

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

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

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.

