

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'allocatione 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.

