diritto al rispetto della vita privata, imponendo la necessità di limiti chiari, trasparenza e supervisione indipendente.

Nel complesso, la giurisprudenza delle Corti sovranazionali e costituzionali ha progressivamente consolidato un quadro di criteri di legittimità delle misure antiterrorismo, elevando i criteri di ragionevolezza e proporzionalità a veri e propri parametri di legittimità di tali misure: sebbene il contrasto al terrorismo costituisca un obiettivo legittimo e di primaria importanza per gli Stati, esso non può tradursi in una compressione indiscriminata dei diritti fondamentali. Le misure adottate devono essere sorrette da una base legale chiara, risultare necessarie e proporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti ed essere sottoposte a un controllo giurisdizionale effettivo. In tale prospettiva, il ruolo delle Corti si conferma come essenziale per garantire che la tutela della sicurezza non si traduca in

una deriva illiberale o, comunque, in una erosione dei principi fondamentali dello Stato costituzionale.

BIBLIOGRAFIA

APOSTOLI A., *Diritti senza scuse*, biblioFabbrica, Gussago (BS), 2010; APOSTOLI A., *Irragionevoli scelte legislative versus decisioni giudiziarie di ripristino della legalità costituzionale: il «non-cittadino» nell'ordinamento italiano*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011; BASCHERINI G., *Immigrazione e nuovi paradigmi della sicurezza. Note sulla penalizzazione delle irregolarità migratorie*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 461 ss.; BASSU C., *Terrorismo e costituzionalismo. Percorsi comparati*, Giappichelli, Torino, 2010; BASSU C., *Le risposte democratiche all'emergenza terrorismo. Il giusto equilibrio tra tutela della pubblica sicurezza e garanzia dei diritti individuali: chimera o obiettivo raggiungibile?*, in *Quaderni regionali*, n. 2, 2009, p. 663 ss.; BONETTI P., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, il Mulino, Bologna, 2006; CADIN R., CARLETTI C., COLACINO N., COTURA S., GUARINO A., *Contrasto multilivello al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2012; CAVINO M., LOSANO M.G., TRIPODINA C. (a cura di), *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2009; CHERUBINI F., *Terrorismo (diritto internazionale)*, in *Enc. dir., Annali*, V, Giuffrè, Milano, 2012, p. 1213 ss.; COLAIOCCO S., *Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto-legge n. 7 del 2015*, in *Archivio Penale*, n. 1, 2015, p. 1 ss.; DELFINO F., *La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti*, in *MediaLaws*, n. 1, 2019; DE MINICO G., *Costituzione, emergenza e terrorismo*, Jovene, Napoli, 2016; DE MINICO G., *La risposta europea al terrorismo del tempo ordinario: il lawmaker e il giudice*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2017; DE VERGOTTINI G., *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, il Mulino, Bologna, 2004; DE VIVO J., *Sicurezza e diritti fondamentali: la risposta italiana e francese al terrorismo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2016, p. 715 ss.; DI COSIMO G., *Costituzione ed emergenza terroristica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2010; EBOLI

V., *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Giuffrè, Milano, 2010; FASANI F., *Gli ulteriori arretramenti della tutela penale in materia di terrorismo e di incolumità pubblica*, in *La Legislazione Penale*, 2026; GROPPI T. (a cura di), *Democrazia e terrorismo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2006; KOSTORIS R.E., ORLANDI R. (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli, Torino, 2006; LAUDI M., *Terrorismo (diritto interno)*, in *Enc. dir.*, XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, p. 355 ss.; PANZERA A.F., *Terrorismo (diritto internazionale)*, in *Enc. dir.*, XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, p. 370 ss.; PELLIZZONE I., *Le misure anti-terrorismo internazionale e la "normalizzazione dell'emergenza"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2006, p. 1765 ss.; PIERGIGLI V., *Diritto costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2023; QUIRICO S., *L'Unione europea e il terrorismo (1970-2010)*, Morlacchi, Perugia, 2016; RAZZANTE R. (a cura di), *Dizionario dell'antiterrorismo*, Aracne, Roma, 2022; TORRE A. (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Maggioli, Rimini, 2014; TORRETTA P., *"Diritto alla sicurezza" e (altri) diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 451 ss.; ZORZI GIUSTINIANI F., *La normalizzazione della sorveglianza di massa nel contesto della CEDU e il Quarto Oxford Statement sulle tutele offerte dal diritto internazionale nel cyberspazio*, in *Nomos*, n. 2, 2021.

CAPITOLO 2

LA DEFINIZIONE DI CONDOTTA/FINALITÀ TERRORISTICA E I REATI CONNESSI AL TERRORISMO

Daniele Casanova

SOMMARIO: 1. La definizione di terrorismo ai sensi della legge penale. – 2. La matrice terroristica come aggravante e come elemento costitutivo del reato. – 3. I reati connessi al terrorismo – 4. Conseguenze ulteriori per i condannati per i reati connessi al terrorismo.

1. La definizione di terrorismo ai sensi della legge penale

I reati connessi al terrorismo trovano la propria disciplina nel Codice penale, che negli ultimi anni si è arricchito di nuove tipologie di delitti, anche a seguito di eventi drammatici che hanno visto una rapida evoluzione del terrorismo su scala internazionale. In particolare, a seguito degli attentati terroristici del 2001 negli Stati Uniti, di Londra del 2005 e di Parigi del 2016 la comunità internazionale ha adottato trattati e accordi con i quali gli Stati contraenti si sono obbligati ad introdurre alcune fattispecie di reato all'interno dei propri ordinamenti statuali¹. Allo stesso tempo anche l'Unione Europea ha approvato direttive, sempre come risposta al terrorismo

¹ Per esempio la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; la Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; il Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatto a Riga il 22 ottobre 2015, che sono tutti trattati internazionali ratificati dall'Italia con la legge 28 luglio 2016, n. 153 "Norme per il contrasto al terrorismo".

internazionale, che hanno obbligato gli Stati appartenenti all'Unione europea ad introdurre misure, anche di carattere penale, per fronteggiare il terrorismo².

In questa prospettiva va dunque evidenziato che alcuni reati introdotti dal legislatore italiano nel 2001 (quando è stato introdotto il reato di associazione terroristica anche *internazionale*), nel 2005 (quando il legislatore ha immesso nell'ordinamento i reati di arruolamento e addestramento con finalità di terrorismo anche internazionale) e nel 2016 (quando è stata assegnata rilevanza penale, tra le altre fattispecie, anche al finanziamento di condotte con finalità di terrorismo e agli atti di terrorismo nucleare), sono dovuti proprio all'adeguamento dell'Italia all'ordinamento europeo e sovranazionale.

Prima di questi episodi di terrorismo di matrice internazionale, il nostro ordinamento, anche a seguito di fatti di cronaca interna più risalenti relativi ad azioni con finalità terroristiche negli anni '70 e '80 del 1900, conosceva già specifiche responsabilità penali nei confronti di atti che possono essere racchiusi sotto la qualifica di terrorismo (è il caso, ad esempio, del reato di associazione terroristica e dell'aggravante generica di terrorismo di cui si parlerà successivamente).

Prima di esaminare le diverse tipologie di reati collegati al terrorismo deve essere risolta – evidentemente – una problematica di fondo che è quella di individuare cosa siano il “terrorismo” e la “finalità terroristica” di un reato ai sensi dell'ordinamento penale italiano ed internazionale.

In linea generale, va sottolineato che ottenere una definizione di terrorismo è assai complesso e nemmeno in sede internazionale si è mai giunti ad una formulazione di tale concetto che possa dirsi realmente condivisa.

² Come, ad esempio, la direttiva n. 541 del marzo 2017 con la quale l'Unione Europea ha obbligato gli Stati ad inserire nel proprio ordinamento i reati di addestramento o viaggio per scopi terroristici; l'organizzazione o l'agevolazione di tali viaggi; la fornitura o la raccolta di fondi connessi ad attività o gruppi terroristici.

In quella sede, infatti, fino a tempi relativamente recenti, è difficile individuare, nei diversi trattati o accordi tra Stati – che pure prevedevano fattispecie di reato riconducibili a ciò che oggi viene generalmente definito “terrorismo” – una definizione compiuta di quest’ultimo. Per fare un esempio, nella “Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici dinamitardi”, conclusa a New York il 15 dicembre 1997 e ratificata dall’Italia con la legge n. 34 del 2003, all’art. 2 si prevede che commette reato chiunque intenzionalmente ed illecitamente consegna, collochi o faccia detonare un esplosivo o altro ordigno letale contro un luogo di utilità pubblica, una struttura statale o governativa, un sistema di trasporto pubblico, con l’intento di provocare morte o gravi lesioni fisiche. Anche in questo caso, ma se ne potrebbero citare molti, non si ritrova una vera e propria definizione di terrorismo, ma vi è semplicemente un elenco di fattispecie delittuose che vengono fatte rientrare all’interno di tale categoria.

Ciò che risulta evidente dall’analisi di questi documenti internazionali è che, in tutte le definizioni proposte in sede istituzionale, emerge un elemento comune: l’uso della violenza. Rimane tuttavia da chiarire quando tale violenza possa essere qualificata come terrorismo, ossia quali siano gli scopi perseguiti mediante essa e in quali condizioni questi scopi giustifichino l’etichetta di “terrorismo”. La mancanza di una definizione univoca – o, nei casi in cui essa è presente, della sua genericità – trova probabilmente fondamento nella natura mutevole del concetto di terrorismo e nelle differenti motivazioni che, nelle varie fasi storiche, hanno determinato ciò che veniva considerato “terrorismo” in quel contesto.

Ciononostante, un primo (e probabilmente unico) tentativo compiuto di definizione della nozione di terrorismo a livello internazionale si può rintracciare nell’articolo 2, comma 1, lettera b della “Convenzione Internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo” siglata tra dagli Stati appartenenti alle Nazioni Unite a New York nel 1999 e ratificata anche dall’Italia nel 2003, con la legge n. 7 del 2003. In quella sede, è stato definito il terrorismo come un qualsiasi «Atto destinato ad uccidere o a ferire gravemente un civile o ogni altra persona che non partecipa direttamente alle ostilità in una situazione di conflitto armato quando, per sua natura

o contesto, tale atto sia finalizzato ad intimidire una popolazione o di costringere un governo o una organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere, un atto qualsiasi».

Altre definizioni di terrorismo possono essere rintracciate all'interno del diritto dell'Unione Europea. Nel marzo 2017 l'Unione Europea ha adottato una direttiva sulla lotta contro il terrorismo (direttiva n. 541). Le norme introdotte a livello europeo, che mirano sostanzialmente a rafforzare il quadro giuridico dell'Unione Europea per prevenire gli attentati terroristici, qualificano come tali i reati che hanno l'obiettivo di intimidire una popolazione, ovvero costringere indebitamente un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere qualsiasi atto o, infine, destabilizzare o distruggere gravemente le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale. In questo caso, quindi, la matrice terroristica prescinde da una specifica tipologia di azione od omissione commessa da un soggetto, ma viene qualificata terroristica un'azione delittuosa sulla base dello scopo per il quale il soggetto agisce.

Anche prima di questo intervento da parte dell'Unione europea, il nostro legislatore ha provato a trarre una definizione, sul piano del diritto interno, più o meno univoca di terrorismo.

Essa è stata introdotta direttamente nel Codice penale dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 e introdotto l'art 270-*sexies* del Codice penale. In esso si prevede, infatti, che debbano essere considerate adottate con «finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale».

Dalla disposizione richiamata emerge, in primo luogo, che sono considerate a «finalità di terrorismo» le condotte suscettibili di arrecare grave danno a uno Stato o a un'organizzazione internaziona-

le. Tuttavia, perché una condotta criminosa possa essere qualificata come diretta a scopi terroristici, questo requisito da solo non è sufficiente poiché è necessario che l'agente agisca con un determinato fine o uno scopo specifico.

La possibilità di causare un grave danno a uno Stato o a un'organizzazione internazionale è, infatti, collegata a tre diverse finalità individuate dalla stessa disposizione legislativa, verso le quali l'azione dell'agente deve essere orientata.

Lo scopo dell'azione è individuato alternativamente: *a)* nell'intimidazione della popolazione; *b)* nella volontà di costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o, infine, *c)* in quello di destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale.

Per realizzarsi la finalità terroristica, quindi, è essenziale che un soggetto persegua almeno uno di questi scopi.

A questo si deve poi aggiungere un elemento che deriva dalla giurisprudenza di merito, che, nel tentativo di distinguere le fattispecie di terrorismo da quelle dell'eversione dell'ordinamento costituzionale, ha sottolineato come nel primo vi sia un intimo legame con la diffusione del panico nella popolazione, che rappresenterebbe pertanto una caratteristica peculiare del terrorismo. Secondo i giudici, infatti, la connotazione tipica degli atti di terrorismo è stata «individuata dalla più autorevole dottrina nella “depersonalizzazione della vittima” in ragione del normale anonimato delle persone colpite dalle azioni violente, il cui vero obiettivo è costituito dal fine di seminare indiscriminata paura nella collettività e di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un determinato atto» (Cass. pen. sez. 1, sent. n. 1072/2006).

Come osservato in precedenza, il requisito della violenza sembra essere un elemento tipico dei reati connessi al terrorismo, per cui può sorprendere – come ha sottolineato la dottrina più attenta – che tale requisito non compaia nell'art. 270-*sexies* del Codice penale. Tuttavia, questa assenza non appare significativa, poiché l'articolo non disciplina una fattispecie autonoma, ma attribuisce la

finalità terroristica a un insieme di condotte in cui la violenza (o la possibilità di compiere azioni caratterizzate dalla violenza) risulta essere già insita nel reato stesso.

La disposizione termina poi con una clausola di chiusura, generale ed aperta (c.d. in bianco), secondo cui rientrano nella categoria degli atti con finalità terroristica «le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia». In questo modo il legislatore consente l'automatico adeguamento dell'ordinamento interno ad altre possibili definizioni di terrorismo programmate a livello internazionale.

2. La matrice terroristica come aggravante e come elemento costitutivo del reato

Per quanto riguarda l'identificazione sul piano del diritto interno dei c.d. reati connessi al terrorismo, è necessario preliminarmente mettere in luce una distinzione che il legislatore compie in relazione alla matrice terroristica dei reati.

Vi sono casi, che verranno valutati nel prossimo paragrafo, in cui il Codice penale prevede che la finalità del terrorismo sia un elemento costitutivo del reato, ovvero si prevede che un certo reato si possa configurare come tale solo ed esclusivamente se il soggetto ha attuato la condotta criminosa con l'intento di agire con finalità terroristica. In assenza di tale volontà, quindi, l'azione potrebbe essere ricondotta all'interno di altri reati (poiché l'azione stessa è considerata reato indipendentemente dalla volontà di matrice terroristica) oppure potrebbe anche risultare una condotta non penalmente rilevante.

Accanto a queste singole fattispecie di comportamenti criminali, il legislatore nel 1979 – quindi in un periodo in cui azioni terroristiche avvenivano, come è noto, all'interno del territorio dello Stato – ha introdotto un'aggravante generica “di finalità terroristica” (dal 2018 incorporata nell'art. 270-*bis*1 del Codice penale) che può applicarsi a qualsiasi fattispecie di reato per la quale non sia richiesta la finalità terroristica come elemento proprio del reato stesso. In

questo senso si prevede che quando un reato sia commesso con una finalità terroristica o di eversione dell'ordine democratico, punibili con pena diversa dall'ergastolo, la pena sia aumentata della metà, salvo appunto che la circostanza sia elemento costitutivo del reato.

Questa disposizione sino alla definizione nel diritto interno della nozione penalmente rilevante di terrorismo, poteva creare non poche problematiche, poiché la valutazione che il reato (qualsiasi reato) fosse stato commesso con finalità terroristica, era opera lasciata all'interprete (il giudice) che non solo doveva valutare se nel caso concreto vi fossero elementi tali da ravvisare una finalità terroristica, ma era chiamato anche ad interpretare la nozione stessa di terrorismo. Dopo l'introduzione dell'art. 270-sexies del Codice penale, attraverso il quale il legislatore ha cercato di fornire un'interpretazione sostanziale del terrorismo, si registra almeno una maggiore chiarezza su ciò che deve essere considerato terrorismo ai fini della legge penale. Purtroppo si deve sottolineare che anche la giurisprudenza precedente all'individuazione del significato di terrorismo da parte del legislatore, aveva caratterizzato la finalità terroristica nell'azione che incute terrore nella collettività attraverso azioni criminose indiscriminate, dirette, cioè, non contro le singole persone ma contro quello che esse rappresentano o, se dirette contro la persona indipendentemente dalla sua funzione nella società, miranti a incutere terrore per scuotere la fiducia nell'ordinamento costituito e indebolirne le strutture (Cass. pen. Sez. I, sent. n. 3130/1987).

3. I reati connessi al terrorismo: associazione con finalità terroristiche e altre fattispecie

Venendo ora all'analisi dei singoli reati connessi al terrorismo, ovverosia di quei reati per i quali l'intento del terrorismo è elemento costitutivo e non una semplice aggravante dello stesso, vi è da sottolineare che l'ordinamento interno prevede numerose fattispecie criminose.

Il primo di questi reati è di tipo associativo. All'art. 270-*bis* del Codice penale, introdotto nel nostro ordinamento nel 1980, si pre-

vede la pena alla reclusione da sette a quindici anni per chiunque promuova, costituisca, organizzi, diriga o finanzi delle associazioni che si propongono «il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico». Con la riforma operata con il decreto-legge n. 374 del 2001 è stato poi espressamente indicato che la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale.

Anche la sola partecipazione a tali associazioni è considerata una fattispecie di reato penalmente perseguibile e per il partecipante all'associazione si prevede la reclusione da cinque a dieci anni. Si tratta di un reato necessariamente plurisoggettivo, trattandosi di una fattispecie che necessita la partecipazione di più soggetti. Va segnalato, inoltre, che rispetto ad altri reati di tipo associativo (come, ad esempio, l'associazione a delinquere o l'associazione di tipo mafioso di cui agli artt. 416 e 416-*bis* del Codice penale che richiede per la presenza di una associazione un numero di almeno tre persone) non è necessario un minimo di partecipanti. Pertanto, in questo caso per configurare una associazione sarebbero sufficienti due soggetti. In questa prospettiva, però va anche segnalato che, come si vedrà in seguito, il legislatore ha inteso colpire anche strutture non associative, cioè accordi tra soggetti che non siano riferibili però ad un legame associativo, in modo tale da “colpire” anche quei comportamenti che si intendono far rientrare nella cerchia “terroristica” senza che essi avvengano però all'interno di associazioni (v. *infra*).

Come si è detto, è il fatto stesso che un soggetto si trovi in correlazione con una associazione con finalità terroristiche a far emergere una fattispecie di reato, senza quindi che sia necessario il compimento di altre azioni che la legge qualifica come reati. Inoltre, come la giurisprudenza ha in più occasioni rilevato, la norma che criminalizza le associazioni terroristiche si accontenta del “proposito” di compiere atti di violenza con finalità di terrorismo, anticipando la soglia della punibilità in ragione del maggior pericolo rappresentato dalla violenza terroristica.

Questo, peraltro, è ciò che contraddistingue il reato in esame da altre norme che colpiscono forme associative. Per esempio, la nor-

ma che criminalizza le associazioni che mirano a sovvertire violentemente l'ordinamento politico e giuridico dello Stato, richiede che tali associazioni *siano dirette e idonee a tali scopi*, ovvero sia richiede che siano integrati i requisiti oggettivi del tentativo di delitto: idoneità e univocità degli atti al raggiungimento del fine eversivo. Per quel che attiene al vincolo associativo, la giurisprudenza suggerisce che per contemplare il reato sia sufficiente la presenza di una struttura sì organizzata ma «anche elementare, che presenti un grado di effettività tale da rendere almeno possibile l'esecuzione di parte del programma criminoso» (Cass. Pen., sez. VI, sent. n. 46308/2012).

Passando in rassegna altri reati previsti nel Codice penale, ve ne sono alcuni connessi in qualche modo al reato di tipo associativo. L'articolo 270-ter del Codice penale (*Assistenza agli associati*), per esempio, punisce con una pena sino a quattro anni chi dà rifugio o fornisce vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano alle associazioni anche di matrice terroristica³.

Vi sono poi una serie di condotte penalmente rilevanti molto simili a quelle punite nella realtà associativa ma che integrano fattispecie a sé laddove il fatto venga compiuto in una realtà diversa da quella dell'associazione. Esse sono tutta una serie di condotte (l'arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale; l'organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo; l'addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale; il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo) che il legislatore ha evidentemente inteso introdurre per colpire condotte terroristiche (i c.d. *foreign fighters*) che in genere sfuggono al principio associativo e che per criminalizzare le quali, quindi, non sarebbe sufficiente la previsione esaminata in precedenza.

Venendo ora ad una breve analisi di queste condotte, l'art. 270-quater¹ del Codice penale (*Organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo*), prevede che, al di fuori dei casi di associazione con finalità terroristica o di arruolamento con finalità terroristica, è

³ Si prevede anche una scriminante nei confronti dei prossimi congiunti poiché viene considerato non punibile il soggetto che commette il fatto in favore di un prossimo congiunto.

punito con la reclusione da cinque a otto anni chi organizza, finanzia o propaganda viaggi in territorio estero finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo. Con questa fattispecie il legislatore ha inteso introdurre un reato di pericolo presunto con soglia di punibilità anticipata abbastanza evidente. Questo potrebbe creare una complicazione per il giudice che deve valutare la necessaria idoneità dei fatti e l'effettiva volontà degli organizzatori a promuovere viaggi per finalità di terrorismo, a maggior ragione perché questo reato si consuma solamente se l'azione viene consumata al di fuori dei casi previsti dell'associazione con finalità terroristica.

L'art. 270-*quater* del Codice penale, invece, punisce l'*arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale*. Si prevede che, sempre al di fuori dei casi di associazione con finalità terroristica, venga punito con la reclusione da sette a quindici anni chi arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale. Si prevede, infine, una pena anche nei confronti della persona arruolata che, sempre che non si tratti di addestramento (v. *infra*), è punita con la pena della reclusione da cinque a otto anni. Secondo la giurisprudenza di merito la nozione di "arruolamento" è equiparabile a quella di "ingaggio", per esso intendendosi il raggiungimento di un serio accordo tra soggetto che propone il compimento, in forma organizzata, di più atti di violenza ovvero di sabotaggio con finalità di terrorismo e soggetto che aderisce (Cass. pen., Sez. I, sent. n. 40699/2015).

Questa nozione permette di distinguere questo reato dall'ulteriore reato previsto dall'art. 270-*quinqüies* (*Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale*), dove si puniscono i soggetti che addestrano o comunque forniscono istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, è punito con la reclusione da cinque a otto anni.

sione da cinque a dieci anni. La stessa pena si applica nei confronti della persona addestrata. Inoltre, la medesima pena è prevista anche per le condotte di auto-addestramento, ovverosia considera penalmente rilevante la condotta di quel soggetto che autonomamente acquisisce informazioni per l'utilizzo o la preparazione dei materiali individuati dall'articolo stesso.

Il reato di addestramento è stato oggetto di diverse pronunce da parte della giurisprudenza di merito che ha individuato i soggetti punibili per questa tipologia di reati: l'addestratore, ossia colui che non si limita a trasferire informazioni ma agisce somministrando specifiche nozioni, formando i destinatari e rendendoli idonei ad una funzione determinata o ad un comportamento specifico; l'"informatore", ossia colui che raccoglie e comunica dati utili nell'ambito di un'attività e che, quindi, agisce quale veicolo di trasmissione e diffusione di tali dati, e, infine, l'"addestrato", ossia colui che si rende pienamente disponibile alla ricezione non episodica di quelle specifiche nozioni alle quali si è fatto sopra riferimento (Cass. pen. Sez. I, sent. n. 38220/2011). Per quel che riguarda l'auto-addestramento, invece, si ritiene comunque necessario che il soggetto realizzi comportamenti significativi sul piano materiale, univocamente diretti alla commissione delle condotte con finalità terroristiche (cui all'art. 270-*sexies* del Codice penale), non configurandosi il reato se il soggetto si limita ad una mera attività di raccolta di dati informativi o a manifestare le proprie scelte ideologiche (Cass. pen., Sez. V, sent. n. 6061/2017).

Un altro reato ricondotto espressamente alla finalità di terrorismo è quello previsto dall'Art. 270 *quinquies*-1, in tema di *finanziamento di condotte con finalità di terrorismo*. Anche in questo caso si intende punire chi, anche se non concorre in associazioni terroristiche o non organizza trasferimenti per finalità di terrorismo (per le quali esiste la previsione del finanziamento come condotta illecita, v. *supra*), raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro destinati a essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo. In questi casi si prevede che l'attore sia punito con la reclusione da sette a quindici anni, indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi per la commissione condotte. Questa considerazione finale della norma porta a conclu-

dere che ci si trova, come in altri casi analizzati, dinanzi ad un vero e proprio reato di pericolo presunto, in cui, ai fini della configurabilità, non è richiesto un evento di danno visibile all'esterno, ma è sufficiente una mera messa in pericolo del bene giuridico tutelato. Ad una pena più lieve, da cinque a dieci anni, soggiace anche chi deposita o costituisce i beni o il denaro destinati a essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo.

Accanto a queste fattispecie di reato, ve ne sono altre che trovano una specifica collocazione nel Codice penale. Si tratta, in quasi tutti i casi, di condotte che già di per sé sarebbero lesive di altri beni tutelati dalla legge penale e, quindi, delle azioni che potrebbero comunque risultare penalmente rilevanti, anche se mancasse il requisito della finalità terroristica.

L'art. 280 del Codice penale (*Attentato per finalità terroristiche o di eversione*), prevede fattispecie criminose relative al compimento di vere e proprie azioni di terrorismo. In esso si prevede infatti che chiunque, per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, attenta alla vita od alla incolumità di una persona, è punito, nel primo caso, con la reclusione non inferiore a venti anni e, nel secondo caso, con la reclusione non inferiore a sei anni.

Anche in questo caso si tratta di un reato "anticipato" che non ammette il tentativo poiché il reato si consuma compiutamente con l'attentato alla vita e all'incolumità di una o più persone senza che da questa azione ne debba necessariamente derivare una lesione o la morte della persona o delle persone alle quali l'attentato è rivolto. Per quanto riguarda le pene, infatti, la disposizione prevede in modo specifico che se dall'attentato all'incolumità di una persona ne deriva una lesione gravissima la pena è della reclusione non inferiore a diciotto anni. Se ne deriva una lesione grave la pena, invece, è della reclusione non inferiore ad anni dodici. Inoltre, se dall'attentato ne deriva l'evento morte della persona, si applicano, nel caso di attentato alla vita, l'ergastolo e, nel caso di attentato alla incolumità, la reclusione ad anni trenta.

In questa fattispecie di reato si ravvisa, come nei precedenti, la necessità che l'agente agisca con dolo specifico: l'attentato alla vita o all'incolumità devono essere realizzati per finalità terroristiche.

Il delitto di attentato con finalità terroristiche o di eversione si contraddistingue, sul piano soggettivo, per un doppio finalismo dell'agente. L'azione messa in atto dal soggetto deve essere anzitutto ispirata dal fine di eversione dell'ordine democratico o da quello di terrorismo (quindi nella consapevolezza di creare il rischio di un grave danno al Paese con uno degli scopi tipici indicati nell'art. 270-*sexies* del Codice penale). Allo stesso tempo, l'azione deve mirare a provocare morte o lesioni in danno di una persona, quali avvenimenti strumentali allo scopo. La morte o le lesioni sono dunque gli eventi naturalistici verso i quali si orienta la condotta tipica, con la conseguenza che il profilo materiale del fatto non si configurerebbe qualora non fosse provato che un attentato sia univocamente diretto ad offendere il diritto alla vita od all'integrità personale di una o più persone (v. Cass. pen. Sez. VI, sent. n. 28009/2014).

Una seconda fattispecie di reato è contemplata dall'art. 280-*bis* del Codice penale (*Atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi*). Con tale previsione normativa – salvo che il fatto costituisca più grave reato – viene punito chi, per finalità di terrorismo (da ricondurre quindi ai casi dell'art. 270-*sexies* del Codice penale), compie qualsiasi atto diretto a danneggiare cose mobili o immobili, mediante l'uso di dispositivi esplosivi o comunque micidiali⁴. La pena, in questi casi è da due a cinque anni⁵.

In qualche modo connessa a questi due ultimi reati è la previ-

⁴ La disposizione prevede che per dispositivi esplosivi o comunque micidiali si intendono le armi e le materie ad esse assimilate indicate nell'articolo 585 e idonee a causare importanti danni materiali. L'articolo 585 del Codice penale comprende le armi da sparo e tutte le altre la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona; tutti gli strumenti atti ad offendere, dei quali è dalla legge vietato il porto in modo assoluto, ovvero senza giustificato motivo; le materie esplodenti e i gas asfissianti o accecanti.

⁵ La norma prevede poi che un aggravio di pena della metà (quando il fatto è diretto contro sedi istituzionali (individuate dalla stessa disposizione nella sede della Presidenza della Repubblica, delle Assemblee legislative, della Corte costituzionale, degli organi del Governo o comunque di organi previsti dalla Costituzione o da leggi costituzionali) o la reclusione da cinque a dieci anni (se dal fatto deriva pericolo per l'incolumità pubblica ovvero un grave danno per l'economia nazionale).

sione contenuta nell'articolo 280-ter del Codice penale (*Atti di terrorismo nucleare*), con il quale si punisce chi, sempre per le finalità di terrorismo così come determinate dall'art. 270-sexies del Codice penale, compie una serie di attività connessa all'utilizzo, al possesso alla ricettazione di materiale radioattivo⁶.

Un ultimo reato da analizzare, più risalente nell'ordinamento rispetto a quelli citati in precedenza, è quello contenuto nell'articolo 289-bis del Codice penale in tema di *sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione*, che è stato introdotto con il decreto-legge n. 59 del 1978. Con questo reato il legislatore intende punire con la reclusione da venticinque a trenta anni chi sequestra una persona per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico. La configurazione concreta del reato si ha nel momento in cui si realizza la privazione di libertà personale del soggetto e, come ovvio, tale sequestro deve essere finalizzato al terrorismo o all'eversione. Deve essere finalizzato cioè ad arrecare un grave danno al paese e per quelle finalità individuate espressamente come terroristiche dall'art. 270-sexies del Codice penale. La disposizione in esame, infine, prevede che se dal sequestro ne deriva la morte della persona sequestrata, la pena è della reclusione a trent'anni (se l'evento è conseguenza non voluta dal reo) o dell'ergastolo (se il colpevole cagiona la morte del sequestrato).

4. Conseguenze ulteriori per i condannati per i reati connessi al terrorismo

In conclusione, occorre richiamare alcune ulteriori conseguenze che l'ordinamento ha previsto per i soggetti condannati per reati particolarmente gravi, tra cui quelli con finalità di terrorismo.

⁶ Le attività esplicitate nell'art. 270-sexies del Codice penale sono: procurare a sé o ad altri materia radioattiva; creare un ordigno nucleare o venirne altrimenti in possesso; utilizzare materia radioattiva o un ordigno nucleare; utilizzare o danneggiare un impianto nucleare in modo tale da rilasciare o con il concreto pericolo che rilasci materia radioattiva. Si prevede poi che alcune delle pene indicate nella disposizione siano applicate anche quando la condotta abbia ad oggetto materiali o aggressivi chimici o batteriologici.

Una parte di tali discipline è stata tuttavia profondamente incisa dalla giurisprudenza costituzionale. Da un lato, con riferimento all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario e il c.d. ergastolo ostativo, la Corte costituzionale (sent. n. 253 del 2019 e ord. n. 97 del 2021) ha progressivamente superato la presunzione assoluta di pericolosità dei condannati non collaboranti, ammettendo, sia pure in termini limitati e gradualisti, la possibilità di accesso ai benefici penitenziari sulla base di una valutazione individuale del percorso rieducativo. Dall'altro lato, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della revoca automatica di prestazioni assistenziali prevista dalla legge n. 92 del 2012 nei confronti dei condannati ammessi a misure alternative alla detenzione, ritenendola lesiva dei principi di eguaglianza e di tutela del minimo vitale (sent. n. 137 del 2021).

Diversamente, permane tuttora nell'ordinamento una conseguenza che può colpire un condannato per reati connessi al terrorismo. Essa è stata introdotta con il c.d. decreto sicurezza (decreto legge n. 113 del 2018, convertito con modifiche dalla legge n. 132 del 2018) con il quale è stata inserita un'ipotesi di revoca della cittadinanza per quei soggetti condannati in via definitiva per i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, nonché per i reati di partecipazione ad associazioni con finalità di terrorismo o sovversione dello Stato (art. 270 e 270-*bis* c.p.), per i delitti di banda armata (art. 306, secondo comma, c.p.); per il reato di assistenza agli associati di un'associazione con finalità terroristica (art. 270-*ter* c.p.) e, infine, per il reato di sottrazione di beni o denaro che sono stati sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo (art. 270-*quinquies* c.p.).

L'eventualità della denazionalizzazione del cittadino, introdotta invero in diversi ordinamenti occidentali, si applica unicamente ai soggetti che hanno ottenuto la cittadinanza dopo aver risieduto legalmente in Italia senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età; a quelli che hanno acquisito la cittadinanza a seguito di matrimonio con cittadino italiano, o ancora a coloro che sono nelle condizioni per ottenere la naturalizzazione nei casi di previsti

dall'art. 9 della legge sulla cittadinanza⁷. Tale misura, quindi, non si applica indistintamente a tutti i cittadini italiani ma solamente ad alcune "categorie" di cittadini. Inoltre, va sottolineato che con il recente decreto-legge n. 48 del 2025 è stata introdotta la regola per la quale alla perdita della cittadinanza si può ricorrere solamente a condizione che il condannato possieda o possa acquisire un'altra cittadinanza⁸.

La denazionalizzazione può essere adottata entro dieci anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna definitiva. Il provvedimento è adottato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno. La revoca della cittadinanza, dunque, sembra essere configurata dal legislatore come un provvedimento amministrativo discrezionale e non come automatismo della condanna passata in giudicato.

La dottrina ha criticato questa innovazione evidenziando una serie di possibili contrasti con alcuni principi costituzionali.

Da un certo punto di vista si è argomentato che tale disciplina possa essere in contrasto con l'art. 22 della Costituzione, laddove si prevede che «Nessuno può essere privato, per motivi politici [...] della cittadinanza [...]». Da un altro punto di vista, invece, si è sostenuto che, quantomeno nella giurisprudenza (e nella prassi) sembrerebbe che non siano considerati politici, specialmente quando si

⁷ La cittadinanza può essere concessa: a) allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni; b) allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente alla adozione; c) allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato; d) al cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica; e) all'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica; f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.

⁸ Ciò sarebbe stato introdotto allo scopo di prevenire situazioni di apolidia in conformità a quanto previsto dalla Convenzione relativa allo status degli apolidi del 28 settembre 1954 e dalla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia del 30 agosto 1961, rispettivamente ratificate dall'Italia con la legge 1 febbraio 1962, n. 306 e con legge 29 settembre 2015, n. 162.

tratta di valutare il divieto di estradizione, i reati lesivi dei diritti e delle libertà costituzionali (come quelli con finalità di terrorismo). Pertanto, la privazione della cittadinanza prevista dalla legge non contemplerebbe un caso di perdita della stessa per motivi politici.

Un altro elemento sollevato attiene all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, per il quale «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato». In particolare, infatti, ci si interroga sulla circostanza che la revoca della cittadinanza possa considerarsi una sanzione con finalità rieducativa. Tale argomento sembra però provare troppo. Vi sono infatti nell'ordinamento numerose pene accessorie che non sembrano essere finalizzate alla rieducazione ma, piuttosto, configurate come elementi di carattere per lo più punitivo, come ad esempio accade per la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

Infine, la discriminazione tra il cittadino italiano per nascita e lo straniero che acquista diversamente la cittadinanza, è stata vagliata sotto la lente del principio di eguaglianza, poiché solo il secondo potrebbe perdere la cittadinanza dinanzi al compimento della medesima attività criminosa. È proprio la diversa conseguenza dovuta ad una medesima fattispecie penale che parrebbe costituire una violazione del principio d'eguaglianza.

Forse il nodo più rilevante risiede proprio in questo profilo. Il principio di eguaglianza, infatti, non sembrerebbe consentire una differenziazione dei cittadini in categorie distinte, anche perché la cittadinanza si configura come uno status unitario, all'interno del quale non si danno differenze, quanto a diritti e doveri, tra chi la possiede per nascita e chi l'abbia acquisita successivamente.

Tale rilievo, tuttavia, non chiarisce se sia ammissibile prevedere, in via generale, la privazione della cittadinanza per tutti i cittadini che si rendano responsabili di determinate tipologie di reato. In questa prospettiva, diventa centrale interrogarsi sulla ragionevolezza di una trasformazione dello status giuridico della persona fondata sulla commissione di un illecito penale, e, in particolare, sulla legittimità della perdita della cittadinanza quale misura a carattere punitivo nei confronti di chi si renda autore di gravi reati contro la personalità dello Stato.

BIBLIOGRAFIA

BERTOLESI R., *Ancora nuove norme di materia di terrorismo. Legge 28 luglio 2016, n. 153: una primissima lettura*, in *Diritto penale contemporaneo*, 19 ottobre 2016; BRUCALE M., *La Consulta sulla revoca di indennità di disoccupazione, assegno e pensione sociale per i condannati che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere*, in *Penale diritto e procedura*, 13 luglio 2021; BERTOLINO C., *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. "Sicurezza"*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2019, p. 1 ss.; CAVASINO E., *Ridisegnare il confine fra «noi» e «loro»: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, p. 1 ss.; CONTINIELLO A., *Terrorismo e indottrinamento. Anatomia della fattispecie alla luce di una recente pronuncia della Suprema Corte di Cassazione*, in *Giurisprudenza penale Web*, n. 1, 2017, p. 1 ss.; CURRERI S., *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2018, p. 1 ss.; D'AGOSTINO L., *I margini applicativi della condotta di partecipazione all'associazione terroristica: adesione psicologica e contributo causale all'esecuzione del programma criminoso. Riflessioni sulla più recente casistica in materia di terrorismo islamico*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, 2017, p. 81 ss.; DE MARINIS F., *Considerazioni minime intorno al tentativo di arruolamento, tra legislazione e prassi giurisprudenziale*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 7-8, 2017, p. 71 ss.; GAROFOLI R., *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Tomo I (artt. 241-452)*, Neldiritto editore, Roma, 2015, p. 61 ss.; RAIMONDI M., *Due sentenze della cassazione in tema di condotta partecipativa a un'associazione terroristica di matrice jibadista e mera adesione ideologica*, in *Diritto penale contemporaneo*, 11 ottobre 2018; RAIMONDO F., *Il privilegio della cittadinanza: la revoca come strumento di contrasto al terrorismo. La riforma italiana nel contesto europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 416 ss.; ROBERTI F., *Le nuove fattispecie di delitto in materia di terrorismo*, in A.A. DALIA (a cura di), *Le nuove norme di contrasto al terrorismo. Commento al Decreto-legge 27 luglio 2005*, n. 144, Giuffrè, Milano, 2006, p. 467 ss.; RUOTOLO M., *Reati ostativi e permessi premio. Le conseguenze della sent. n. 253 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Sistema Penale*, 12 dicembre 2019; SILVIA C., *Delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (270bis/270sexies)*, in G. COCCO, E.M. AMBROSETTI, E. MEZZETTI (a cu-

ra di), *I reati contro i beni pubblici. Stato, amministrazione pubblica e della giustizia, ordine pubblico*, Cedam, Padova, 2013, p. 40 ss.; VALSECCHI A., *La cassazione sulla nozione di “violenza terroristica”, e sul rapporto fra il reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e il reato di associazione terroristica (art. 270 bis c.p.)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 8 maggio 2012; VIOLA L., *La revoca della cittadinanza dopo il decreto sicurezza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2021, p. 86 ss.

CAPITOLO 3

L'ASSETTO ISTITUZIONALE DEL CONTRASTO AL TERRORISMO

Lapo Montelatici

SOMMARIO: 1. Lo “stato di eccezione” e lo “stato di emergenza”. – 2. Costituzione italiana e “stato di emergenza”. – 2.1. Lo “stato di guerra”. – 3. Ordinamento nazionale e “guerra al terrorismo”. – 3.1. La decretazione d’urgenza. – 4. Ancora su ordinamento nazionale e “guerra al terrorismo”. – 4.1. Misure preventive, misure repressive e terrorismo interno. – 4.2. Misure preventive, misure repressive e terrorismo internazionale. – 5. Il Governo e le articolazioni amministrative “antiterrorismo”.

1. Lo “stato di eccezione” e lo “stato di emergenza”

Il fenomeno terroristico e il suo contrasto rientrano, a pieno titolo, tra gli accadimenti straordinari che concorrono a definire lo “stato di eccezione”.

Lo “stato di eccezione” si caratterizza per l’esercizio di un potere, cosiddetto, costituente, atto, cioè, ad istituire un “ordine nuovo”, che, in quanto tale, si pone in contrasto con la legalità costituzionale [Piergigli 2023, 16].

Lo “stato di eccezione” risulta, dunque, alternativo allo “stato di emergenza”, che, invece, si caratterizza per l’esercizio di un potere costituito, sebbene la “gestione delle emergenze” – e, prima ancora, la dichiarazione dello “stato di emergenza” – possa dar luogo all’esercizio di un potere costituente. Con la dichiarazione dello “stato di emergenza” si sospende, infatti, l’ordinamento, inficiandone, così, l’efficacia [Piergigli 2023, 16].

In tutto questo, può accadere che sia la stessa Costituzione a disciplinare lo “stato di emergenza”, in ordine sia ai presupposti per la sua dichiarazione, sia all’esercizio dei “pieni poteri”. Allo stesso modo, può accadere che la disciplina dello “stato di emergenza” non sia *preventiva*, dunque, che «*il fondamento della sospensione e*

del regime di eccezione vada ricercato nel principio di necessità» [Piergigli 2023, 20].

2. Costituzione italiana e “stato di emergenza”

La Costituzione italiana non dispone che vengano sospese le garanzie, né tantomeno che venga alterato l’assetto dei poteri. Ciononostante, in dottrina, non manca chi ritiene che il silenzio del costituente non osti alla possibilità che la Costituzione venga sospesa [De Minico 2016; Piergigli 2023].

Ad ogni modo,

«la Commissione di Venezia, nell’ambito del Consiglio d’Europa, ha raccomandato agli Stati aderenti [...] di costituzionalizzare gli stati di emergenza e, in ogni caso, di delimitare l’esercizio dei poteri straordinari con adeguati meccanismi di verifica» [Piergigli 2023, 6].

In tutto questo, l’art. 78, Cost., disciplina uno “stato di emergenza” [Piergigli 2023], che è il cosiddetto “stato di guerra”, attribuendo alle Camere il potere di *deliberarlo*, oltre che di conferire *«al Governo i poteri necessari»*. Spettando, infine, al presidente della Repubblica, ai sensi dell’art. 87, c. 9, Cost., *dichiararlo*.

Resta da chiarire, anzitutto, se i “poteri necessari” siano da intendersi come “pieni poteri” – dovendosi, tuttavia, concludere in senso contrario [Giardina 1979, 101].

In secondo luogo, se i “poteri necessari” possano sospendere le garanzie.

2.1. Lo “stato di guerra”

«Mediante il conferimento dei poteri necessari allo stato di guerra», alcune garanzie verrebbero sospese, ma l’assetto dei poteri non verrebbe alterato [Giardina 1979, 110-111].

Rispetto, invece, ai suoi presupposti, la *dichiarazione* – e, prima ancora, la *deliberazione* – dello “stato di guerra” presupporrebbe *«il coinvolgimento del nostro Paese in una guerra»* [Carnevale 2006, 99]. Tuttavia, la nozione di “guerra”, quantomeno nella sua veste classica, mal si concilia con il contrasto al fenomeno terroristico.

Classicamente, la guerra deve essere condotta con *animus belli-gerandi*, oltre che avvalendosi del solo mezzo militare. E a difettare dei due elementi non è la cosiddetta “guerra al terrorismo”, bensì la “guerra moderna”, che, infatti, può essere condotta per finalità umanitarie, o, addirittura, senza avvalersi del solo mezzo militare [Schmitt 1972].

Nel primo caso, si pensi all'operazione *Allied Force*, che venne condotta dalla NATO in difesa della popolazione civile kosovara, per quanto in violazione dell'art. 2, § 4, della Carta ONU, che fa espresso divieto dell'“uso della forza”.

Nel secondo caso, invece, si pensi alla cosiddetta “guerra ibrida”, che rappresenta una minaccia sempre più reale. Al punto che, in tempi recenti, è stato convocato, per la prima volta, anche il Consiglio Supremo di Difesa, che, al contrario, sul tema, non si era mai pronunciato.

Dal canto proprio, l'espressione “guerra al terrorismo” – il cui conio, come noto, seguì ai terribili attentati dell'11 settembre 2001 – non testimonia affatto un sovvertimento della nozione di “guerra”, quantomeno nella sua veste classica: essa può, infatti, riferirsi a un'azione condotta da uno Stato ai danni di un altro Stato.

Sarebbe, dunque, pacifico che, in pendenza di una “guerra al terrorismo”, venisse *dichiarato* – e, prima ancora, *deliberato* – lo “stato di guerra” ex art. 78, Cost.

In ogni caso, in pendenza di una “guerra al terrorismo”, si consuma una sospensione della Costituzione, venendo, inoltre, intaccato, oltre che il diritto internazionale, l'ordinamento nazionale, la cui violazione, a sua volta, può dar luogo a illeciti sia *costituzionali*, sia *internazionali*.

3. Ordinamento nazionale e “guerra al terrorismo”

Può, dunque, accadere che il contrasto al fenomeno terroristico comporti un'azione militare ai danni di un altro Stato, che, in tal caso, viene accusato, a torto o a ragione, di essere “sponsor del terrorismo”.

Adirittura, è accaduto che uno Stato fosse, esso stesso, un'organizzazione terroristica.

Si pensi al cosiddetto “Stato Islamico dell’Iraq e del Levante”, che, tuttavia, non era tanto uno Stato, quanto, piuttosto, un’organizzazione terroristica che ambiva a costituirne uno.

Più frequentemente, accade che gli organi di vertice dello Stato siano riconducibili ad un’organizzazione terroristica; più semplicemente, che gli organi di vertice dello Stato non siano riconducibili ad un’organizzazione terroristica, ma che, comunque, le azioni di quest’ultima siano direttamente riconducibili allo Stato.

In tal ultimo caso, la “guerra al terrorismo” viene condotta ai danni di un altro Stato; segnatamente, lo Stato *agredito* reagisce allo Stato *aggressore*, esercitando, così, il proprio diritto alla legittima difesa.

Si pensi all’operazione *Enduring Freedom*, che venne avviata, all’indomani degli attentati dell’11 settembre 2001, in risposta al regime dei Talebani, accusato di aver fornito il proprio appoggio al gruppo terroristico *al-Qaida*.

All’operazione prese parte anche l’Italia, la quale accorse in difesa degli Stati Uniti, ai sensi dell’art. 51, della Carta ONU, oltre che dell’art. 5, del Trattato NATO.

L’unica guerra consentita all’Italia è, infatti, la guerra *difensiva*, in risposta, cioè, a una precedente aggressione.

Prima ancora, l’art. 11, Cost., stabilisce che «*l’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali*».

Come è noto, il costituente italiano non intese ricalcare gli articoli 1 e 2 del “patto Briand-Kellogg” [Cassese 1975, 471, 567], concluso, il 27 agosto 1928 a Parigi, al fine di «*eliminare la guerra come strumento di politica internazionale*» (cfr. https://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=briandkellogg).

Può, tuttavia, accadere che la guerra sia, invece, uno “strumento di politica internazionale”; segnatamente, può accadere che la “guerra al terrorismo” non avvenga in risposta a una precedente aggressione.

Si pensi all’operazione *Iraqi Freedom*, con cui gli Stati Uniti invasero l’Iraq, abbattendo, successivamente, il regime di Saddam Hussein, accusato, tra le altre cose, di fornire il proprio appoggio al gruppo terroristico *al-Qaida*.

Ciononostante, si è, anzitutto, sostenuto che l'invasione dell'Iraq fosse avvenuta in ragione della cosiddetta "legittima difesa preventiva", che, secondo alcuni Stati, può rappresentare un'eccezione, di marca *consuetudinaria*, al divieto espresso di "uso della forza", che, al contrario, è di marca *pattizia* [Arcari 2014].

In questo modo, l'invasione dell'Iraq potrebbe essere considerata una "guerra difensiva", sebbene in risposta a un'aggressione, in tal caso, *potenziale*.

In anni più recenti, si pensi, invece, alla "Coalizione internazionale anti-Daesh" – tuttora in essere –, che, tra gli altri, vede la partecipazione anche dell'Italia.

Il nostro Paese è, infatti, in prima linea nella "lotta al terrorismo", alla quale viene dedicata una considerevole porzione della cosiddetta "politica estera e di difesa".

La "lotta al terrorismo" non si esaurisce, tuttavia, nella sola "politica estera e di difesa", venendole, infatti, dedicata anche una considerevole porzione della "politica interna".

Ci torneremo. Per il momento, basti segnalare la l. 206/2004, che, da rubrica, introduce «*nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice*», trovando, inoltre, applicazione con riguardo «*ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica del 1980 nonché ai familiari delle vittime e ai superstiti della cosiddetta "banda della Uno bianca"*» (Art. 1-bis).

3.1. La decretazione d'urgenza

Se non potesse essere dichiarato lo "stato di guerra", il decreto-legge rappresenterebbe l'unico strumento per fronteggiare l'emergenza; dunque, l'unico strumento per contrastare il fenomeno terroristico.

Il decreto-legge viene previsto e disciplinato all'art. 77, c. 2, Cost.:

«Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni».

Al contempo, il decreto-legge viene disciplinato all'art. 15, c. 1, l. 400/1988:

«I provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria adottati ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione sono presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con la denominazione di “decreto-legge” e con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri».

Sebbene, dunque, soffrisse del cosiddetto “complesso del tiranno”, e, conseguentemente, temesse la figura del Governo, il costituente italiano ha stabilito che esso potesse adottare decreti-legge «sotto la sua responsabilità». Per poter adottare decreti-legge, infatti, il Governo non deve essere stato investito del relativo potere.

L'esercizio del potere di adottare decreti-legge, che, pure, presuppone il verificarsi di «casi straordinari di necessità e di urgenza», implica, inoltre, che essi vengano dimostrati mediante la loro indicazione nel preambolo.

Senza contare che, ai sensi dell'art 77, c. 3, Cost., «i decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione».

Dunque, mediante la “decretazione d'urgenza”, le garanzie non vengono sospese, né tantomeno viene alterato l'assetto dei poteri; piuttosto, viene derogato il cosiddetto “procedimento legislativo ordinario”.

In tutto questo, al Parlamento spetterà controllare l'esercizio, da parte del Governo, della funzione legislativa soltanto in sede di conversione del decreto-legge. Una volta, cioè, che il decreto-legge sia stato adottato, e abbia, dunque, già prodotto i propri effetti.

Prima ancora, è il presidente della Repubblica a dover controllare, in sede di emanazione, l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo.

4. Ancora su ordinamento nazionale e “guerra al terrorismo”

Come accennato, può accadere che il contrasto al fenomeno

terroristico non comporti né un'azione militare ai danni di un altro Stato, né tantomeno la "guerra al terrorismo" intesa come "strumento di politica internazionale".

Può, dunque, accadere che il contrasto al fenomeno terroristico, per quanto sia parte attiva della "guerra al terrorismo", rappresenti, piuttosto, una porzione della "politica interna".

Anzitutto, può accadere che l'ordinamento nazionale ripudi il fenomeno terroristico.

A tal proposito, si pensi agli artt. 17, c. 1, Cost., ai sensi del quale «i cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi», e 18, c. 2, Cost., ai sensi del quale «sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare».

L'ordinamento nazionale ripudia, dunque, il fenomeno terroristico, non solo in quanto accadimento *esterno* – che, tuttavia, può ricadere sulla "politica interna" –, ma pure in quanto accadimento *interno*, che, peraltro, minaccia, se non direttamente lo Stato, quantomeno la sua dimensione democratica.

E, rispetto alla nostra forma di Stato, la dimensione democratica rappresenta un elemento indefettibile, che, non a caso, impone alle nostre istituzioni di graduare la risposta anche rispetto al verificarsi di un accadimento straordinario quale è il fenomeno terroristico [Martini 2005, 46-47].

Sul piano interno, il fenomeno terroristico può essere contrastato mediante la proclamazione del cosiddetto "stato d'assedio", che, tuttavia, non trova unanimemente concorde la dottrina [Giardina 1979; Piergigli 2023].

Lo "stato d'assedio" è tristemente noto per non essere stato proclamato in occasione di un atto che, *ex post*, potremmo definire di "pirateria politica". Come noto, infatti, la "Marcia su Roma" non venne fermata, nonostante, già allora, l'ordinamento nazionale contemplasse strumenti di freno rispetto al verificarsi di eventi straordinari, oltre che eversivi.

Al contrario, lo "stato d'assedio" venne proclamato nel 1898, a Milano, in occasione dei moti popolari duramente repressi dal Generale Fiorenzo Bava Beccaris (che, in seguito, verrà nominato Senatore del Regno d'Italia).

Successivamente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, lo "stato d'assedio" non è mai più stato proclamato.

Al contempo, sebbene il nostro Paese sia stato minacciato dal fenomeno terroristico, principalmente, sul piano interno, è in virtù del cosiddetto "terrorismo internazionale" che è stata adottata la normativa di contrasto al fenomeno in parola. E, in questo modo, l'Italia ha, inoltre, aderito a una "lotta comune" che la vede schierata, in prima linea, assieme all'Occidente [Martini 2005, 43].

Tuttavia, per quanto possa ricadere sulla "politica interna", può accadere che il contrasto al fenomeno terroristico esuli da una "guerra al terrorismo" di carattere *internazionale* – o, quantomeno, *globale* –, rappresentando, piuttosto, una diretta emanazione del già richiamato ripudio del fenomeno terroristico, che, a sua volta, può essere declinato sotto forma di misure *preventive*, oppure sotto forma di misure *repressive*.

A tal proposito, si fa il caso di una particolare tensione, che è quella di una democrazia, quale la nostra, che resiste e si difende da minacce, appunto, esistenziali; da minacce, cioè, che mettono a dura prova i meccanismi democratici, che, come detto, sono tali persino nella risposta che le nostre istituzioni devono fornire rispetto al fenomeno terroristico [Martini 2005, 46-47].

Si fa, in altre parole, il caso della cosiddetta "democrazia protetta", che, tuttavia, esula dalla sospensione delle garanzie, oltre che dall'alterazione dell'assetto dei poteri, ricadendo, piuttosto, nella previsione di specifiche misure, come detto, *preventive* e *repressive*.

In tutto questo, la "Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo", da un lato, e la "Convenzione internazionale sui diritti civili e politici", dall'altro, consentono all'Italia di sospendere le garanzie [Piergigli 2023, 21-22].

Inoltre, «*per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale*» (Art. 2, § 2), può essere sospesa anche la Convenzione di Schengen – in forza della quale, altrimenti, «*le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque luogo senza che venga effettuato il controllo delle persone*» (Art. 2, § 1).

Da ultimo, si pensi alla sospensione disposta dal Governo Meloni, limitatamente al confine italo-sloveno, in ragione di minacce terroristiche connesse al fenomeno migratorio.

4.1. *Misure preventive, misure repressive e terrorismo interno*

Anzitutto, le misure a *prevenzione* e a *contrasto* del fenomeno terroristico sono necessitate in risposta sia al terrorismo *internazionale*, sia al terrorismo *interno*.

Le misure *preventive* e *repressive*, infatti, per quanto siano state adottate a partire dai cosiddetti “anni di piombo”, passando per le stragi di mafia, sono state implementate in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001 e, più recentemente, agli attentati di Parigi del 7 gennaio 2015.

In particolare, la l. 438/2001 ha convertito in legge, «*con modificazioni*», il D.L. 374/2001, «*recante disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*», introducendo l'art. 270-bis, c.p. (rubricato «*Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico*»). E, prima ancora, la l. 15/1980, denominata “legge Cossiga”, aveva modificato l'art. 270, c.p. (rubricato «*Associazioni sovversive*»).

La l. 43/2015 ha convertito in legge, «*con modificazioni*», il D.L. 7/2015, «*recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale*», che, in luogo della “Procura Nazionale Antimafia”, aveva istituito la “Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo” (Art. 10).

La l. 153/2016 (rubricata «*Norme per il contrasto al terrorismo [...]*») ha, invece, ratificato e dato esecuzione a una serie di impegni internazionali assunti dall'Italia.

Infine, sono state adottate misure a *prevenzione* e a *contrasto* del “riciclaggio” e del “finanziamento del terrorismo”.

Il “terrorismo internazionale” è stato, dunque, *prevenuto* e *contrastato* mediante il ricorso alla legislazione ordinaria, oltre che prevedendo apposite fattispecie di reato.

Come già il “terrorismo interno” [Piergigli 2023, 126], che, tuttavia, nella sua “fase acuta”, oltre che *prevenuto*, è stato *contrastato* mediante la previsione di un noto regime carcerario, che va sotto il nome di “carcere duro”.

Inoltre, il “terrorismo interno” era stato *prevenuto* e *contrastato* mediante la l. 152/1975, denominata “legge Reale”, che restringeva i diritti individuali, e la l. 191/1978, che restringeva, invece, le garanzie processuali.

La “legge Reale” è stata, poi, superata dal D.Lgs. 159/2011, che è intitolato «*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*».

Tuttavia, il “terrorismo interno” è stato *prevenuto e contrastato* mediante tutta una serie di misure legislative *speciali*, ma che, comunque, entrano in gioco se gli accadimenti straordinari vengono ricondotti alle fattispecie richiamate. Per quanto sia un accadimento altrettanto straordinario, il “terrorismo interno” viene, dunque, inquadrato come un fenomeno criminoso *comune* [Piergigli 2023, 130].

Al contrario, il “terrorismo internazionale” è stato *prevenuto e contrastato* mediante tutta una serie di misure non necessariamente legislative, che, inoltre, tendono a fuoriuscire dal regime ordinario.

4.2. *Misure preventive, misure repressive e terrorismo internazionale*

Laddove, dunque, fuoriesca dai confini nazionali, quello terroristico non viene inquadrato come un fenomeno criminoso *comune*.

Al contrario, la sua *prevenzione* e il suo *contrasto* sembrano caratterizzarsi, come detto, per il dispiegamento di misure che non sono necessariamente legislative, e la cui messa in campo, dunque, anziché al potere *giudiziario*, spetta al potere *esecutivo*.

Sebbene nel rispetto ossequioso del principio di legalità, le misure messe in campo sono, infatti, di carattere amministrativo. Il compito di ponderare gli interessi coinvolti – e, in generale, di presidiare il sottile equilibrio tra *Autorità* e *Libertà* –, ricadrà, dunque, sul potere esecutivo, anziché sulla legge e sul suo interprete. Al netto, ovviamente, delle fattispecie penali già richiamate, che, evidentemente, entreranno in gioco quando il fenomeno terroristico si sia consumato, e debba, dunque, essere fatta la “conta dei danni”, e in forza delle quali quella messa in campo, anziché una misura amministrativa, sarà una “misura di sicurezza”, a titolo, peraltro, di “sanzione sostitutiva” [Galzerano 2022, 274]. E al netto, infine, dei possibili ricorsi al TAR Lazio, che proverranno da coloro i quali siano stati sottoposti alle misure in parola.

In tutto questo, il “terrorismo internazionale” coinvolge cittadi-

ni, molto spesso, stranieri, che, dunque, possono ricevere particolari attenzioni da parte dei pubblici poteri [Piergigli 2023, 88-89] in ragione del solo fatto che gli atti terroristici siano stati messi in atto da cittadini, cosiddetti, “di seconda generazione”.

Le particolari attenzioni dei pubblici poteri possono, così, sfociare, oltre che nella restrizione ingiustificata dei diritti individuali e delle libertà fondamentali, nell'individuazione di un nemico, comunemente definito *pubblico*.

Il concetto di “nemico pubblico” è, invece, estraneo al costituzionalismo moderno: lo Stato, infatti, anche quando contrasta un *terrorista*, non contrasta mai un *nemico*, bensì, sempre e comunque, una *persona*. Non potendo, altrimenti, trovare giustificazione le misure, cosiddette, *premiali*, che, invece, vengono previste e disciplinate dalla l. 304/1982, per quanto riguarda i reati commessi entro il 31 gennaio 1982, e dalla l. 34/1987, rubricato «*Misure a favore di chi si dissocia dal terrorismo*» [Piergigli 2023, 129-130].

Storicamente, invece, il concetto di “nemico pubblico” non è stato, in alcun modo, estraneo, se non al costituzionalismo, quantomeno alla forma di Stato.

Si pensi, ad esempio, al cittadino romano, che poteva essere dichiarato “nemico pubblico”, e al quale, inoltre, poteva essere inflitta la cosiddetta *sacertas*, in forza della quale chiunque avrebbe potuto eliminarlo [Agamben 2005].

Si pensi, poi, al giurista e politologo tedesco, Carl Schmitt, che, agli albori del Novecento, riprese il concetto di “nemico pubblico” [Schmitt 1972] al fine di giustificare la tragedia dell'antisemitismo e, conseguentemente, la “caccia all'ebreo”.

Ad oggi, il concetto di “nemico pubblico” può applicarsi alla dimensione internazionale. E, in taluni ordinamenti, non è raro che il potere esecutivo provveda ad eliminare il “nemico pubblico” senza ricorrere a un regolare processo, oltre che al di fuori dei propri confini nazionali.

A tal proposito, si pensi agli Stati Uniti, che, in passato, si limitavano a imprimere il marchio di “nemico pubblico” ai cosiddetti *gangster*, e che, in epoca moderna, con il loro affacciarsi sullo scenario internazionale, compiono “omicidi mirati” ai dan-

ni di terroristi o di sospetti tali – anch’essi, al pari dei *gangster*, inseriti in una lista di “nemici pubblici”.

Ad ogni modo, dalla cittadinanza straniera discende, poi, la possibilità che i terroristi vengano *espulsi*, e che, dunque, non vengano sottoposti ad alcun “regime carcerario speciale” – e, prima ancora, ad alcun regime ordinario.

Il “terrorismo internazionale” non può, dunque, essere considerato alla stregua di un fenomeno domestico – e, in quanto tale, non può essere *prevenuto e contrastato* ricorrendo agli strumenti della polizia giudiziaria, prima, e del processo penale, poi.

Anzi, sebbene il nostro ordinamento conosca la “detenzione amministrativa” con riguardo al solo fenomeno immigratorio, prevede, al contempo, l’espulsione del cittadino straniero sospettato di terrorismo, che, dunque, non verrà sottoposto al regime ordinario, secondo il quale, prima, si muove un’*accusa*, poi, si svolge un *processo*, infine, si pronuncia una *sentenza*.

Nel caso, dunque, del cittadino straniero, sembra vigere la “regola del sospetto”.

Il cittadino straniero può, inoltre, essere sospettato di terrorismo, in quanto si sia macchiato del relativo crimine al di fuori dei nostri confini nazionali. In tal caso, il fenomeno terroristico non è riconducibile alla categoria dei cosiddetti “reati politici”: si consente, così, l’estradiizione dello straniero, altrimenti, non ammessa, ai sensi dell’art. 10, c. 4, Cost. [Cassese 1975, 547-548, 550-556].

Ciononostante, se l’asilo politico può essere concesso, come privilegio, allo straniero che sia cittadino di uno Stato a noi *amico* [Kirchheimer 2002, 13], nulla vieta che l’espulsione possa essere inflitta allo straniero che sia cittadino di uno Stato a noi *nemico*.

In ogni caso, la “regola del sospetto” può trovare giustificazione in ragione del fatto che, sebbene sia semplicemente sospettato, il cittadino straniero non possa, comunque, essere detenuto senza un regolare processo. Per quanto, ovviamente, anche l’espulsione possa comportare seri danni al cittadino straniero, che potrebbe, infatti, ritornare da dove, invece, era fuggito [Cassese 1975, 556].

Il cittadino *italiano*, invece, non può essere espulso. Prima ancora, infatti, non può essere privato della cittadinanza, stante l’art. 22, Cost.

Al contrario, ai sensi del D.L. 113/2018, al cittadino naturalizzato che sia stato condannato per “reati di terrorismo” può essere revocata la cittadinanza italiana.

Il cittadino italiano deve, dunque, andare incontro a conseguenze dure sul piano penalistico, ma pur sempre in linea con il regime ordinario.

Infine, al fine di contrastare il fenomeno dei cosiddetti “*foreign fighters*”, ai sensi dell’art. 4, c.1, D.L. 7/2015, «*nei casi di necessità e urgenza, il Questore [...] può disporre il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell’espatrio di ogni altro documento equipollente*», e, in questo modo, impedire al cittadino italiano, in quanto sia sospettato di terrorismo, di uscire dai confini nazionali.

5. Il Governo e le articolazioni amministrative “antiterrorismo”

La l. 124/2007 ha riformato i “servizi di informazione per la sicurezza”, che ai sensi dell’art. 2, c. 2, sono, da un lato, l’“Agenzia informazioni e sicurezza esterna”, la cui abbreviazione è AISE, e, dall’altro, l’“Agenzia informazioni e sicurezza interna”, la cui abbreviazione, invece, è AISI.

Ai sensi dell’art. 2, c. 1, l. 124/2007, l’AISE e l’AISI compongono il “Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica”, che si compone, inoltre, del presidente del Consiglio dei ministri, del “Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica”, la cui abbreviazione è CISR, della cosiddetta “Autorità delegata”, «*ove istituita*», oltre che del “Dipartimento delle informazioni per la sicurezza”, la cui abbreviazione è DIS.

In tutto questo, la l. 124/2007 ha confermato l’accentramento della figura del presidente del Consiglio dei ministri [Macchia 2024, 192], che ha «*l’alta direzione e la responsabilità generale della politica dell’informazione per la sicurezza*» (Art. 1, c. 1, l. 124/2007), che si avvale del DIS [Giupponi 2010, 13], che, infatti, «*è istituito [...] presso la Presidenza del Consiglio dei ministri*» (Art. 4, c. 1, l. 124/2007), e che presiede il già richiamato CISR (Art. 5, c. 3, l. 124/2007).

Viene, inoltre, *istituito* il “Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica”, la cui abbreviazione è COPASIR (Art. 30, l. 124/2007).

In tutto questo, il presidente del Consiglio dei ministri può *apporre, opporre e confermare* il “segreto di Stato”, limitando, in questo modo, l’attività sia della magistratura *requirente*, sia della magistratura *giudicante*.

In tal caso, è possibile che *politica* e *magistratura* entrino in conflitto, e alla Corte costituzionale sarà demandato il relativo giudizio sul “conflitto di attribuzione”.

A tal proposito, la Corte costituzionale si è pronunciata relativamente al “caso Abu Omar”, che, come noto, originava dal sequestro di un cittadino egiziano, che, sospettato di terrorismo, veniva prelevato da Milano per essere trasferito in un carcere egiziano.

In tale occasione, la Corte costituzionale ha convenuto «*con le risoluzioni del Parlamento Europeo circa la illiceità delle c.d. “consegne straordinarie”*» (Corte cost., 3 aprile 2009, n. 106, considerato in diritto n. 8.5), ma ha anche stabilito, come già aveva fatto con la sentenza 86/1977, che «*l’“individuazione dei fatti, degli atti, delle notizie, ecc. che possono compromettere la sicurezza dello Stato e devono, quindi, rimanere segreti” costituisce il risultato di una valutazione “ampiamente discrezionale e, più precisamente, di una discrezionalità che supera l’ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, in quanto tocca la salus rei publicae”*» (Corte cost., 3 aprile 2009, n. 106, considerato in diritto n. 12.4).

Infine, il Governo si avvale dell’“Unità di Crisi” sul piano *esterno*, e del “Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo”, la cui abbreviazione è CASA, sul piano *interno*.

BIBLIOGRAFIA

AGAMBEN G., *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi, Torino, 2005; ARCARI M., *Uso della forza [dir. int.]*, *Diritto on line* (2014), [https://www.treccani.it/enciclopedia/uso-della-forza-dir-int_\(Diritto-online\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/uso-della-forza-dir-int_(Diritto-online)/); BUSCEMA L., *Lo stato di guerra in tempo di pace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; CARNEVALE P., *Emergenza bellica, guerra al terrorismo*

e forma di governo: qualche considerazione sulla disattuazione dell'art 78 della Costituzione, in T. GROPPi (a cura di), *Democrazia e terrorismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, p. 99 ss.; CASSESE A., *Art. 10-12. Lo Stato e la comunità internazionale (Gli ideali internazionalistici del costituente)*, in G. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali. Art. 1-12*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 461 ss.; CASSESE A., *Il IX comma dell'Art. 87, Seconda parte*, in G. BRANCA (a cura di), *Il presidente della Repubblica. Art. 83-87*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1978, p. 270 ss.; DE MINICO G., *Costituzione, emergenza e terrorismo*, Jovene, Napoli, 2016; GALZERANO C., *Espulsione con finalità di prevenzione antiterrorismo*, in R. RAZZANTE (a cura di), *Dizionario dell'antiterrorismo*, Aracne, Roma, 2022, p. 273 ss.; GIARDINA A., *Art. 78*, in G. BRANCA (a cura di), *La formazione delle leggi. Tomo II. Art. 76-82*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979, p. 94 ss.; GIUPPONI T.F., *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007 (Saggio destinato agli Scritti in onore di Luigi Arcidiacono)*, https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0161_giupponi.pdf; KIRCHHEIMER O., *Giustizia politica*, Liberilibri, Macerata, 2002; MACCHIA M., *Il Governo in bikini. Fisionomia del potere governativo tra norma e prassi*, Franco Angeli, Milano, 2024; MARTINI A., *Difendere la democrazia da un nemico sconosciuto: il terrorismo*, in T. GROPPi (a cura di), *Democrazia e terrorismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, p. 33 ss.; NEPPI MODONA G., *La giurisprudenza costituzionale italiana in tema di leggi di emergenza contro il terrorismo, la mafia e la criminalità organizzata*, in T. GROPPi (a cura di), *Democrazia e terrorismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, p. 83 ss.; PIERGIGLI V., *Diritto costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2023; SCHMITT C., *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica a cura di Gianfranco Miglio e Pierangelo Schiera*, il Mulino, Bologna, 1972.

CAPITOLO 4

LA PREVENZIONE DEI “CONFLITTI” NELL’ORDINAMENTO REPUBBLICANO*

Adriana Apostoli e Alessandra Mazzola

SOMMARIO: 1. Ordinamenti democratici e principio di solidarietà. – 2. Il principio di solidarietà come “limite”. – 3. Le sfide “alla” solidarietà presentate dal Quadro finanziario pluriennale europeo 2028-2034. – 4. “Rearm” *Solidarity in the EU*: le politiche di coesione nella logica della sicurezza militare.

1. Ordinamenti democratici e principio di solidarietà

Il principio democratico non si esaurisce nella semplice definizione delle modalità o dei meccanismi attraverso i quali i cittadini concorrono alla determinazione della politica generale poiché investe anche le regole della convivenza civile. La democrazia, del resto, è anche un principio *ordinante*, ossia un sistema forgiato su un’ampia gamma di diritti delle persone e su pratiche politiche che, fattesi carico delle ragioni del pluralismo, sono in grado di offrire risposte alle istanze sociali, anche tra loro contrapposte, a partire da quelle generate dall’incidenza che i fattori economici e i rapporti di forza hanno nella dimensione di comunità.

Dalle regole procedurali per una convivenza civile, alla determinazione della politica generale, il principio democratico, insieme a quello di solidarietà e di uguaglianza, polarizza le determinanti dell’ordinamento giuridico, fungendo da criterio sia per l’esercizio del potere pubblico che per la tutela dei diritti.

Nell’ordinamento italiano, in particolare, la solidarietà è un principio che ricomprende i precetti costituzionali volti all’inte-

* Il presente capitolo è frutto di una riflessione condivisa da parte delle Autrici. Tuttavia, i paragrafi 1 e 2 sono da ricondurre ad Adriana Apostoli, mentre i paragrafi 3 e 4 ad Alessandra Mazzola.

grazione funzional-materiale della comunità politica verso e attraverso la quale si esprime la portata precettiva della stessa Costituzione. Il principio non rappresenta, dunque, un elemento accessorio o un valore morale relegato alla sfera individuale – come era, invece, la *fraternité* di stampo liberale – poiché concorre a garantire il carattere democratico dell’ordinamento giuridico.

Non a caso, l’esegesi dell’articolo 2 Cost. è fortemente influenzata dalla natura speculare delle situazioni soggettive poste in relazione, laddove i doveri non si atteggiavano a meri limiti esterni all’esercizio dei diritti, ma sono attribuiti alla persona con la stessa centralità con cui la Carta riconosce i diritti inviolabili. D’altronde, senza un diffuso senso civico, senza la “*virtus*” pubblica di mazziniana memoria che anima le coscienze e orienta i comportamenti verso l’interesse comune, la democrazia rischia di ridursi a una dimensione prevalentemente formale.

Se, infatti, lo scopo della società – intesa come “comunità di destino” – è il perseguimento del bene comune, quest’ultimo può essere realizzato solo mediante un sistema che assicuri l’equilibrio tra libertà e responsabilità, tra autonomia personale e partecipazione solidale. È in questa dimensione che la Costituzione, sancendo un corposo apparato di doveri come contraltare di un ampio catalogo di diritti, ha affermato il principio fondamentale per cui le garanzie dei diritti possono essere assicurate solo se ciascuno contribuisce, secondo le proprie capacità, a realizzare il bene comune. La solidarietà è pertanto legata a doppio filo alla previsione della rimozione degli ostacoli da parte della Repubblica, ponendo così le condizioni per una convivenza pacifica, presupposto indefettibile dell’esistenza stessa della comunità democratica.

Paradigmatico, in tal senso, il secondo comma dell’art. 3 Cost. che, oltre a fungere da criterio ordinatore – obiettivo verso il quale devono essere orientate le politiche pubbliche – evidenzia la profonda convergenza con l’art. 2 Cost.: la piena realizzazione della persona e la sua partecipazione attiva alla vita comunitaria presuppongono infatti la rimozione degli ostacoli politici, economici e sociali da parte della Repubblica, così come politica, economica e sociale è la declinazione del principio di solidarietà.

Peraltro, da entrambe le disposizioni costituzionali emerge la

centralità della persona, intesa non solo in una prospettiva individualistica, ma come soggetto profondamente legato al contesto sociale in cui è inserito. I diritti e i doveri, la libertà e la responsabilità, la dignità e la partecipazione sono poli complementari di un medesimo impianto normativo, volto a garantire spazi di autonomia individuale, ma anche – e soprattutto – a promuovere una cittadinanza attiva e solidale, garanzia dell'eguaglianza sostanziale.

In quest'ottica, il principio solidarista, pur essendo indubbiamente una norma precettiva, si connota altresì per essere un principio di ottimizzazione, ossia – kantianamente – come un dover essere che, ancorché privo di contenuto puntuale e immediatamente coercibile, è funzionale alla massimizzazione del risultato costituzionalmente definito, in coerenza con i valori di eguaglianza, coesione sociale e partecipazione democratica.

Rispetto a questi ultimi, la solidarietà è un centro di gravità normativa, capace di organizzare le reciproche interazioni, di mediare tensioni e orientare conflitti, tanto che può essere definita come un meta-principio, la cui effettività si riflette e si moltiplica mediante il concorso di altre previsioni costituzionali.

A un livello ulteriore – che è forse quello che oggi ha maggiore bisogno di essere riaffermato – la solidarietà svolge anche una funzione integrativa, sia dal punto di vista sociale che istituzionale, assicurando quel minimo comune denominatore senza il quale la convivenza si dissolverebbe nel conflitto generalizzato, nella logica hobbesiana del *bellum omnium contra omnes*.

Questo concetto richiama la teoria dell'integrazione di Smend, secondo la quale è possibile distinguere due dimensioni della solidarietà: quella dell'integrazione funzionale, legata all'esperienza comune e alla comunanza dei destini, che rafforza il legame tra individuo e collettività; e quella dell'integrazione materiale, fondata sulla partecipazione attiva a contenuti di valore condivisi. Il principio costituzionale di solidarietà, pertanto, non mira a un'integrazione sociale qualsiasi, potenzialmente compatibile anche con regimi autoritari o con modelli fondati sulla sola tutela delle libertà economiche, perché tende alla conservazione e al rafforzamento di un sistema assiologico che, pur inquadrabile nell'ambito delle costi-

tuzioni occidentali del Secondo dopoguerra, resta in molti tratti specifico dell'esperienza costituzionale italiana.

Nel nostro ordinamento, infatti, la solidarietà non pretende di risolvere o negare il conflitto sociale, ma lo presuppone nel suo potenziale dinamico, nella sua capacità di avviare processi di evoluzione normativa e, più in generale, di emancipazione e di giustizia sociale. Nei rapporti economici soprattutto, l'applicazione del principio comporta che la disciplina riservata ai consociati possa risultare non conforme a criteri (o teorie della giustizia) puramente retributivi, e che perciò esso determini, in alcune fattispecie, uno squilibrio che concerne una transazione in senso giuridico o economico.

Per quanto paradossale, quindi, nella Carta del '48 la solidarietà non si identifica con l'unità, bensì con la gestione ordinata del conflitto poiché attraverso essa l'ordinamento ha la possibilità di assumere su di sé le diseguaglianze e di trasformarle in criteri redistributivi, o di giustizia sociale.

2. *Il principio di solidarietà come "limite"*

L'integrazione presupposta dalla solidarietà si è da sempre fondata anche su una forma di inclusione oggettiva (o materiale) attraverso la quale le istituzioni interagiscono con un gruppo sociale che si caratterizza per una comune identità. Dal punto di vista giuridico, questo modello può essere facilmente ricondotto alle tradizionali categorie del diritto pubblico di popolo e di cittadinanza. Tuttavia, questo approccio, pur corretto sul piano dogmatico, mostra oggi tutti i suoi limiti, faticando a adattarsi alle nuove sfide – ambientali, migratorie, economiche, tensioni internazionali, innovazioni tecnologiche – che attraversano società sempre più complesse e cosmopolite.

Al principio solidarista affermatosi nel 1947-1948 fondato principalmente su una identificazione *a priori*, deve oggi essere affiancato un modello di integrazione più pragmatico, capace di promuovere la coesione sociale non in base a un'origine o un'appartenenza formale, ma in ragione del contributo attivo di ciascuno al progresso della comunità, al fine di porre in primo piano il concetto di cittadinanza "reale".

Conseguentemente, si rende evidente un elemento di forte contraddizione poiché, mentre gli ordinamenti giuridici occidentali, soprattutto a partire dalla fine del Secondo conflitto mondiale, hanno rivolto grande attenzione alla continua promozione e tutela dei diritti umani – nonché al perfezionamento di strumenti e garanzie giurisdizionali in caso di loro violazione – non è corrisposta un'uguale e pervicace insistenza sulla positivizzazione dei doveri e delle relative responsabilità, provocando uno squilibrio tra fattori caratterizzati da una indiscutibile omogeneità di fine che, viceversa, dovrebbero concorrere – in condizione di parità – alla definizione degli obiettivi primari che l'ordinamento necessariamente deve perseguire.

Questa asimmetria appare ancor più problematica alla luce delle trasformazioni del tempo presente, che investono le dimensioni politica, economica e sociale, e che finiscono per mettere in discussione – non solo a livello interno – *les hommes et les femmes situés*. Il riferimento è alla "frammentazione" dei parametri normativi e valoriali derivante dall'integrazione tra ordinamenti che intacca la tenuta di quei principi fondativi che, quasi ottant'anni fa, sembravano non solo condivisi ma anche in grado di resistere alle insidie del tempo.

È noto, infatti, che in un contesto sempre più globalizzato, l'integrazione sovranazionale richiede progressive cessioni di sovranità, e un ripensamento del rapporto tra diritti, doveri e responsabilità collettive sul presupposto che, se un autentico *demos* – anche ma non solo a livello europeo – può nascere dal rafforzamento del legame politico tra Stati-comunità, esso non può tuttavia prescindere dalla identificazione di obblighi condivisi.

In questo contesto di ri-caratterizzazione dei fondamenti della convivenza civile, il principio di solidarietà può espandere a pieno le proprie potenzialità. Dopo una stagione in cui la dottrina costituzionalistica ne ha, a vario titolo, denunciato la "svalutazione", esso è indubbiamente tornato al centro di una rinnovata attenzione, sempre più spesso richiamato nel dibattito pubblico e nei programmi politici. A ben vedere, tuttavia, questa "inversione" di tendenza è solo apparente poiché, più che a una reale assunzione di un principio giuridico, stiamo assistendo ad un suo impiego privo di

effettività normativa, limitato a una funzione puramente evocativa. Il principio è, infatti, prevalentemente utilizzato in chiave ideologica, conservandone il *nomen iuris* ma svuotandone la reale efficacia precettiva. Il ripetuto appello alla solidarietà non si traduce, invero, nella consapevolezza della sua forza prescrittiva poiché alimenta una sovraesposizione retorica che finisce per allontanarlo persino dalla funzione già sancita nel 1948.

È in questi termini che deve essere, con forza, riaffermata la funzione ordinante che la solidarietà può svolgere nell'architettura costituzionale: principio ispiratore e, soprattutto, criterio ermeneutico di natura sistemica, capace di orientare tanto i rapporti orizzontali tra i consociati quanto quelli verticali tra cittadini e istituzioni.

Una rilettura, quella proposta, tanto più necessaria in un'epoca in cui il richiamo alla solidarietà sembra oltrepassare anche i confini nazionali, come è messo in evidenza, a livello sovranazionale, dal presupposto valoriale dell'iniziativa "Rearm Europe".

Una volta definito per contenuti e limiti, "l'etichetta" di principio esclude la possibilità di un suo "impiego" per finalità incompatibili con la qualificazione democratica di un ordinamento.

La solidarietà non può dunque prestarsi a letture – ancorché avanzate da voci autorevoli anche della dottrina – che giungono a legittimare, ad esempio, l'invio di armi e mezzi militari a Paesi in guerra quale espressione di fratellanza tra popoli e tra Stati. Una impostazione, quest'ultima, che, per quanto suggestiva possa apparire sul piano retorico, si pone al di fuori del perimetro costituzionale, in aperto conflitto con i suoi principi supremi – a partire naturalmente da quello pacifista – oltre che con una "idea" del diritto quale strumento di mediazione, di cooperazione e di composizione non violenta dei conflitti. Il principio solidarista deve in questi termini essere interpretato come un vincolo alla discrezionalità dell'indirizzo politico e all'agire dei pubblici poteri, nonché come *controlimite* all'applicazione delle regole del diritto dell'Unione europea.

In quest'ottica, la solidarietà impone, ad esempio, che le scelte di bilancio siano orientate alla tutela dei diritti e alla riduzione delle disuguaglianze. In particolare, i diritti fondamentali sono posti al

centro dell’edificio costituzionale sia in quanto “scudi” nei confronti delle scelte di indirizzo politico e della legittimità dell’esercizio del potere, sia perché esigono da parte dei poteri pubblici l’adempimento del dovere di garantirne l’effettiva realizzazione.

La circostanza che la solidarietà venga ricondotta ad una funzione “strumentale” rispetto a quella assegnata ai diritti fondamentali consente di mettere in risalto il peso differente che, di volta in volta, è stato assegnato a questo principio nell’ordinamento interno, ma consente altresì di cogliere i limiti dell’esperienza dell’Unione europea.

Nell’ordinamento sovranazionale, infatti, la solidarietà non gode del medesimo valore assiologico riconosciuto dalla Costituzione repubblicana, tanto è vero che l’impulso solidaristico che sembrava portare *in nuce* l’idea di un’“Europa dei cittadini e dei valori” – per come affermato nella Carta dei diritti dell’Unione europea – si è fortemente attenuato quando le crisi planetarie più recenti, a cominciare da quella energetica, attraversando quella sanitaria, per giungere a quella bellica, hanno messo in luce tutti i limiti – non solo finanziari – dell’ordinamento sovranazionale, mostrando, in particolare, l’impossibilità di rendere permanente un meccanismo come il *Next Generation EU*: troppo oneroso sul piano del debito comune e, soprattutto, privo di una compiuta traduzione in meccanismi strutturali di solidarietà.

3. Le sfide “alla” solidarietà presentate dal Quadro finanziario pluriennale europeo 2028-2034

Le tensioni cui è sottoposto il principio solidarista si riflettono anche sugli strumenti giuridici di programmazione e di durata pluriennale dell’ordinamento sovranazionale. Per quanto rileva più direttamente in questa sede, desta forte preoccupazione la proposta per il Quadro finanziario pluriennale 2028-2034¹, che segna un ri-

¹ EUROPEAN COMMISSION, *The 2028-2034 EU budget for a stronger Europe*; nonché il comunicato stampa COMMISSIONE EUROPEA, *Un bilancio ambizioso per un’Europa più forte: 2028-2034*, Brussels, 16 luglio 2025.

torno a una logica di responsabilità fiscale più stringente e a una progressiva rarefazione degli strumenti solidaristici.

Presentata il 16 luglio 2025 dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, la proposta segna un passaggio politico cruciale non solo per l'entità delle risorse messe in campo, ma soprattutto per le priorità che individua, i meccanismi decisionali che introduce, la visione di integrazione europea che lascia emergere, sempre più orientata verso una deriva securitaria dell'azione sovranazionale.

L'elemento forse più significativo riguarda la ridefinizione delle priorità di spesa. I fondi destinati alla Politica agricola comune e alla Politica di coesione – che fino ad oggi hanno assorbito circa il 70% del bilancio europeo – vengono ridotti a circa il 45% del totale. A questa diminuzione si accompagna una scelta strutturale altrettanto incisiva, poiché le risorse vengono accorpate in un unico fondo da circa 865 miliardi di euro nel quale confluiscono capitoli di spesa profondamente eterogenei, quali agricoltura, coesione, immigrazione, controllo delle frontiere.

Questa impostazione segna un cambio di passo rilevante nella concezione stessa delle politiche di coesione, che vengono inserite “insieme al resto”, senza una chiara delimitazione funzionale di risorse dedicate e vincolate, con il rischio di essere progressivamente subordinate a obiettivi estranei alla loro natura. Ne deriva un possibile svuotamento delle finalità originarie di queste politiche, che, com'è noto, non costituiscono una voce accessoria del bilancio europeo, bensì lo strumento principale attraverso cui l'Unione è chiamata a contrastare le profonde disuguaglianze sociali, economiche e territoriali che la attraversano. In assenza di investimenti mirati e strutturali, questi divari non solo non si riducono, ma tendono ad ampliarsi, incidendo negativamente sulla stessa legittimazione del progetto costituzionale europeo.

Nel progetto di bilancio si scorge, nondimeno, un ulteriore elemento di tensione. Sotto il capitolo “coesione” vengono progressivamente ricondotte spese sempre più distanti dalle finalità solidaristiche di natura sociale e territoriale che dovrebbero caratterizzare l'azione sovranazionale; si assiste, così, a una crescente sovrapposizione tra politiche di coesione e sostegno all'industria della difesa,

fino al paradosso per cui fondi concepiti per riequilibrare le diversità territoriale e sociali unionali finiscono per alimentare – direttamente o indirettamente – la produzione di armamenti e processi di riarmo, soprattutto in chiave nazionale.

L’aumento della spesa per la difesa è presentato come atto necessario di responsabilità collettiva, funzionale alla tutela dell’ordine democratico europeo di fronte alle minacce esterne. Tuttavia, questa opzione si colloca all’interno di una strategia ancora largamente frammentaria e concorrenziale tra Stati membri, che rischia di alimentare esclusivamente “mercati nazionali della difesa”.

In questa prospettiva, la solidarietà – anziché fungere da vincolo all’azione pubblica – viene piegata a logiche di segno opposto, sostituendo l’obiettivo dell’inclusione e del riequilibrio con politiche di militarizzazione. La spesa militare è infatti giustificata quale espressione di responsabilità democratica, quasi come una necessità storica imposta dal conflitto in Ucraina; tuttavia, rischia di introdurre un vero e proprio paradigma di “solidarietà armata” assai distante da quella logica di prevenzione di ogni tipo di conflitto fatta propria dalla Costituzione repubblicana e dai Trattati istitutivi dell’Unione europea.

In luogo della frammentazione in ventisette programmi nazionali di riarmo, ciascuno con propri centri di decisione e di approvvigionamento, i principi del costituzionalismo democratico richiedono l’elaborazione di una politica comune di difesa, fondata su meccanismi congiunti e coordinati, nel quadro di una *governance* sovranazionale conforme ai principi democratici e solidaristici che l’Unione stessa è chiamata a garantire ai sensi dell’art. 2 TUE.

Il modello che emerge dalla proposta di quadro finanziario pluriennale dell’Unione europea rischia invece di compromettere la razionalizzazione degli investimenti e la costruzione di una strategia difensiva comune, tradendo il principio di solidarietà interstatale e piegandolo a logiche concorrenziali tra Stati membri. Sotto la retorica dell’autonomia strategica, potrebbe infatti affermarsi un’Europa “armata” ma non “unita”, nella quale la difesa diventa fattore di frammentazione politica e occasione di espansione dell’industria bellica.

Il massiccio aumento della spesa per la difesa nella struttura del bilancio pluriennale (+ 340%), pur rispetto a una base storicamen-

te contenuta, si realizza all'interno di una dotazione complessiva di risorse limitata determinando, di conseguenza, una riallocazione non neutrale di queste ultime, poiché ogni incremento delle risorse destinate a questa voce comporta una corrispondente contrazione delle politiche sociali e degli investimenti in *welfare*, istruzione, sanità e inclusione.

A beneficiare dell'obiettivo di militarizzare l'ordinamento europeo è, ancora una volta, il mercato. Infatti, il complesso sovranazionale dell'industria bellica sarà destinato ad assorbire una quota rilevante delle nuove risorse, anche grazie al nuovo Fondo per la competitività, che finanzia tecnologie *dual-use* ad alto impatto strategico. Queste ultime, in particolare, pur potendo essere orientate a fini civili e pacifici – dalla ricerca scientifica alle infrastrutture, dalla cybersicurezza alla protezione ambientale – vengono sempre più giustificate (e finanziate) in funzione del loro potenziale impiego militare, con un riferimento sempre più esplicito alla sicurezza interna e alla lotta al terrorismo.

L'ambiguità non è solo di sistema, ma è eminentemente politica, poiché contribuisce a normalizzare l'idea che sviluppo, innovazione e competitività debbano passare attraverso strategie di preparazione a eventi bellici, sul presupposto che i conflitti siano fenomeni da governare militarmente o da ricondurre a mere questioni di ordine pubblico. In questo modo finisce per trascurare anche la natura sociale, restringendo progressivamente lo spazio riservato all'effettiva promozione di valori quali la cooperazione, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della coesione.

Ricondurre le politiche di innovazione e di investimento nell'alveo dei principi pacifista e solidarista non significa ignorare le enormi sfide della sicurezza, né sottovalutare la minaccia di conflitti armati: significa piuttosto implementare un cambio di paradigma alla luce dei bisogni delle persone e delle comunità organizzate.

4. "Rearm" Solidarity in the EU: *le politiche di coesione nella logica della sicurezza militare*

Se la tutela dei diritti fondamentali e la separazione dei poteri

non si accompagnano a un chiaro ripudio della guerra come strumento di risoluzione dei conflitti, quale significato giuridico e politico possono ancora conservare? La pace non può essere relegata a presupposto implicito dell'ordinamento né ridotta a fattore acquisito una volta per sempre.

Il principio pacifista deve invece rappresentare una scelta esplicita, consapevole e trasversale, capace di orientare in modo coerente le politiche pubbliche, a partire da quelle di bilancio. Diversamente, il costituzionalismo democratico-sociale rischia di smarrire la propria carica trasformativa, riducendosi a sistema di garanzie meramente formali, incapaci di incidere sulle cause strutturali dei conflitti.

L'integrazione europea rende questa tensione particolarmente evidente poiché, com'è noto, l'ordinamento sovranazionale ha chiesto agli Stati membri una significativa limitazione della sovranità nazionale in nome di un progetto comune fondato sulla pace, sulla solidarietà e sulla giustizia tra le nazioni. La rinuncia ad ampi margini di autonomia decisionale è stata legittimata dalla promessa di un ordine capace di neutralizzare la guerra come strumento della politica, sostituendola con forme di cooperazione e con meccanismi redistributivi. Tuttavia, vi sono ancora scelte di indirizzo politico che privilegiano una concezione prevalentemente militarizzata della sicurezza, comprimendo gli strumenti di coesione e solidarietà da cui emerge una frattura sempre più marcata tra i principi proclamati e le prassi effettive dell'azione sovranazionale.

In questa frattura si annida uno dei rischi più gravi per l'Unione europea: la progressiva perdita di fiducia nel progetto originario. La crescente distanza tra le promesse fondative e le scelte politiche adottate alimenta infatti un diffuso sentimento di disaffezione. Ne consegue l'esigenza di restituire al principio solidarista la sua funzione di autentico parametro normativo: misura e limite dell'esercizio delle libertà individuali e collettive, criterio ordinatore dei rapporti tra consociati e tra cittadini e istituzioni, vincolo sostanziale all'agire dei poteri pubblici. Una simile rivitalizzazione consentirebbe di sottrarre la solidarietà alla deriva simbolica cui oggi troppo spesso soggiace, restituendole la centralità costituzionale e l'effettività giuridica che le appartengono. Del resto il principio di solidarietà non si

limita ad accompagnare la pace, ma ne rappresenta il presupposto strutturale, poiché non può esservi pace duratura senza giustizia sociale, né sicurezza senza riduzione delle diseguaglianze.

Sotto quest'ultimo profilo, il richiamo al "diritto alla pace" quale declinazione del principio di solidarietà tra popoli assume un valore paradigmatico. È noto che il pacifismo rappresenta uno tra i principi più complessi della modernità, frutto di un lungo percorso storico che ha progressivamente spostato l'asse dalla sua glorificazione alla sua stigmatizzazione; tuttavia, la sola circostanza che sia formalmente sancito nei cataloghi costituzionali e nelle carte dei diritti sovra e internazionali non è di per sé sufficiente a garantirne effettività. L'indeterminatezza normativa del principio pacifista e la difficoltà di renderlo giustiziabile – sia sul piano politico sia su quello giurisdizionale – ne rivelano l'intrinseca fragilità, soprattutto nei contesti in cui le scelte di politica internazionale risultano dominate da logiche di potenza bellica e di sicurezza militare.

Questa fragilità emerge con particolare evidenza nella dimensione dei rapporti internazionali. In questo contesto, il principio pacifista, pur essendo spesso formulato in termini più incisivi rispetto a quello solidarista, tende a essere subordinato alle decisioni assunte in sede multilaterale. Organizzazioni internazionali quali le Nazioni Unite, o alleanze militari come la NATO, possono invero deliberare interventi armati ai quali gli Stati che "ripudiano la guerra" finiscono per partecipare in nome di obblighi di cooperazione o di appartenenza. Ne deriva una tensione costante tra i principi costituzionali e i vincoli derivanti dall'appartenenza ad organizzazioni sovranazionali, i quali possono talora comprimere la forza precettiva degli stessi patti fondativi nazionali.

Rivendicare la centralità del principio pacifista – specialmente in contesti in cui si fa appello, come si è visto, alla "solidarietà armata" – significa ricondurre le esigenze della sicurezza entro una prospettiva capace di misurarsi con le cause strutturali dei conflitti: diseguaglianze, esclusione, marginalizzazione territoriale e sociale. Ricomponendo l'unità tra pace e solidarietà sembra infatti possibile preservare la credibilità del costituzionalismo democratico e aprire spazi per un diverso modello di integrazione, fondato sulla prevenzione, sulla cooperazione e sulla giustizia sociale.

BIBLIOGRAFIA

AZZARITI G., *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013; AZZARITI G. (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022; BASCHERINI G., *La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2018; BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, in ID. (a cura di), *Elementi di politica. Antologia*, Einaudi, Torino, 1998; BOBBIO N., *L’idea della pace e il pacifismo*, in ID. (a cura di), *Elementi di politica. Antologia*, Einaudi, Torino, 1998; CARLASSARE L., *L’art. 11 nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013; CARLASSARE L., *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016; CAVINO M., MALVICINI M., *Le guerre dell’Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2023; DE FIORES C., «L’Italia ripudia la guerra»? *La Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, Ediesse, Roma, 2002; DE VERGOTTINI G., *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022; FRAU M., *Il paradosso di un’industria europea della difesa senza una difesa comune*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2025; GALEOTTI S., *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, n. 1, 1996; GASPARI F., *Profili costituzionali della Difesa comune europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2023; MORTATI C., *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975; ONIDA V., *Guerra, diritto, Costituzione*, in *il Mulino*, 1999; PEZZINI B., *Per un ordine della sovranità disarmata*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022; REPOSO A., *Sovranità*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015; RIDOLA P., *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in ID., *Diritti fondamentali. Un’introduzione*, Giappichelli, Torino, 2006; SMEND R., *Costituzione e diritto costituzionale*, trad. it. a cura di F. Fiore e J. Luther, Giuffrè, Milano, 1988.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Matteo Frau, Alessandra Mazzola, Elisa Tira

Nel primo quarto di Secolo del nuovo millennio stiamo assistendo a una profonda metamorfosi del fenomeno bellico, segnata dall'avvento di una realtà ambigua in cui la guerra e il terrorismo si rivelano sempre più spesso come fenomeni inscindibilmente connessi e a tratti persino indistinguibili.

I dati statistici confermano che il terrorismo non è più un evento isolato, ma si concentra quasi totalmente nelle aree già devastate dai conflitti armati, dove l'erosione delle strutture statali e della forza del diritto permette alla violenza di prevalere sulle barriere etiche e giuridiche a protezione della pacifica convivenza tra i consociati. Nel caso degli Stati occidentali colpiti dal terrorismo, un sentimento collettivo di paura ha favorito l'erosione dei limiti all'uso della forza militare imposti dal diritto costituzionale e dal diritto internazionale, vanificando anche quelle minime garanzie residuali che puntellavano la cogenza dello *ius ad bellum* e dello *ius in bello*. L'espressione "guerra globale al terrorismo" ha costituito una manifestazione tangibile di tale contaminazione, portando al superamento della distinzione tra sicurezza e difesa e alla convinzione che i sistemi di contrasto tradizionali, pensati per i tempi di pace, non fossero adeguati nella guerra al terrorismo (il *Patriot Act* e il *military order* del 2011, seguiti al fatidico *September Eleven*, ne furono la prima testimonianza).

Questa trasformazione si inserisce peraltro in una cornice storica contraddistinta dall'emersione di un modello di conflitto ibrido e globalizzato (sia pure diacronicamente "spezzettato", come nella profetica definizione di Papa Francesco), nel quale i confini tra tempo di pace e tempo di guerra si offuscano irrimediabilmente e una combinazione eterogenea di azioni belliche colpisce indistintamente obiettivi militari, infrastrutture civili e reti energetiche, sino a minare, in ultima istanza, la fiducia delle popolazioni nei loro go-

verni, come dimostrato dai recenti scenari del conflitto russo-ucraino e delle *escalation* in Medio Oriente e nel Golfo Persico.

La complessità di questo nuovo mosaico strategico è ulteriormente esasperata dalla massiccia tecnologizzazione dei conflitti. Prima la *drone warfare*, e in seguito i sistemi d'arma letali autonomi (frutto del connubio tra la robotica di ultima generazione e l'intelligenza artificiale), hanno ridisegnato il campo di battaglia e i suoi protagonisti, che non sono più soltanto i combattenti umani, ma anche le macchine, cui viene spesso delegato il compito di uccidere senza un controllo umano significativo. Ma l'innovazione tecnologica ha esteso la dimensione della guerra anche al cyberspazio, che è divenuto il quinto dominio bellico, nel quale la minaccia è ibrida per antonomasia, rendendo difficile distinguere il concetto di cybersicurezza da quello di cyberdifesa.

L'impiego di algoritmi per la polizia predittiva e la sorveglianza biometrica, l'IA e i giochi di guerra per conoscere e/o prevenire le mosse dell'avversario, la produzione di c.d. *killer robots* rischiano di compromettere ulteriormente le garanzie costituzionali e i diritti inviolabili, poiché minano la tradizionale dimensione antropocentrica della guerra e portano l'opacità nei processi decisionali (la c.d. *black box*) e quindi nella catena delle responsabilità.

Parallelamente a questa evoluzione tecnica e tattica, si osserva una crisi profonda del multilateralismo e del costituzionalismo pacifista, che storicamente aveva cercato di arginare l'uso della forza attraverso il primato della politica, della diplomazia e del diritto.

Sebbene nel corso dei secoli il concetto di "guerra giusta" sia evoluto dalla visione formale romana alla visione morale medievale, è stato solo con il costituzionalismo democratico del secondo dopoguerra che la dimensione giuridica e quella etica si sono fuse nel principio del ripudio della guerra. Questo nuovo paradigma, magistralmente sancito nel nostro Paese dall'articolo 11 della Costituzione, non intende la pace come mera assenza di conflitti, ma piuttosto come una condizione giuridica (astrattamente) permanente che deve essere attivamente garantita dall'applicazione della Costituzione, come precetto e come procedura, nonché dalle organiz-

zazioni internazionali che, come l'ONU, mirano alla costruzione di un ordine internazionale pacifico e alle quali i Costituenti hanno delegato l'esercizio di un potere assolutamente inedito prima del Secondo dopoguerra, ossia quello che corrisponde alle limitazioni di sovranità consentite in base al medesimo articolo 11. Tuttavia, nonostante dopo il 1945 la guerra sia tecnicamente caduta in "desuetudine" come istituto giuridico legale, essa è rimasta tragicamente presente come fenomeno storico, mimetizzandosi sotto le etichette di interventi umanitari, operazioni di polizia internazionale, operazioni militari o "guerra al terrore". Questa "rimozione giuridica" ha creato una frattura tra l'ordine legale e la prassi politica, favorendo una pericolosa ri-legittimazione della minaccia e/o dell'uso della forza delle armi come strumento ordinario di persuasione e di negoziazione della politica internazionale, agevolata dall'interesse delle potenze nazionali più forti a negare cogenza alle norme del diritto internazionale o a interpretarle in modo strumentale alla protezione dei propri interessi geopolitici.

In questo scenario di tensione, il diritto di autodifesa riconosciuto dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite viene spesso dilatato oltre i suoi limiti originari di necessità e proporzionalità. Gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno rappresentato uno spartiacque: la c.d. "guerra al terrorismo" ha contribuito a favorire un progressivo slittamento rispetto al modello originario di sicurezza collettiva, fondato su conflitti interstatali, aprendo la strada a pratiche e dottrine controverse, quali l'estensione dell'autodifesa nei confronti di attori non statali, l'uso della forza sul territorio di Stati terzi "incapaci o non disposti" a reprimere il terrorismo o, addirittura, la legittima difesa preventiva.

Tali sviluppi, pur rispondendo all'esigenza di garantire una risposta efficace a minacce nuove e imprevedibili, sollevano rilevanti criticità sul piano della tenuta del sistema giuridico internazionale e degli assetti costituzionali nazionali. Sul versante del diritto internazionale, rischiano di attenuare i limiti tradizionali all'uso della forza, ampliando gli spazi di intervento unilaterale degli Stati e mettendo in discussione principi fondamentali quali la sovranità statale e il ruolo centrale del Consiglio di Sicurezza nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Sul piano interno, hanno un

impatto significativo sull'assetto costituzionale dei poteri relativi all'impiego della forza militare.

In particolare, nei sistemi democratici emerge una tensione sempre più evidente tra la crescente centralità dell'Esecutivo nelle decisioni relative all'impiego della forza e l'esigenza di assicurare un effettivo controllo parlamentare. Con specifico riguardo all'ordinamento italiano, il dettato costituzionale delinea un modello fondato sulla compartecipazione degli organi costituzionali, nel quale il Parlamento è chiamato a svolgere una funzione di autorizzazione e controllo, mentre il Governo mantiene l'iniziativa e la gestione operativa delle missioni. Questo modello è stato progressivamente recepito nella prassi e poi nella legge italiana 145/2016, che ha introdotto una disciplina organica della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali.

Tuttavia, la prassi applicativa di tale normativa – confermata da interventi successivi, come la legge 168/2024 – è stata insoddisfacente e non priva di ambiguità. Da un lato, si registra un rafforzamento formale del ruolo parlamentare, coerente con i principi del costituzionalismo democratico; dall'altro, le esigenze di urgenza, segretezza e coordinamento internazionale, unitamente alla “*executive dominance*” che caratterizza il rapporto tra Governo e Parlamento, rischiano di ridurre in concreto l'incisività del controllo parlamentare, determinando una asimmetria tra potere decisionale e responsabilità politica.

Per contrastare questa deriva e la progressiva normalizzazione dello stato di emergenza, non può non riconoscersi l'importanza insostituibile del ruolo dei Parlamenti. Solo la partecipazione attiva degli organi rappresentativi può infatti conferire legittimità democratica all'uso della forza, agendo come forma di controllo indispensabile, nonché freno politico e giuridico contro la tendenza innata degli Esecutivi a monopolizzare le decisioni militari.

Un ulteriore piano su cui si sviluppa la lotta al terrorismo è quello legato al contrasto al finanziamento delle organizzazioni terroristiche e alla gestione del fenomeno dei c.d. *foreign fighters*, divenuto ormai centrale nelle politiche antiterrorismo, perché consente di intervenire sulle fasi preparatorie e sulle reti di supporto prima che gli attentati vengano realizzati. In questo ambito emerge

con particolare evidenza la dimensione multilivello della risposta al terrorismo, che coinvolge ordinamenti nazionali, organizzazioni internazionali e strumenti di cooperazione giudiziaria e di *intelligence*. Un simile assetto appare necessario a fronte delle difficoltà connesse alla dimensione globale dei flussi finanziari, all'uso di tecnologie difficilmente tracciabili e all'adattabilità delle organizzazioni terroristiche. Anche in questo campo, tuttavia, le esigenze di prevenzione e sicurezza devono confrontarsi con la necessità di garantire il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi dello Stato di diritto.

La questione del contrasto al terrorismo non si esaurisce nella dimensione "esterna" dell'uso della forza e nei limiti che il diritto internazionale e costituzionale impongono agli Stati, ma investe in modo diretto anche la tenuta interna degli ordinamenti democratici, per i quali il terrorismo costituisce una delle sfide più complesse e insidiose. Esso, infatti, non rappresenta soltanto una minaccia alla sicurezza pubblica o all'incolumità delle persone, ma si configura come un fenomeno capace di incidere in profondità sull'assetto valoriale, istituzionale e normativo dello Stato costituzionale, sollecitandone i limiti di tenuta e mettendone alla prova i presupposti fondativi.

Per queste ragioni, il fenomeno terroristico si distingue per il suo carattere strutturalmente "anti-sistema": a prescindere dalle matrici ideologiche, politiche o religiose che possono sorreggerlo, esso si colloca in profonda antitesi rispetto ai principi che sorreggono la democrazia costituzionale (la dignità umana, la tutela dei diritti inviolabili, il pluralismo, la legalità, la legittimazione democratica delle decisioni pubbliche, ecc.).

Diversamente dalle forme ordinarie di conflitto politico, il terrorismo non mira a incidere sul processo decisionale attraverso strumenti legittimi, ma rifiuta in radice le procedure democratiche, sostituendole con l'uso sistematico della violenza come mezzo di affermazione politica e simbolica. La violenza terroristica non assume soltanto una funzione distruttiva immediata, poiché opera come strumento comunicativo e destabilizzante, volto a produrre paura, insicurezza e sfiducia nei confronti delle istituzioni. L'impatto sulle società e sull'equilibrio tra i poteri eccede, così, il

danno materiale prodotto dalle singole azioni, poiché incide sulla percezione collettiva della sicurezza e sulla qualità stessa della convivenza democratica.

Le trasformazioni intervenute negli ultimi decenni – dalla globalizzazione alle nuove tecnologie, dalla dimensione transnazionale delle reti terroristiche alle forme di radicalizzazione individuale – hanno ulteriormente accentuato le problematiche connesse al fenomeno, che oggi si presenta ad un tempo frammentato, diffuso e difficilmente prevedibile, rendendo sfumati i confini tra sicurezza interna ed esterna e mettendo in crisi le categorie tradizionali del diritto pubblico.

Gli ordinamenti statali e sovranazionali sono pertanto chiamati a confrontarsi con una minaccia permanente, che tende a normalizzare l'eccezione e a stabilizzare strumenti di risposta originariamente concepiti come eccezionali.

L'evoluzione del diritto penale del terrorismo riflette con particolare evidenza questa tensione. La progressiva anticipazione della soglia di punibilità, l'espansione delle fattispecie associative e preparatorie e l'introduzione di una nozione funzionale e "aperta" di finalità terroristica rispondono all'esigenza di prevenire condotte altamente lesive prima che si traducano in atti di violenza compiuta. Al tempo stesso, però, queste scelte pongono delicati problemi di compatibilità con i principi di offensività, determinatezza e personalità della responsabilità penale. Quindi, il diritto penale del terrorismo si configura come un settore ad "alta densità costituzionale", attraversato da una costante tensione tra istanze di sicurezza e garanzie fondamentali.

Sul piano più propriamente costituzionale, inoltre, il contrasto al terrorismo interroga in modo diretto il rapporto tra Costituzione, emergenza e poteri pubblici. L'ordinamento italiano, privo di una clausola generale di sospensione delle garanzie, ha storicamente affrontato le minacce terroristiche senza ricorrere a un vero e proprio "stato di eccezione", ma attraverso strumenti ordinari, seppur speciali, a partire dalla decretazione d'urgenza. Questa scelta ha consentito di evitare una rottura formale dell'ordine costituzionale, ma non ha eliminato il rischio di una compressione progressiva dei diritti e di uno spostamento dell'equilibrio tra i poteri dello Stato.

La centralità assunta dall'Esecutivo nella gestione della sicurezza, il ricorso alla segretezza e l'utilizzo di misure amministrative e preventive sollevano interrogativi rilevanti sul piano della separazione dei poteri e del controllo democratico. In particolare, il rischio della costruzione del "nemico pubblico" segnala il pericolo di una deriva nella quale lo Stato non si confronta più con persone titolari di diritti, ma con soggetti collocati (simbolicamente) al di fuori dell'ordinamento.

Torna pertanto in primo piano il principio di solidarietà, quale fattore strutturale del costituzionalismo democratico e criterio di legittimazione dell'azione pubblica. Esso, lungi dal costituire un mero richiamo etico o programmatico, si configura come norma precettiva e come meta-principio capace di orientare il bilanciamento tra diritti e doveri, libertà e responsabilità, sicurezza e giustizia sociale, rappresentando il fondamento sostanziale della democrazia, intesa anzitutto quale progetto di convivenza.

Ciò nondimeno, le dinamiche geopolitiche contemporanee mostrano una progressiva erosione del paradigma solidaristico, sia sul piano interno sia su quello sovranazionale. Le politiche di bilancio, in particolare nel contesto europeo, tendono sempre più frequentemente a privilegiare una logica competitiva e securitaria, a scapito delle politiche redistributive e di coesione, con il rischio di dare vita ad una "solidarietà armata", nella quale il principio solidarista viene piegato a giustificare processi di militarizzazione e preparazione al conflitto, entrando in tensione con i principi fondamentali del costituzionalismo democratico-sociale.

Un'evoluzione di questo tipo appare problematica non solo sul piano politico, ma anche su quello costituzionale poiché il principio solidarista non può essere invocato per legittimare scelte incompatibili con i principi supremi dell'ordinamento, né può essere ridotto a strumento retorico al servizio di politiche emergenziali. Al contrario, esso deve operare come parametro critico e come limite all'esercizio del potere, anche – e soprattutto – nei contesti di crisi e di minaccia alla sicurezza.

La sfida del terrorismo non può quindi essere affrontata esclusivamente attraverso strumenti repressivi o militari, né mediante la compressione sistematica delle garanzie costituzionali. La vera po-

sta in gioco è la capacità dello Stato costituzionale di rimanere fedele alla propria identità, anche di fronte a minacce eccezionali. Sicurezza e diritti, prevenzione e garanzie, solidarietà e libertà, del resto, non costituiscono termini alternativi, ma dimensioni interdipendenti della tenuta democratica.

Preservare lo Stato di diritto in tempi di emergenza significa riconoscere che la sicurezza, per essere legittima e duratura, deve essere radicata nella tutela dei diritti, nella solidarietà e nella giustizia sociale.

In questo quadro, la trasformazione delle categorie giuridiche relative all'uso della forza e al suo controllo democratico, pur in larga misura inevitabile di fronte a minacce ibride e difficilmente prevedibili, non può tradursi, tuttavia, in una progressiva erosione dei principi fondamentali che ne regolano l'esercizio, né sul piano internazionale né su quello costituzionale interno.

La sfida per la civiltà del diritto consiste, in definitiva, nell'evitare che l'indeterminatezza delle nuove minacce ibride giustifichi un'espansione incontrollata del potere militare delle Nazioni democratiche. La soluzione risiede nel rilancio del sistema di sicurezza collettiva e in una rinnovata spinta federalista, di cui il progetto europeo rappresenta ancora oggi l'esempio più avanzato, aggregando gli Stati attorno a valori universali di pace e democrazia. Rassegnarsi alla guerra come orizzonte consuetudinario della politica significherebbe tradire i valori fondativi del costituzionalismo moderno e condannare le future generazioni a un'antikantiana "guerra perpetua".

Finito di stampare presso la *Grafica Elettronica* (Na)
nel mese di luglio 2026