

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".