

Supplemento al fascicolo n° 4/2025
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autore: Marco Plutino*

La crisi di prescrittività della “costituzione della difesa”.
***Continuum* e sovrapposizione pace/guerra nel nuovo contesto tecnologico
e delle relazioni internazionali**

Sommario: 1. Un quadro tecnologico e di relazioni internazionali nuovo. – 2. Pace e guerra come stati sovrapposti e discreti, tra minacce ibride, rischi di *escalation* e sfide nuove poste dall'uso militare di tecnologie algoritmiche. – 3. La “despecificazione” della guerra e la crisi di prescrittività della Costituzione.

1. Un quadro tecnologico e di relazioni internazionali nuovo.

Negli ultimi mesi sono state messe in radicale discussione molte certezze in tema di difesa per l'Unione europea e l'organizzazione della NATO, e quindi anche per la Repubblica italiana. Si sono ripetuti sconfinamenti da parte di aerei russi e di sciami di droni su diversi paesi dell'Unione, e in molti casi droni si sono alzati dal territorio dell'Unione europea, verosimilmente ad opera di agenti russi, per svolgere azioni di disturbo sui cieli di aeroporti nel cuore dell'Europa¹. Ben due volte è stato invocato l'art. 4 del Trattato del Nord Atlantico, il meccanismo di consultazione tra aderenti in caso di minaccia all'integrità territoriale, indipendenza o sicurezza di una delle parti,

*Associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Cassino e del Lazio Meridionale.

¹ Come in Danimarca, un paese estraneo alla tradizionale sfera di influenza russa, e non casualmente molto nella cooperazione tecnologia e militare con l'Ucraina. V. F. FUBINI, *Dietro l'attacco ibrido nei cieli l'ombra di un avvertimento per l'alleanza militare con Kiev*, in *Corriere della sera*, 24 settembre 2025, 8, e G. PROSPERETTI, «Mosca usa il terrore per influenzare l'Ue», in *QN*, 11, int. a Andrea Margelletti, presidente Cesi.

con conseguente riunione *ad horas* dal Consiglio Nord Atlantico. Nel primo caso, il primo Ministro polacco Donald Tusk ha qualificato l'evento dello sconfinamento dei droni come una aggressione e «una provocazione infinitamente più pericolosa per la Polonia dei precedenti sconfinamenti sui nostri cieli». Quale che si sia rivelava *ex post* la minaccia, non era mai accaduto che mezzi NATO attaccassero obiettivi presuntamente ostili all'interno dello spazio territoriale dell'alleanza militare intergovernativa a fini di difesa². Le violazioni degli spazi aerei europei e non solo³ rappresentano episodi ormai non rari, tanto che la NATO ha annunciato di aver mutato le proprie regole di ingaggio, arrivando a non escludere un abbattimento di aerei sconfinanti, in passato autorizzato soltanto in casi di rischio concreto di azioni ostili. La Russia ha reagito all'annuncio con minacce⁴.

Gli sconfinamenti russi con aerei e droni, per non dire delle operazioni di *intelligence* sul territorio dell'Unione, secondo gli esperti sarebbero parte integrante della tradizione militare russa (anche se praticata non sempre e comunque con diversa intensità e non necessariamente in scala crescente)⁵ e avrebbero diversi obiettivi, alcuni certi, altri solo presunti. In primo luogo intenderebbero dar corso a un test militare vero e proprio, saggiando la prontezza e la qualità della risposta altrui, in questo caso della Polonia e della NATO. In secondo luogo vi sarebbe la volontà di verificare gli umori e la reattività dell'opinione pubblica occidentale⁶, e magari, anche più specificamente, la reazione dell'attuale presidente degli Stati Uniti rispetto ad una minaccia portata sul territorio europeo⁷. Finalità ulteriori potrebbero risultare, sempre secondo gli esperti, quelle di spingere gli stati europei ad una maggiore parsimonia nel sostegno alle difese ucraine, dal momento che quasi tutti i sistemi di difesa leggeri attualmente sono stati messi a disposizione dello stato aggredito (come i Gepard tedeschi). Infine, v'è chi ha notato, almeno per il caso polacco, che potrebbe essersi trattato di un'anticipazione “realistica” di una successiva esercitazione russa e degli alleati: in tal caso saremmo di fronte all'inquietante novità, ancorché di ridottissima portata pratica, della commistione tra esercitazione e azione. La circostanza sconcerta

² Sono stati abbattuti alcuni droni, ma la gran parte è semplicemente caduta sul suolo polacco.

³ Il problema riguarda anche altri scenari. Ad esempio gli sconfinamenti cinesi a Taiwan sono numerosissimi.

⁴ Nel 2015 un aereo russo era stato abbattuto da un paese NATO, la Turchia, ma la risposta era stata solo nazionale e il paese non aveva attivato neanche l'art. 4. Il caccia russo avrebbe violato lo spazio aereo turco per meno di venti secondi, ma sarebbe emerso che l'abbattimento sarebbe avvenuto in territorio siriano, tanto che molti mesi dopo la Turchia avrebbe fornito le proprie scuse al governo russo.

⁵ Ci si riferisce alla “tattica del salame”, consistente in ripetute infrazioni (non necessariamente crescenti), nessuna delle quali capace di suscitare reazioni gravissime, volte a saggiare le capacità di resistenza (anche presso l'opinione pubblica) dell'avversario, acquisire informazioni e spostare sempre un po' più in là la linea del fatto compiuto e dei limiti. Un metodo siffatto consente di raggiungere gradualmente un obiettivo strategico attraverso una serie di piccoli passi, ognuno dei quali singolarmente non sembra critico o sufficiente a innescare uno scontro frontale, ma nel complesso capace di cambiare anche in misura radicale la situazione.

La tattica del salame è parte della cd. astuzia militare, una tradizione militare russa, di cui diremo di seguito.

⁶ Tra i tanti possibili commenti a ridosso degli eventi, l'intervista al colonnello dell'esercito Orio Giorgio Stirpe di V. FERLA, «*Putin sta bluffando ma per ottenere la pace il riarmo è necessario*», in *L'Altravoce-QN*, 12 settembre 2025, 1, 5.

⁷ Per quanto esistano ottimi rapporti tra la Polonia e gli Usa, le reazioni del Campidoglio sono state in effetti contenute.

fino ad un certo punto perché la guerra sta assumendo significativi caratteri di *gaming*⁸ e d'altra parte si ricorderà che l'invasione dell'Ucraina fu camuffata da esercitazione che, del resto, si effettuava periodicamente.

Una personalità di alto rango militare non più in servizio ma assai ascoltata ha affermato che ormai il rischio di incidenti, provocati da sconfinamenti, provocazioni, errori, è molto serio⁹. Un'altra personalità militare di alto livello ha affermato, ma la convinzione è tutt'altro che inedita, che ormai anche l'Italia è all'interno di uno scenario di guerra ibrida¹⁰, espressione sulla quale sarà necessario tornare.

Queste esternazioni ci riportano per un verso ad un rischio di *escalation* difficilmente controllabile rispetto ad un conflitto armato tradizionale, per altro ad uno stato di guerra in atto, per quanto a bassa intensità. Si tratta di due dimensioni che non si escludono mutuamente.

I fatti di settembre, nella loro natura inedita, mettono in rilievo molte questioni. La tecnologia dei droni sta rivoluzionando sia la guerra tradizionale che quella ibrida o non convenzionale. Circa la prima, la guerra in Ucraina, dopo aver attraversato le fasi del confronto tra blindati e quella dell'artiglieria, ora sarebbe essenzialmente guerra di droni, che secondo alcune analisi ormai farebbero la gran parte delle vittime e dei danni¹¹. Per avere un'idea delle trasformazioni in atto si pensi che l'Ucraina nel 2025 dovrebbe passare da una produzione di due milioni di droni a sei-sette milioni: un numero davvero impressionante. Circa il secondo piano, i droni sono estremamente duttili, facili da far decollare, possono avere notevoli capacità offensive, nel volo radente creano serie difficoltà alle difese antiaeree e, soprattutto, davanti al loro uso non è facile identificare la minaccia e qualificarla nelle sue potenzialità: di un drone non è facile comprendere subito provenienza, eventuali armamenti e – a differenza di un aereo – stabilire un'interlocazione. Nel caso polacco, come negli altri segnalati nelle scorse settimane, solo *ex post* si è appurato che i droni erano disarmati, con palese volontà di non causare gravi danni, e quindi parte della strategia di provocazione e informazione di cui si è detto. Tuttavia, a fronte di una spesa molto ridotta, con barriere di ingresso minime¹², l'aggressione ha provocato la necessità di una reazione che nel caso specifico è stata calcolata in 400 milioni di euro¹³. Inoltre i droni ormai sono capaci di voli di

⁸ Non possiamo approfondire questo spunto ma è certo che l'Ucraina stia facendo significativo ricorso a tecniche di *gaming*, con buoni risultati. Sono noti anche i sistemi di controllo remoto di armamenti estremamente letali (e, oggi, di droni con capacità offensive), per cui è famosa ad es. la Creech Air Force Base in Nevada, i quali fanno assomigliare in modo impressionante la guerra ad un videogioco, con tutto ciò che ne consegue in termini di possibile disimpegno morale.

⁹ «Potrebbe addirittura diventare routine», M. OTTAVIANI, *Camporini: Mosca provoca «Ci saranno altre incursioni. Così si rischia l'incidente»*, in *QN*, 20 settembre 2025, 5.

¹⁰ M. VENTURA, *Sconfinamenti sempre accaduti. Italia in grado di proteggere solo una porzione di territorio*, in *Il Messaggero*, 26 settembre 2025, intervista al gen. Tricarico.

¹¹ Tre anni fa la Russia produceva un migliaio di droni kamikaze (solo una delle tipologie di droni esistenti) all'anno, oggi ne sforna più di 30 mila e ne lancia contro l'Ucraina quasi 4 mila al mese. Costano venti volte meno di un missile e causerebbero circa l'80 per cento delle vittime in Ucraina.

¹² Ad esempio nell'attacco anti-narcos in Basile del 28 ottobre 2025 i criminali si sono difesi anche con droni opportunamente modificati, capaci di lanciare ordigni esplosivi.

¹³ F. OLIVO, *Difendersi ha costi spaventosi i droni in Polonia mostrano ai Paesi Nato i conti con la realtà*, in *Huffpost*, 11 settembre 2025.

duemila chilometri in teatri operativi (tali, appunto, i droni e russi¹⁴) e ve ne sono ormai capaci di voli diecimila chilometri, cioè di portare insidie intercontinentali. La reazione polacca e NATO riflette sia una difesa sguarnita di armi adeguate, sia assetti immaginati per altri scenari, che non sono del tutto irreali ma convivono con altri più fluidi e immediatamente minacciosi. I droni possono essere disorientati e la loro traiettoria deviata, ma occorrono tecnologie avanzate e parte importante della guerra dell'immediato futuro, secondo gli esperti, si giocherà negli spazi suborbitali. La connessione delle nuove tecnologie, anche quella ad es. di enormi sciami di droni, con l'intelligenza artificiale e i *big data*, rende centrale il ruolo delle comunicazioni e dell'informazione, che è altrettanto fondamentale per le minacce ibride, comprese, naturalmente, la propaganda e la manipolazione¹⁵. Nuove tecnologie, contesto iper-comunicativo e trasformazioni delle relazioni internazionali, di cui diremo subito, contribuiscono a creare una miscela esplosiva, che aumenta le minacce percepite e alimenta sospetti. Un documento dei servizi segreti tedeschi, reso noto dalla stampa, ha stimato non improbabile un attacco russo a territori NATO entro il 2030. E' nota la delicatezza della questione di Taiwan, sul fronte del Pacifico, dove il rischio di una *escalation* militare non è minore. Del resto, fino a dieci anni fa l'invasione dell'Ucraina, un paese di 40 milioni di abitanti, sembrava uno scenario del tutto irrealistico, e ancora poco probabile perfino dopo l'operazione russa in Crimea.

Appare del tutto evidente che il mondo di oggi è completamente diverso anche solo da quello di dieci-quindici anni fa, e che dal dominio di un ordine liberale pur gravato dalla minaccia terroristica (fondamentalista) siamo transitati ad un confronto muscolare tra Stati e blocchi alimentato da logica di potenza, che si va sovrapponendo e in parte sostituendo al multilateralismo¹⁶, il quale con tutte le difficoltà poste dal confronto in blocchi comunque si era sviluppato, sia pure in modo asimmetrico e non costante, anche durante la “guerra fredda”. Un mondo nuovo, quello di oggi, caratterizzato in termini ambientali da un'accelerazione esponenziale delle tecnologie e, al contempo, da barriere tecnologiche di ingresso, almeno per certi segmenti di armi o minacce, molto basse. Non meraviglia come pertanto sia attualmente in corso un significativo rinnovamento delle dottrine militari, strategiche e perfino nucleari, ormai divenute o comunque destinate a divenire più pragmatiche ma anche molto più sfuggenti e spregiudicate, aperte all'uso di nucleare come al contrasto (ed eventualmente all'uso) di minacce ibride, come attacchi ad infrastrutture, guerre biologico e altro ancora.

Anche su un piano tradizionale, appena pochi anni fa si teorizzavano i piccoli eserciti professionali e le costanti riduzioni di spese militari, mentre oggi si torna a parlare di leva universale (anche se, magari, selettiva), di riservisti, e comunque appare assolutamente necessario

¹⁴ Nei giorni successivi si è appurato che i droni montavano serbatoi supplementari, ipotesi compatibile con una partenza dalla Russia, e a materiale russo riportano del resto gli esami.

¹⁵ La differenza con la vicenda dell'aereo russo abbattuto dalla Turchia anche in questo caso è lampante. I fatti in quel caso sono stati presto accertati (salvo recriminazioni di rito) e mesi dopo è arrivata anche conclusione formale della vicenda.

¹⁶ «Da tre anni almeno è tutto cambiato». R. FRIGNATI, *«Mancano uomini e mezzi. Ed è ottimistico pensare che non saremo attaccati»*, in *Corriere della Sera*, 18 settembre 2025, int. al gen. Camporini, ex capo di stato maggiore Aeronautica.

da parte dei paesi europei aumentare gli effettivi impiegabili in operazioni belliche¹⁷, mentre lievitano rapidamente i *budget* per la difesa da destinarsi anche e soprattutto ad armamenti. Paesi avanzatissimi e opulenti, come la Svezia, si percepiscono ormai in una situazione di non-pace e “marzializzano” la vita civile¹⁸.

Il ruolo della NATO, pur sottoposta alle tensioni tra Usa e alleati, appare centrale e indiscutibile quando appena un lustro fa uno statista europeo la dichiarava “morta” dal punto di vista celebrabile¹⁹. Il citato rischio di *escalation* militari anche dovuto a fattori tecnologici, su cui sarà necessario tornare, e le minacce ibride alle nostre società democratiche interrogano a fondo il binomio pace/guerra così come è delineato dalla nostra Costituzione e pongono problemi inediti rispetto al modo concreto in cui quel rapporto si è svolto, compreso l’impiego di forze armate in modalità che talora sono appaie di dubbia compatibilità con l’assetto costituzionale²⁰. È difficile sfuggire alla considerazione che le questioni dell’oggi appaiono più cogenti e incalzanti di quelle di ieri e che richiedono una risposta, anche ordinamentale, urgente.

Si pensi, ancora, alle minacce indotte dai droni. Sul piano del rischio bellico tradizionale, assistiamo ad un’evoluzione del ruolo dell’aviazione, che storicamente ha consentito la riduzione del confine tra contesto militare e civile. Il costo e la versatilità dei droni, potenzialmente lanciabili a costi decrescenti nel numero di migliaia in contemporanea, annulla definitivamente quel confine. Inoltre la loro manovrabilità, l’utilizzabilità per le funzioni più varie, compresa una funzione kamikaze, e gli incrementi raggiunti in termini di autonomia di volo, li rendono attualmente protagonisti sia della guerra tradizionale (anche intercontinentale) sia della guerra ibrida, nell’ambito della quale possono prendere di mira popolazione in luoghi affollati, siti istituzionali, infrastrutture critiche, compiute omicidi mirati. Minacce ibride che, d’altra parte, vanno molto oltre il possibile uso di droni, avendo fenomenologie ampissime: uso di gruppi paramilitari locali, mercenari e *contractors*, gruppi di civili leali; ricorso al contributo di organizzazioni criminali; *hackers* e cyberterrorismo; terrorismo politico; uso spinto dei sistemi di informazione e contro-informazione; pressioni elettorali; operazioni psicologiche e

¹⁷ L’esercito italiano ha 95mila donne e uomini, ma in caso di conflitto solo 12-15 mila per volta potrebbero essere impiegati in un ipotetico fronte. Così il gen. Camporini nell’intervista sopra cit.

¹⁸ Non ci attarderemo nella descrizione dei repentini mutamenti avvenuti nelle politiche europee e in ambiente NATO a partire dal 2015. Ci limiteremo a richiamare l’esistenza di una pleora di accordi bi- e multi-laterali, anche con paesi extra-Ue, per aumentare l’efficienza delle forze armate e le capacità di difesa, l’esistenza di un fondo denominato SAFE da 150 miliardi di euro per aumentare la deterrenza e al contempo per ridurre la dipendenza militare-industriale dagli Stati Uniti, l’aumento delle spese per difesa in relazione al PIL a livello nazionale (che ad esempio si annuncia clamoroso in Germania: dal 1,5% PIL del 2021 al 3,9% del 2029), l’ingresso di nuovi paesi, non poco esposti, nella NATO, con tutto ciò che ne consegue in termini dell’operare di meccanismi di solidarietà collettiva. La discussione sul ruolo degli eserciti e della leva (in Germania, in Polonia e altrove) non è priva di riflessi anche nel nostro paese, con un evidente *revirement* di posizioni rispetto ad un quindicennio fa. Oltre al rinforzo di eserciti e armamenti, si pensi al passaggio della Svezia ad un modello di vita civile di difesa attiva, chiamata “difesa totale”, comprensiva, ben oltre la reintroduzione in forma selettiva della leva nel 2018, di previsioni ben più incidenti nella vita quotidiana derivanti da una condizione dichiarata di “non pace” e della necessità di una relativa torsione marziale della vita civile.

¹⁹ Testualmente: «stiamo vivendo la morte cerebrale della Nato» (7 novembre 2019).

²⁰ Una disamina sintetica in A. VEDASCII, *Art. 78*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, vol. II, il Mulino, Bologna, 2021, 146 ss.

disinformazione organizzata; ricorso a forme di intimidazione e corruzione; *lawfare*²¹; uso dei migranti come arma di pressione, ricatto o per destabilizzare; operazioni *false flag* o sotto copertura; per non dire di interventi più *hard* come colpi di stato, tentativi di cambi di regimi e altro ancora. È ben noto che diverse di queste minacce si sono presentate a più riprese già al nostro paese, per lo più senza un nemico statale palese. Ma soprattutto vecchie e nuove minacce, tutte insieme considerate, utilizzabili da entità statali, come è ormai anche teorizzato ed esplicitato, pongono una sfida formidabile alle democrazie, compresa la nostra.

Le minacce ibride, anche senza essere qualificate necessariamente come “guerra”²², possono introdurre un’insidia esistenziale agli Stati, e considerato che tra minaccia e insidia esistenziale passa in larga misura la differenza tra l’invocazione dell’art. 4 o dell’art. 5 del trattato NATO, non meraviglia che una fonte diplomatica dell’organizzazione abbia dichiarato che si diffonde una crescente consapevolezza che l’articolo 5 del trattato Nord-Atlantico, che impegna le parti alla reazione collettiva, possa essere attivato anche in caso di un attacco ibrido particolarmente grave, come ad esempio un attacco cibernetico che comporti il danneggiamento di infrastrutture critiche. Tale posizione si radica in una decisione del Consiglio NATO di Lisbona già del 2010 ed è ribadita dal nuovo “concetto strategico” del 2022. Quest’ultimo aggiornamento fondamentale nell’identificazione di minacce esistenziali, pur necessario, aumenta di per sé a dismisura il rischio di *escalation* difficilmente controllabili non potendo nel contesto attuale avere un significato puramente dissuasivo, e contribuisce ulteriormente a svuotare il ruolo degli organi costituzionali, in particolare i parlamenti, dei paesi membri²³.

In conseguenza di questi sviluppi tecnologici, che interagiscono con sviluppi politici non dei più rassicuranti, si sta spostando offuscando sempre di più il confine tra uno stato di pace e uno stato di guerra. Le fenomenologie descritte delle minacce ibride, in particolare, vengono potenzialmente ascritte a forme nuove di guerra vera e propria, e sebbene vi sia il rischio di un uso retorico del termine, la realtà depone verso una sostanza effettiva del tema.

2. Pace e guerra come stati sovrapposti e discreti, tra minacce ibride, rischi di *escalation* e sfide nuove poste dall’uso militare di tecnologie algoritmiche.

²¹ Ovvero l’uso strategico e strumentale del diritto per danneggiare, delegittimare o ostacolare un avversario, ivi compreso uno Stato, analogamente ad un conflitto militare in campo aperto, sfruttando procedure legali, sistemi e le istituzioni giudiziarie come un’arma. Sulla *weaponization* del diritto, della comunicazione e dell’economia, v. *infra* nel testo.

²² Nota la scelta della nostra Costituzione di non definire la guerra, ma di disciplinare il suo stato, rimettendosi implicitamente al diritto internazionale e alle acquisizioni concernenti l’uso della forza e le loro limitazioni, A. VEDASCHI, *Art. 78*, cit., 147. Gli atti Onu sono ancorati al concetto di conflitto armato, ostilità, interventi armati. La documentazione NATO, ad es. il concetto strategico 2022, parla di misure e minacce ibride ostili.

²³ R. CALVANO, *Nato e sviluppo di una cooperazione europea*, in S. LA PORTA (a cura di), *Nato e Costituzione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, 55.

La guerra è sempre più definita, ormai anche da atti internazionali²⁴, come “irregolare”, “ibrida”, “asimmetrica”, “non convenzionale”, e come tale praticata. Si tratta di uno sviluppo secondo una direttrice diversa, che estende anziché ridurre l’uso del lemma, rispetto alla tendenza minimizzante che porta talora a definire guerre di aggressione come “operazioni militari speciali”, così come si tratta di una tendenza antitetica a quella che in un passato non così remoto veniva rilevata da chi notava che «da tempo ormai lo stato di guerra è sottoposto ad un progetto di rimozione sul piano giuridico-diplomatico, a beneficio di surrogati concettuali ambigui anche se assai più rassicuranti»²⁵, riferendosi in prevalenza a etichette come *peace keeping* ed *enforcement*.

L’Italia non può (più) escludere di ritrovarsi coinvolta in una guerra tradizionale, soprattutto per l’operare di meccanismi di solidarietà collettiva, ma è già vittima di minacce ibride che, secondo autorevoli opinioni di esperti militari, meriterebbero la qualificazione di guerra²⁶, sul presupposto concettuale che attività ostili possono essere considerate armi vere e proprie. Certamente non ogni forma di attività non facente leva sul consenso il più possibile genuino, in quanto genericamente definibile come violenza, può essere considerata un’arma vera e propria. Dovrebbero distinguersi il più possibile i casi di volontà di conseguire un vantaggio strategico o competitivo dagli autentici tentativi di destabilizzare, mettere in crisi o far crollare un regime, manifestazioni di ostilità in senso proprio. Ma anche con queste precisazioni appare evidente che questi ultimi casi non sono meramente ipotetici. Prendendo atto di questi svolgimenti è in via di superamento quella dottrina NATO che, soprattutto prendendo spunto dagli attacchi informatici, tendeva a distinguere tra tecnologie difensive, basate sullo sviluppo dei sistemi d’arma, da quelle tecnologie, cd. non letali, il cui inserimento nel novero delle “armi” risulta dubbio. Oggi appare incontrovertibile che molte minacce ibride, se non tutte, possono presentare rischi gravissimi per strutture critiche e esiti letali per la popolazione e, in ogni caso, che la questione della offensività di certe condotte richiede ben altri strumenti analitici.

Pertanto la questione costituzionalistica principale in tema di binomio pace/guerra, peraltro nota da alcuni decenni ma ormai divenuta centrale e urgente, è che le consolidate definizioni giuridiche, come quelle che ricollegano la guerra ad uno stato di belligeranza, pur non essendo destinate ad essere abbandonate, appaiono grandemente insufficienti. D’altra parte i concetti di pace e guerra sul piano filosofico continuano a escludersi mutuamente, definendosi

²⁴ Quando non viene derubricata a “operazione militare speciale” nonostante sia ormai acclarato, pur nel balletto di cifre, che i morti nel conflitto russo-ucraino (forse perfino di sola parte russa) hanno comunque superato il milione. Rispetto alle altre etichette utilizzate, quella di guerra ibrida ha avuto non solo maggiore fortuna ma anche un uso più tecnico anche se non incontrovertito. È stata resa famosa dalla cd. dottrina Gerasimov ma in realtà è stata teorizzata nei centri di ricerca statunitensi, probabilmente a partire da alcune analisi dell’allora tenente colonnello Frank Hoffman, per quanto si potrebbero citare molti concetti precursori anche in altri contesti (come nelle dottrine militari cinesi, in particolare maoiste, e nella tradizione russa). Il concetto nasce con riferimento alla ibridazione di tattiche (“miscela ibrida”, in particolare) per finire per designare poi un tipo di guerra.

Tra i vari scritti citabili, uno dei primi (e ancora reperibili in rete) è F. G. HOFFMAN – J. N. MATTIS, *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars*, in *Proceedings Magazine*, USNI, vol. CXXXII, novembre 2005, 1 ss.

²⁵ C. DELL’ACQUA, *La guerra negata e il nuovo ordine internazionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 novembre 2001, 1.

²⁶ Si vedano le opinioni del generale Tricarico, menzionate in precedenza.

reciprocamente. Il giurista non può drammatizzare minacce attribuendole facilmente la qualificazione di atto, o, peggio, di stato di guerra. Tuttavia se la guerra è una profonda e attiva inimicizia, che reca, in coerenza con la logica dell'art. 5 del Trattato NATO — una minaccia esistenziale agli stati — allora minacce ibride, magari sistematiche, continue, palesi, volta a colpire infrastrutture essenziali o a destabilizzare in modo pesante un sistema politico difficilmente potrebbero qualificarsi quali semplici ingerenze o anche solo aggressioni, come ha fatto la Polonia per la violazione dello spazio aereo del 9 settembre 2025. Una situazione simile esprimerebbe *di fatto* uno stato emergenziale non episodico rispetto al quale occorre come minimo difendersi con ogni mezzo sufficiente²⁷.

La situazione peraltro è incisa da alcune complicazioni.

In primo luogo, la mancanza di scrupolo dei paesi non democratici nell'uso spinto di queste minacce ibride crea un'asimmetria, anche nell'identificazione dell'avversario, e uno svantaggio per chi, sulla base di una costituzione liberal-democratica, non dispone di molte di queste risorse. Questa situazione di fatto depona per un'anticipazione della reazione, di cui diremo più avanti.

In secondo luogo, queste fenomenologie espressive di una trasformazione del concetto di guerra (o, se si vuole, di inimicizia attiva e aggressiva, magari animata da mire espansionistiche di influenza o perfino territoriali) richiedono una mobilitazione di tutte la società e mettono in discussione il funzionamento ordinario della democrazia, anche quando se ne volessero rispettare forme e procedure. Viene allo stesso tempo travolta l'idea del carattere eccezionale della guerra, con tutto ciò che ne consegue anche in termini di interpretazione costituzionale, politica costituzionale, pressione di uno stato di necessità di fatto.

In terzo luogo, la guerra con strumenti avanzati tecnologicamente, così come parte significativa delle minacce ibride, dipendendo dall'uso di tecnologie di intelligenza artificiale e di *big data*, si carica di problemi ulteriori e inediti, a partire da una certa tendenza all'automatismo.

In quarto luogo e in connessione con questo aspetto, l'uso di tecnologie avanzate investe una commistione di elementi civili e militari, rendendo ancora più problematici gli sviluppi appena indicati.

Su questo ultimo piano di riflessione, oggi tanto la guerra quanto le minacce ibride sono frutto di un ecosistema interconnesso, fatto di apparati militari, politici e di informazione, *start up*, *venture capital*, laboratori militari e industriali. L'intelligenza artificiale viene utilizzata per comando, controllo, sorveglianza, pianificazione, logistica, controspionaggio e altro ancora. Ad esempio gli ucraini hanno ampiamente compensato l'inferiorità materiale con piattaforme di condivisione di dati, analisi predittive, droni ad alta precisione, ricorso a *gaming* ed altre innovazioni. Le catene di comando militari ormai comprendono appieno civili quali analisti di dati, informatici, detentori di *expertise* esclusive, fondamentali nella costruzione della strategia e le cui competenze e opinioni difficilmente possono essere ignorate da chi dovrebbe essere titolare della decisione sull'azione e

²⁷ Sul tema, con specifico riferimento al rapporto tra emergenza e guerra in chiave tradizionale S. LIETO, *Emergenza e compatibilità costituzionale tra limitazioni dei diritti, concentrazione dei poteri e sicurezza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, 136 ss. e con specifico riferimento alle ragioni di sicurezza nazionale, di cui all'art. 126 Cost., 183 ss.

le sue modalità. Ciò determina una potenziale ricaduta sulla apoliticità delle forze armate ex art. 98 Cost. intesa in senso stretto, amplificata dalla circostanza che i civili non sono soggetti al divieto di iscriversi a partiti politici o comunque assumere cariche direttive, e sottopongono a tensione un principio fondante degli stati moderni secondo cui le forze armate – i militari – hanno il monopolio statale del potere di coercizione in conflitti armati, investendo la distinzione capitale per il costituzionalismo moderno tra potere civile e militare. D'altra parte la minaccia ibrida percepita come guerra aumenta necessariamente il ruolo delle forze armate in contesti civili, appunto perché vissuti come campi di battaglia.

Venendo all'aspetto dell'automatismo e a quello, connesso, delle forme di difesa efficaci, va detto che la commistione di elemento civile e militare determina problemi ulteriori sulla dimensione già di per sé problematica degli automatismi, che avranno un ruolo sempre maggiore nell'uso di armi in futuro. Sul piano del controllo delle attività, ed in particolare del mantenimento dei processi nell'orbita parlamentare, la velocità decisionale è ormai determinante ed è curata da tecnologie algoritmiche che fondono dati e analisi predittive, non senza rischi di errori. Sebbene si possa porre e si ponga usualmente una questione di controllo umano (e, prima di progettazione), va detto con chiarezza che la dimensione, per così dire, automatica della guerra appare inevitabile (analogamente al funzionamento delle borse di oggi) in quanto il livello di automazione e autonomia dei sistemi di arma, già significativo, è destinato a crescere notevolmente, anche in funzione della rincorsa tecnologica tra Stati e i rischi derivanti dall'abbassamento delle barriere tecnologiche per attori non statali²⁸. L'Intelligenza artificiale, termine qui usato in modo del tutto convenzionale e per brevità, consente di analizzare le minacce nemiche e organizzare risposte coordinate in tempo reale. Tale potenzialità, fondamentale nel campo della sicurezza informatica, diventa problematica quanto più ci si avvicina attraverso il *continuum* a forme “guerreggiate”: parlare di minaccia armata ormai è ambiguo, in quanto anche molta parte delle minacce ibride sono armi in senso proprio, tanto che negli ambienti strategici si usa ormai l'espressione *weaponization*. In casi simili è a rischio, o richiede contestualizzazioni, il principio costituzionale secondo cui l'intervento delle forze armate avviene su richiesta del politico ed è da intendersi come tendenzialmente esecutivo. Ciò spiazza anche la succitata questione dei rapporti tra militari e civili nelle catene di comando militari, in quanto l'attività esecutiva dei militari, in realtà ampiamente depositaria di spazi di discrezionalità tecnica, andrebbe diretta dai politici, ma alla fine né i politici, né i militari, né tantomeno i civili implicati dispongono di tutte quelle risorse di conoscenza, e di quella prontezza operativa, di cui dispongono gli automatismi tecnologici. La risposta immediata può essere tanto necessaria quanto imponderabile²⁹. Ciò appare in frontale, ma per certi aspetti fatale, contrasto con un

²⁸ Sul punto ora A. KING, *AI, Automation, and War: The Rise of a Military-Tech Complex*, Polity Press, 2024, nonché sul ruolo dell'autonomia, v. OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE, *Verso un nuovo Concetto strategico della NATO. Prospettive e interessi dell'Italia*, dicembre 2021, 73-74.

²⁹ Già il Trattato Nato fece affermare a parte della dottrina che gli alti comandi militari avevano, per diversi aspetti, una prevalenza effettiva nell'attuazione delle direttive di azione. V. P.G. GRASSO, *Guerra. Disciplina costituzione*, in *Enc.*

costituzionalismo che punta sulla conservazione della logica parlamentare nelle procedure relative alla guerra, ma anche difficilmente compatibile con forme di controllo umano³⁰.

Su un piano relativamente tradizionale, la dimensione tecnologia della guerra comporta che gli aumentati rischi di *escalation* trascinino il paese in situazioni di conflitto armato in tempi ultrarapidi dettati dalle tecnologie, rendendo gli stessi esecutivi poco responsabili, per non dire dell'ulteriore marginalizzazione dei parlamenti. Pur all'interno di un'ottica meramente difensiva, la reazione verrebbe affidata a protocolli sempre più dipendenti dalla costruzione di algoritmi o, addirittura, di sistemi di apprendimento, come le reti neurali, eventualmente (forse fatalmente, in certi casi) anche non supervisionati. Soprattutto in reazione ad un gravissimo attacco altrui, peraltro “comunicato” dall'IA, vi sarebbero poche alternative ad una reazione di tipo *black box*, per risultare efficace. Scenari forse futuribili in senso stretto, ad oggi, ma comunque destinati forse a divenire realistici in tempi brevi³¹. Ha affermato un generale ex capo di stato maggiore e noto analista che la *cyberwar* “ha un ciclo di progettazione che si misura non in anni o in mesi, ma in giorni”³².

La velocità della tecnologia e la sua natura dirompente (*disruptives*) trascina inevitabilmente il titolo di legittimazione alla guerra, ovvero la difesa individuale o collettiva, verso forse pro-attive, che non sono facile da distinguere ad un'azione preventiva³³. Una concezione di difesa pro-attiva appare ardua da configurare in generale, ma è certamente praticabile e necessaria in settore specifici, centrali nelle guerre ibride, quali i servizi (o parte di essi), dove è certamente in parte già praticata anche dal nostro paese³⁴ o la sicurezza informatica, che deve farsi carico di ragioni di cyberdeterrenza³⁵.

Davanti a minacce asimmetriche, poi, è più difficile approntare protocolli consolidati. Un'azione decisa al momento, magari con il contributo determinante della IA – certo, programmata dall'umano ma capace di auto-apprendere in autonomia – sia nella fase

giur., vol. XV, 1989, Roma, 3 e dottrina ivi richiamata. Sugli aspetti distributivi dell'indirizzo politico della difesa v. G. GRASSO, *Forze armate. 1) Diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, 1990, 4-5.

³⁰ Come quasi ogni aspetto collegato alla tecnologia, non si tratta di un dato assolutamente nuovo, se non in termini, relevantissimi di scala. Si ricorderà che già nella prima guerra mondiale gli stati maggiori delle potenze avevano elaborato piani di mobilitazione rapidissimi che rendevano quasi impossibile la diplomazia una volta avviate le manovre degli eserciti. Le novità algoritmiche rifluiscono nelle questioni dei rapporti tra civiltà e triade scienza-tecnica-tecnologia. Tuttavia sulla circostanza che non si tratti solo di questione di scala, ovvero quantitativa, ma di mutamento qualitativo vedi *infra* nel testo.

³¹ Sulla dimensione etica e operativa dei sistemi di arma autonomi si veda M. TADDEO, *Codice di guerra. Etica dell'intelligenza artificiale nella difesa*, Raffaello Cortina, Milano, 2024, cap. 6.

³² V. FERLA, «No fly zone lontana. Kiev va trasformata in una vera fortezza». *Int. al generale Camporini*, in *L'Altravice-Qn*, 16 settembre 2025, 3.

³³ La difesa pro-attiva anticipa le mosse dell'avversario e previene un attacco. Sebbene sia distinta, ma non facilmente distinguibile dalle operazioni offensive e dalla stessa difesa attiva può comprendere anche attività aggressive, come quando volte a disorientare l'avversario o interdire la minaccia al fine di non subire un attacco.

³⁴ Non è un mistero che nei servizi di informazione italiani si sia praticata una forma detta di “controspionaggio offensivo”. V. M. MANCINI, *Le regole del gioco. Dal terrorismo alle spie russe: come il controspionaggio offensivo ha protetto gli italiani*, Rizzoli, Milano, 2023. Il tema non è scollegato, come si comprende, dalle questioni più generali della guerra “giusta”, o offesa giusta, e della guerra preventiva.

³⁵ Sul punto l'interessante riflessione di M. TADDEO, *Codice di guerra*, cit., cap. 5.

dell'avvertimento che della reazione può determinare la differenza non solo tra un errore e una reazione tempestiva ma anche tra una reazione proporzionata e una sproporzionata. Ebbene, in entrambi i casi vi sarebbe il rischio concreto di trascendere in un confronto bellico ben più esplicito.

In definitiva, nelle guerre cibernetiche un atteggiamento puramente difensivo è perdente in partenza, mentre uno pro-attivo, almeno per alcuni aspetti, è imprescindibile al fine di garantire l'efficacia della tutela ed è conseguentemente riconosciuto in misura crescente nei documenti strategici e nelle analisi. Per come sono conformate oggi la tecnologia militare e lo stesso ecosistema informativo, la natura imprescindibile di un profilo di difesa pro-attiva dovrebbe impegnare il legislatore a conformarlo il più possibile in misura conforme alla nostra forma di governo e di stato³⁶.

Se la tecnologia può aiutare a ridurre danni, effetti letali e morbilità, d'altra parte contiene il rischio di poter aumentare, e di molto, tali fattori. Solo una regolamentazione della IA in uso bellico a livello internazionale può apportare un contributo capace di frenare quella sfiducia reciproca tra attori che si va alimentando, e che prelude fatalmente ad una corsa agli armamenti. Diversamente, uno o più stati si potrebbe trovare in uno scenario di guerra, e in combattimento effettivo, prima ancora che i governi medesimi ne siano informati, in quanto una loro autorizzazione sarebbe tardiva. Considerazione che naturalmente non vale, per definizione, per le minacce ibride, alcune delle quali hanno toccato già infrastrutture critiche³⁷.

Quale fattore specifico, l'aumentato rischio di trovarsi in guerra è ulteriormente accresciuto dal fatto di partecipare ad un meccanismo multilaterale, come il dispositivo NATO, che impegna gli Stati aderenti ad una risposta solidale e collettiva, talché uno stato che si sottraesse all'impegno, fondamentalmente attivato unilateralmente da un paese che si sente (con un ruolo non marginale della percezione³⁸) sottoposto ad una minaccia esistenziale, perderebbe non solo la reputazione e, verosimilmente, anche lo scudo protettivo della reciprocità, quale aspetto specifico della

³⁶ La situazione descritta è ben diversa da quella, pure oggetto di controversie ma quanto enormemente meno scottante, che nell'ambito degli accordi NATO ad es. nella vicenda polacca del 9 settembre 2025 ha determinato un intervento del nostro aereo Gulfstream G550 CAEW senza alcuna autorizzazione puntuale del governo italiano (figuriamoci una deliberazione del parlamento...), in quanto in esecuzione di ordini impartiti dal comando NATO, con sede a Ramstein: gli assetti militari delle varie nazioni assegnano gli impieghi in anticipo.

Si pensi quanto lo scenario descritto nel testo spinge in avanti, caricandola di ulteriori problemi, la discussione rispetto al tema consolidato della prevalenza degli esecutivi nelle decisioni militari in ragione delle loro prerogative sui trattati e oggi aggravata in relazione alla crescita della difesa europei, in relazione al persistente cd. deficit democratico dell'Unione europea.

³⁷ Tra i fatti (fortunatamente, minori) acclarati, anche se di incerta riconducibilità, si registrano numerosi sabotaggi fisici su condotte o cavi sottomarini, in particolare nel Mar Baltico, la presa di controllo per quattro ore di una diga norvegese da parte di *hacker*, per non dire di attacchi informatici “minori” a strutture ministeriali varie. Paesi come Norvegia, Estonia, Polonia e Danimarca, sono tra i paesi più colpiti da azioni ibride e, non casualmente, sono tra i più attivi nel sostegno all'Ucraina.

³⁸ Che questa dimensione sia rilevante, è comprovato dalla Dichiarazione Nato di Praga nel 2002 ove si afferma che «Noi sottolineiamo che i nostri sforzi per trasformare ed adattare la NATO non devono essere *percepiti* come una minaccia nei confronti di nessun paese od organizzazione» [corsivo mio].

solidarietà collettiva, che agisce come efficace dissuasione³⁹. In altre parole, la probabilità di invocazione dell’art. 5, un tempo avente funzione puramente dissuasiva, oggi appare notevolmente aumentata⁴⁰.

Come si vede, siamo ben oltre il tema della prevalenza degli esecutivi e della marginalizzazione dei parlamenti nel campo della difesa, che pure esiste, o del tema della difficile riconduzione di forme di intervento militare al nostro quadro costituzionale (o, di sovente, di un intreccio di entrambe le questioni⁴¹). Il divario che si apre tra tecnologia e diritto (e politica), destinato ad accrescersi, può presentare scenari molto problematici e nient’affatto di scuola o remoti. Di fronte a questi sviluppi la nostra “Costituzione della difesa”, già laconica e purtuttavia in crisi di prescrittività⁴², è sostanzialmente silente e disarmata, e appare difficile anche ricorrere alle risorse della (sovra?)-interpretazione costituzionale, come l’estensione del concetto di guerra, fosse anche senza la dichiarazione del relativo regime, a fenomeni nuovi.

3. La “despecificazione” della guerra e la crisi di prescrittività della Costituzione.

Oggi la guerra non è il frutto del fallimento della politica o, più cinicamente, espressione della politica con mezzi diversi, secondo l’adagio di Carl von Clausewitz, in quanto fattori tecnologici e politici non consentono più di distinguere chiaramente la diversità del mezzo. Il difficile crinale che esisteva tra consenso e forza già nella politica novecentesca o, prima ancora, moderna (si pensi alla politica commerciale, all’uso della “arma” monetaria, al cd. soft power e altro) viene esteso ad ogni sfera della società, in un processo che è stato chiamato di recente di «despecificazione» della guerra⁴³. Secondo questa analisi la guerra sarebbe divenuta un elemento costitutivo dell’ordine contemporaneo; ma anche se non fossimo già a tale punto la

³⁹ In una situazione così tesa, anche una operazione tradizionale, come l’avvio dell’operazione Eastern Sentry per rafforzare il fianco orientale della NATO, esposto alle provocazioni della Russia, può dar luogo ad incidenti difficilmente controllabili, anche perché sono saltate alcune convenzioni. Si pensi alla discussione sulle *no fly zone*.

⁴⁰ Lo stesso unico caso di ricorso all’art. 5 del Trattato NATO in occasione dell’11 settembre 2001, che fu qualificato come un atto di guerra (ovvero minaccia esistenziale) ad uno stato da parte di gruppi terroristici, oggi sarebbe verosimilmente inquadrato in una forma di guerra ibrida condotta da stati ostili mediante *proxy* e tecniche ibride. È vero che gli ambienti NATO preferirono parlare di «atto di barbarie», ma comunque deliberarono formalmente l’art. 5 e lasciarono decidere agli Stati Uniti la forma della reazione, tra intervento diretto NATO, autodifesa statunitense o, infine, coalizione di intervento. Ciò conferma che nell’unico caso di invocazione è lo Stato aggredito (che sia effettivamente esistenzialmente o anche solo percepitosi tale) che decide l’inquadramento delle minacce e anche le forme giuridiche della reazione, pur in ultima analisi essendo gli interventi rimessi agli Stati, se coinvolti dall’aggredito.

⁴¹ Come, per tutti, nella (peraltro magistrale) relazione di P.A. CAPOTOSTI, *Le politiche della sicurezza: i nuovi equilibri tra Parlamento e Governo*, resa al convegno AIC del 2003 “Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee”, Bari, ora in A. LOJODICE (a cura di), *Annuario 2003. Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee*, Atti del 18° Convegno annuale, Cedam, Padova, 89 ss.

⁴² Un recente tentativo, autorevole, tentativo di G. DE VERGOTTINI, *Guerra, Difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in questa *Rivista*, 2017, II, 1 ss., il quale però non può considerare gli sviluppi degli ultimi anni, indotti dalle tecnologie e dal nuovo clima internazionale.

⁴³ J.-B. JEANGENE, *Le réveil stratégique. Essai sur la guerre permanente*, Seuil, 2024.

despecificazione è incontestabile. I rapporti tra paesi, talora anche amici, sfuggono sempre più a precisi parametri formalizzabili in quanto tensioni, concorrenza, interessi nazionali possono variamente mescolarsi a forme, anche non dichiarate, di più palese inimicizia o comunque segnate dall’espansione del concetto di sicurezza nazionale e di interesse nazionali, come nella pratica generalizzata di sorvegliare e assumere informazioni riservate o segrete (“spiare”) ogni qualvolta sia possibile⁴⁴. In tale clima appare difficile praticare quella fiducia che dovrebbe essere alla base del multilateralismo e della collaborazione, per non dire – nel caso europeo – di politiche comuni.

Pertanto, posto il tema del rapporto tra Costituzione e binomio pace/guerra, la vera domanda, costituzionalmente rilevante, è: quale guerra e quale pace? Le due etichette, i referenti, si modificano reciprocamente e in teoria si escludono mutuamente, sono etichette contrastive. Quelli che sono stati gli accomodamenti reciproci nel corso del tempo oggi appaiono difficili da rendere in termini anche solo grossolanamente dicotomici, in quanto perfino difficili da qualificare come tali. Pace e guerra sembrano ormai piuttosto “stati di sovrapposizione discreti”, dove possono esistere o non esistere entrambe allo stesso tempo, peraltro con intensità diversa e a geometria variabile. È pertanto superata l’associazione esclusiva della guerra con il conflitto armato in quanto si assume generalizzato il concetto di arma o quello di minaccia⁴⁵. Il perseguimento di vantaggi strategici, talora in modo occulto o non dichiarato, riporta le dottrine militari sul terreno civile⁴⁶ contribuendo attivamente a quella despecificazione della guerra che è anche, al contempo, un suo modo di essere presente. Le guerre si confondono, in altre parole, con altre forme di violenza, intesa quest’ultima, in senso molto lato, come esercizio di potere che produce coazione, prescindendo dal consenso altrui⁴⁷. In tale contesto ha un valore relativo affermare che i principi della “costituzione della difesa” sono tuttora validi⁴⁸ in quanto la guerra si è venuta potenzialmente dissociando da una forma di intervento armato. Ciò avviene non per pura scelta stipulativa ma in conseguenza di scelte politiche, sviluppi tecnologiche, modi di essere dell’ecosistema informativo che consentono di recare minacce fungibili con gli armamenti tradizionali, non esclusa una portata materialmente distruttiva. Abbiamo indugiato a lungo sulla portata trasformatrice dei droni in battaglia e nelle minacce ibride, ma il discorso appare generalizzabile in conseguenza al crollo delle barriere di ingresso e dei costi di ingaggio delle

⁴⁴ È stato ripetutamente affermato da analisti, ad esempio nelle vicende che hanno visto protagonisti i cd. Five Eyes, che tutti spiano tutti. In questo senso si è parlato di continuazione della ambiguità con altri mezzi, A. MUMFORD - P. CARLUCCI, *Hybrid warfare: The continuation of ambiguity by other means*, in *European Journal of International Security*, 2023, vol. VIII.2, 192 ss.

⁴⁵ Non diciamo, poi, della guerra moderna (intesa come età pre-contemporanea), di ispirazione cavalleresca e aristocratica, noto l’esempio del conte d’Auteurs: «Lascia che i tuoi uomini sparino!», «Dopo di voi!».

⁴⁶In particolare il concetto di “astuzia militare”, concetto tipicamente russo, è una miscela di inganno, saggezza, segretezza, dissimulazione, manipolazione psicologica dell’avversario, al fine di ottenere un vantaggio strategico.

Non si tratta certo di una novità in quanto tale. Durante la Guerra Fredda, caratterizzata da esternalità di ogni genere rispetto al conflitto frontale tra le due superpotenze e attraversata da molteplici ambiguità, anche limitatamente al contesto italiano i documenti ufficiali, segreti e non, che parlano di “guerra psicologica” o “guerra non ortodossa” sono innumerevoli. Vedasi i numerosi riferimenti specifici in A. BECCARIA, *Golpe di Stato*, Paperfirst, Roma, 2024.

⁴⁷ V. M. STOPPINO, *Potere*, in N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, Utet-De Agostini, Torino-Novara, 2014, 740 ss.

⁴⁸ Affermazione di per sé corretta, v. DE VERGOTTINI, *Guerra*, cit., 1-2.

minacce rispetto ad “armi”, tradizionali e soprattutto non tradizionali, letali. Molta parte di queste tendenze (come ad esempio hackeraggio senza rivendicazioni, operazioni coperte o sotto falsa bandiera, ricorso a “Private Military Company” e forze armate non regolari) sono finalizzate a superare scogli legali, resistenze nelle opinioni pubbliche, consentire politiche aggressive e rendere comunque anche l’uso di armi o il ricorso alla guerra come politicamente più accettabile. In questo quadro è destinato ad aumentare, come già è molto aumentato, il carico di propaganda organizzata e ostile veicolato, con modalità manipolatorie dell’opinione pubblica, tramite i *social*.

La despecificazione della guerra non vuol dire necessariamente che una condizione di guerra divenga ubiqua e permanente, quanto piuttosto che con maggiore frequenza si considereranno alcune minacce delle vere e proprie armi e ad essere si potrà, e si dovrà, rispondere con la stessa “moneta”, in termini tradizionali (armati) o no. Un corollario è che tende a sfumare la distinzione schmittiana tra guerra interna (civile) e guerra internazionale, perché l’ostilità tra Stati viene portata sul territorio altrui con uno strumentario che potrebbe difficilmente consentire di distinguere la provenienza della minaccia (che sia un atto terroristico, un sabotaggio, un sostegno economico a quinte colonne interne o a estremismo politico, disinformazione organizzata, eccetera) e che in ogni caso potrebbe determinare una grave destabilizzazione. Una simile evenienza, quale che sia l’origine, potrebbe pertanto richiedere il ricorso a forme emergenziali interne modellate concettualmente, con le opportune graduazioni, sulla falsariga dello stato di assedio. Non v’è alcun dubbio, in effetti, che le minacce ibride siano potenzialmente in grado di determinare stati di crisi atti a superare il massimo livello di allerta praticabile in regime civile⁴⁹, con il corredo di misure necessarie ed adeguata a normalizzare la situazione.

In questo quadro anche il tentativo dottrinale di ricondurre alla disciplina costituzionale della guerra “ogni fatto capace di pregiudicare lo stato di pace”⁵⁰ ribadendo la mutua esclusione dei due stati (pace/guerra), pur meritorio nell’andare incontro alle trasformazioni delle pratiche ostili (o, più genericamente, dell’uso delle armi), appare per un verso troppo generico e per altro laddove pretende di applicare le previsioni costituzionali per la guerra lascia in realtà proprio a desiderare alla luce dei caratteri attuali degli stati di “non pace”, ed in particolare in relazione alle minacce ibride, e ciò non solo per la possibile frequenza di tali stati. La reazione alle minacce o, per quanto possibile, la loro prevenzione spesso non consentiranno che il parlamento (e in alcuni casi finanche il governo, come già detto) abbia contezza o anche solo controllo di ciò che avviene. La dimensione del controllo parlamentare potrebbe e dovrebbe in ogni caso essere recuperata successivamente o, quando possibile, *in itinere*. In ogni caso il ruolo del parlamento sarebbe reso più difficile dalla presumibile espansione delle funzioni di *intelligence*, con tutto il relativo corredo

⁴⁹ Sugli stati di assedio “militari”, G. MOTZO, *Assedio (stato di)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1958, 250. Sugli effetti della differenza tra stati di guerra ed emergenziali interni v. G. DE VERGOTTINI, *Stato di guerra e assetto dei poteri costituzionali*, in questa *Rivista*, 2018, III, 440 e ora, diffusamente, V. PIERGIGLI, *Diritto costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2023, 59 ss.

⁵⁰ P. PINNA, *Guerra (stato di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993.

di segretezza (se non indicibilità)⁵¹, coerentemente con uno scenario con regole incerte, dove non sono più facilmente distinguibili “stati” puri (pace/guerra) e in un ambiente dove appare centrale il ruolo delle informazioni e della comunicazione. Tale scenario, in una realtà dominata da sensori e microchip che comunicano, come tipica dell’*Internet of Things*, appare fatalmente chiamare in causa il rapporto tra opinione pubblica e democrazia e l’autodeterminazione che è alla sua base⁵².

Più specificamente con riferimento alle politiche di difesa, l’analisi dei *big data* e in generale l’uso intelligenza artificiale per prevenzione, monitoraggio, sorveglianza, logistica, reazione alle minacce e altro avranno un impatto significativo sulla regolamentazione degli stati di pace e di “non pace”, intrecciandosi con tecnologie come realtà virtuale e aumentata, calcolo quantistico, *blockchain* e altre tecnologie⁵³. La difesa dalle minacce ibride potrebbe determinare infine una confluenza, o almeno un’ampia aria di sovrapposizione, delle varie dimensioni della sicurezza e dell’ordine pubblico, nonché dell’intreccio tra la dimensione della sicurezza nazionale, prerogativa degli Stati (in part. lett. d, h, q dell’art. 117 Cost., II co.⁵⁴), e delle competenze dell’Unione in tema di difesa e sicurezza comune⁵⁵, nei suoi diversi profili di una politica di difesa comune e di *cybersecurity*⁵⁶.

Questi sviluppi pongono questioni e sfide di non piccolo momento alla scienza del diritto costituzionale italiana odierno.

Titolo [En]: The Crisis of Prescriptiveness of the Constitution in the Face of the Peace/War Continuum and Overlap Due to the New Technological and International Context.

Abstract [It]: Il saggio analizza la crisi di prescrittività della Costituzione italiana di fronte alle radicali trasformazioni del contesto tecnologico e delle relazioni internazionali. La diffusione di nuove tecnologie (droni, intelligenza artificiale, big data) e l’emergere di minacce ibride hanno creato un continuum e una sovrapposizione tra stato di pace e di guerra che rendono insufficienti le consolidate definizioni giuridiche. La “despecificazione” della guerra, l’aumento dei rischi di escalation incontrollabile e la potenziale marginalizzazione degli organi costituzionali, in particolare del Parlamento rappresentano nuove sfide a cui l’ordinamento deve offrire una risposta adeguata e al contempo rispettosa dei principi costituzionali.

⁵¹ Sul tema, in generale, V. PUPO, *Segreto di stato e democrazia nell’Italia repubblicana*, Wolters Kluwer, Cedam, Padova, 2018, 31 ss.

⁵² Su questi aspetti M. PLUTINO, *Verità e opinione pubblica. Preservare la democrazia costituzionale on life*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2024, *passim*.

⁵³ OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE, *Verso un nuovo Concetto*, cit., 72.

⁵⁴ Rispettivamente «difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi», «ordine pubblico e sicurezza», e «protezione dei confini nazionali».

⁵⁵ I cui intrecci di competenze sono regolati dalla Corte di Giustizia, v. ad es. F. FERRARO, *Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale*, in *AISDUE*, 2019, I, 1 ss.

⁵⁶ I significativi sviluppi in tema vengono qui omessi del tutto per ragioni di spazio.

Abstract [En]: This essay analyzes the Italian Constitution’s crisis of prescriptiveness in the face of radical transformations in the technological landscape and international relations. The spread of new technologies (drones, artificial intelligence, big data) and the emergence of hybrid threats have created a continuum and an overlap between peace and war, rendering established legal definitions insufficient. The “despecification” of war, the increased risk of uncontrollable escalation, and the potential marginalization of constitutional bodies, particularly Parliament, represent new challenges to which the legal system must respond appropriately while respecting constitutional principles.

Parole chiave [It]: Costituzione; difesa; armi automatiche; guerra; minacce ibride.

Parole chiave [En]: Constitution; Defense; Automatic Weapons; War; Hybrid Threats.