

**Rivista AIC**

Trimestrale di diritto costituzionale

*Anno 2025/Fascicolo IV • Supplemento*

Contributi di R. Balduzzi, P. Bonetti, L. Buffoni, A. Bultrini, D. Cabras, M. Cavino, L. Chieffi, V. Ciaccio, C. De Fiores, R. Ibrido, M. Malvicini, B. Nascimbene, C. Pannacciulli, B. Pezzini, M. Plutino, A. Vendaschi.

**AIC**

L'Associazione Italiana dei Costituzionalisti è iscritta al Registro degli Operatori della Comunicazione a far data dal 09.10.2013 con n. 23897.

Codice ISSN 2039-8298 (Online). La Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti è inoltre registrata presso il Tribunale di Roma - n.339 del 05.08.2010.

Rivista trimestrale inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche.

Direttore Responsabile della Rivista AIC: Prof. Renato Balduzzi - Direttori della Rivista AIC: Prof. Andrea Pertici (coord.), Prof.ssa Benedetta Liberali, Prof.ssa Lucia Scaffardi, Prof.ssa Giusi Sorrenti.

Comitato di Redazione: Elia Cremona, Nicola D'Anza, Giuseppe Donato, Cristina Equizi, Alessia Fonzi, Paolo Gambatesa, Giacomo Menegatto, Daniela Mone, Valentina Pupo, Chiara Sagone, Davide Servetti, Nicola Strangis, Matteo Trapani, Ludovica Tripodi.

## ***Indice del fascicolo***

Renato	Balduzzi	La pace e la guerra nella Costituzione. Introduzione	1
Lorenzo	Chieffi	Pace e guerra in un'epoca di profonde trasformazioni delle relazioni internazionali	8
Massimo	Cavino	L'esperienza della guerra in epoca repubblicana	38
Arianna	Vedaschi	L'uso della forza armata tra teoria e prassi: un'analisi comparata	56
Antonio	Bultrini	Il diritto internazionale di fronte al (brutale) riacutizzarsi del ricorso alla forza armata	74
Valentina	Ciaccio	<i>Forze ad alta e altissima prontezza operativa e clausola di interoperabilità. Una lettura critica delle modifiche alla disciplina sulle missioni internazionali</i>	85
Barbara	Pezzini	Stato di guerra deliberato dalle camere e poteri necessari conferiti al Governo: un'endiadi	97
Claudio	De Fiores	Il ruolo dei costituzionalisti davanti alle emergenze belliche	125
Bruno	Nascimbene	Contenuti e cogenza del diritto dell'Unione europea in tema di aiuti bellici, politiche di difesa e solidarietà militare tra gli Stati membri	144

Daniele	Cabras	La guerra e la pace nella Costituzione	157
Paolo	Bonetti	Il dovere costituzionale di difendere la Patria di fronte alle nuove minacce	165
Laura	Buffoni	Disarmiamo il metodo del diritto costituzionale. Con lo stato di guerra di Hobbes	181
Renato	Ibrido	Perché l'articolo 11 della Costituzione è il prodotto di un attore geopolitico razionale	195
Massimiliano	Malvicini	Il "quinto dominio" e l'ordinamento costituzionale: contributo allo studio della ripartizione delle competenze in materia di <i>sicurezza nazionale cibernetica</i> in Italia	205
Cecilia	Pannacciulli	Il rafforzamento del "ripudio della guerra" tra revisione dell'art. 9 Cost. e approccio <i>One Health</i>	214
Marco	Plutino	La crisi di prescrittività della "costituzione della difesa". <i>Continuum</i> e sovrapposizione pace/guerra nel nuovo contesto tecnologico e delle relazioni internazionali	226

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

Autore: Paolo Bonetti\*

## Il dovere costituzionale di difendere la patria di fronte alle nuove minacce

**Sommario:** 1. Pace e guerra oltre l'art. 11 Cost.: che cosa occorre difendere oggi? – 2. I nuovi orizzonti della guerra e della difesa. – 3. L'attuale dimensione delle guerre cinetiche e cibernetiche. – 4. Sfide delle guerre ibride e delle guerre cognitive. – 5. Attuare il dovere di difesa con modi adeguati alle nuove minacce.

### 1. Pace e guerra oltre l'art. 11 Cost.: che cosa occorre difendere oggi?

La riflessione dei costituzionalisti sulla pace e la guerra nella Costituzione italiana pare curarsi soprattutto dei contenuti e dell'esegesi dell'art. 11 Cost. e trascurare la riflessione sull'art. 52 Cost., anche se la dottrina è concorde nel ritenere che il dovere costituzionale di difendere la patria che incombe su tutti i cittadini, in combinazione con l'art. 11 Cost. comporta anche che nel sistema costituzionale italiano le guerre vietate sono soltanto quelle di aggressione e di intervento nella libertà degli altri popoli.

Perciò, come si è approfondito altrove<sup>1</sup>, per l'Italia la guerra non potrà mai essere ciò che intendeva von Clausewitz e cioè impiego della forza per sottomettere lo Stato avversario alla propria volontà, né «la continuazione della politica con altri mezzi»<sup>2</sup>, né tantomeno vi potrebbero mai essere aiuti italiani ad uno Stato straniero che compia una simile azione.

---

\* Professore associato confermato di diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli studi di Milano-Bicocca.

<sup>1</sup> Per approfondimenti e ulteriori riferimenti bibliografici si rinvia a P. BONETTI, voce *Difesa dello Stato e potere*, in *Enc. Dir., I tematici*, vol. V, *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, Giuffrè, Milano, 2023, 65-103.

<sup>2</sup> Cfr. C. VON CLAUSEWITZ, *Vom Kriege*, Berlin 1832, tr. it. *Della guerra*, Milano, Mondadori, 1991, 38.

Tuttavia, si dimentica che lo stesso von Clausewitz affermava che le perdite umane comportano un irrigidimento psicologico e rendono difficile ogni compromesso, perché la mobilitazione morale necessaria per sostenere la lotta induce a demonizzare l'avversario e spinge ad assumere fini politici illimitati. È dunque fisiologico che «mai si potrà introdurre un principio moderatore nell'essenza della guerra»<sup>3</sup>. Perciò von Clausewitz affermò che la difesa è la più forte forma di guerra e che la sola garanzia della pace era la preparazione alla guerra, cioè il riarmo.

Nella Costituzione italiana, invece, la pace e la giustizia tra le nazioni devono essere gli scopi della politica estera e non certo il riarmo fine a sé stesso, ma la guerra di difesa è legittima e doverosa nei modi previsti negli artt. 60, 78, 87, 103 e 107 Cost., quale forma di adempimento del dovere di difendere la patria previsto dall'art. 52 Cost.

Su tali temi la riflessione dei costituzionalisti è nota, ma può essere modernizzata: senza riprendere qui le riflessioni più generali sul dovere di difendere la patria<sup>4</sup> e sulla guerra, occorre tornare a riflettere su che cosa occorre difendere oggi, da quali minacce e con quali tipo di azioni.

Gli artt. 11 e 52 Cost. sono legati, sicché riflettere sull'uno non può far dimenticare l'altro: la difesa della Patria si assicura anzitutto con un ordinamento internazionale in cui i conflitti armati siano prevenuti e le controversie risolte senza l'uso o la minaccia della forza, anche mediante organizzazioni internazionali e mai mediante una guerra di aggressione o di regolazione di controversie internazionali, ma questo dovere costituzionale mira a conservare non soltanto lo Stato in quanto tale, ma anche la pace da ogni guerra di aggressione o di risoluzione delle controversie internazionali ed è specificazione del dovere costituzionale dei cittadini di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi (art. 54 Cost.)..

Il dovere imposto a tutti i cittadini, di ogni sesso ed età, è adempiuto sia col servizio delle forze armate, sia con ogni altro tipo di azione di difesa civile.

La patria a cui allude l'art. 52 Cost. è l'insieme dei valori che denotano il senso di appartenenza dei cittadini ad una realtà complessa in cui sono inclusi<sup>5</sup> e dunque può essere intesa sia come la terra in cui da secoli vive ed opera la nazione italiana<sup>6</sup> e cioè il luogo che accomuna, per identità di lingua, di sentimenti, di tradizione, di costumi, di religione, un gruppo di persone aventi coscienza di costituire un ente etico sociale<sup>7</sup> o «la casa di coloro che si sentono di appartenervi per nascita, lingua, cultura, storia e tradizioni»<sup>8</sup>, sia come una indicazione complessiva dello Stato nella sua

<sup>3</sup> C. VON CLAUSEWITZ, *op. cit.*, 19-22.

<sup>4</sup> Sul dovere costituzionale di difendere la patria si rinvia alle riflessioni fatte in P. BONETTI, voce *Difesa dello Stato e potere*, cit. , 63 ss. e alla bibliografia ivi citata, nonché, almeno, alle riflessioni svolte da G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1971; E. BETTINELLI, *Art. 52, 1^ e 2^ comma*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna, 1992, 70 ss.; E. Rossi, *art. 52, 3^ comma*, ibidem, 149 ss.; J. LUTHER, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto E M. Olivetti, I, Torino, Utet, 2006, *sub art. 52*, 1036 ss.; G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, Jovene, Napoli, 2017.

<sup>5</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, XI^ ed., Padova, CEDAM, 2025, 77 e 372.

<sup>6</sup> Così. P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Patria*, in *Nss. D. It.*, vol. XII, Torino, Utet, 1965, 574.

<sup>7</sup> C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968, 121.

<sup>8</sup> Q. CAMERLENGO, *Le forze armate. Ai confini o dentro la democrazia?*, Il Mulino, Bologna, 2025, 71.

unità, sia nella sua dimensione personale e territoriale, sia in quella giuridica, come soggetto dotato di *imperium originario*<sup>9</sup>.

Peraltro i principi personalista, internazionalista e pacifista che informano la Costituzione italiana fanno ritenere che la patria alluda non tanto ad un territorio, ad una cultura e al luogo natio, quanto piuttosto ad uno Stato libero, nel quale le leggi proteggono la libertà dei cittadini<sup>10</sup>, alla fratellanza che accomuna tutti i figli di quel territorio, nel quale lo Stato assicura a coloro che vi vivono il voto, l'educazione e il lavoro<sup>11</sup> (cioè i diritti civili, politici e sociali), insomma ad una "patria di tutti gli uomini liberi", che deve rispettare gli altri popoli, la dignità dell'uomo, la giustizia, la cultura e il lavoro<sup>12</sup> e nella quale ognuno è accomunato anche da un patriottismo costituzionale, cioè dal rispetto dei principi universalistici di libertà e di democrazia che rispetta tutte le culture<sup>13</sup>. Perciò "la patria altro non è che la Repubblica democratica fondata sul lavoro" o "la comunità politica che in virtù della democrazia riunisce tutti coloro che si riconoscono negli stessi principi costituzionali"<sup>14</sup>. Ciò spiega perché il dovere costituzionale dei cittadini di difendere la patria è una specificazione del loro dovere costituzionale di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

Dunque, l'oggetto del dovere di difesa della Patria sono gli elementi costitutivi dello Stato-istituzione (territorio, popolo e sovranità)<sup>15</sup>, intesi in senso ampio secondo le norme nazionali e internazionali vigenti che regolano ognuno di essi:

1) *il territorio dello Stato* allude a quattro dimensioni del territorio statale:

a) *lo spazio fisico dello Stato* (suolo, sottosuolo, spazio aereo sovrastante e mare territoriale);

b) i diritti sovrani nell'ambito della *zona economica esclusiva* eventualmente istituita oltre il limite esterno del mare territoriale;

c) *lo spazio cibernetico*: è lo spazio virtuale in cui persone ed organizzazioni usano le tecnologie per agire e produrre effetti rilevanti al suo interno o nell'ambito di altri domini (terrestre, aereo, marittimo e spaziale) e si proietta nella realtà sovrapponendo tre livelli: uno *fisico*, costituito dalle infrastrutture di rete collocate sul territorio dello Stato e dai dispositivi elettronici che consentono lo scambio di dati; uno *logico*, che attiene ai codici con cui i sistemi funzionano e si interconnettono; infine uno *sociale*, che attiene all'interazione *on line*. Un attacco cibernetico può perciò ad avere ad oggetto lo spazio cibernetico che gestisce infrastrutture critiche, cioè, ai sensi della direttiva (UE) 2022/2557 e del d. lgs. n. 134/2004, quelle necessarie per la fornitura di un servizio essenziale per il mantenimento di funzioni vitali della società, di attività economiche,

<sup>9</sup> G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, 243 e 263.

<sup>10</sup> Scriveva J.J. ROUSSEAU nel *Discours sur l'économie politique* (1755), già pubblicato ne *Encyclopédie*, "La patrie ne peut subsister sans la liberté, ni la liberté sans la vertu, ni la vertu sans les citoyens".

<sup>11</sup> Era la concezione di G. MAZZINI, *Doveri dell'uomo*, Londra-Lugano, 1860.

<sup>12</sup> Era il pensiero dell'antifascista C. ROSSELLI nel 1934: «La nostra patria non si misura a frontiere e cannoni, ma coincide col nostro mondo morale e con la patria di tutti gli uomini liberi».

<sup>13</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Die nachholende Revolution*, Frankfurt a.M., 1990 (trad. it. *La rivoluzione in corso*, Feltrinelli, Milano 1990).

<sup>14</sup> Q. CAMERLENGO, *Le forze armate*, cit., 82 e 117.<sup>15</sup> T. MARTINES, *Obiezione di coscienza e difesa della Patria* (1989), ora in *Opere*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2000, 113.

<sup>15</sup> T. MARTINES, *Obiezione di coscienza e difesa della Patria* (1989), ora in *Opere*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2000, 113.

della salute e della sicurezza pubbliche o dell'ambiente (elettrodotti, gasdotti, oleodotti, telecomunicazioni commerciali e finanziarie, acquedotti, sistemi di trasporto e strutture sanitarie);

d) il *territoire flottant* designa le navi e gli aerei militari italiane, nonché le navi mercantili e gli aerei civili quando si trovano nelle acque internazionali o sorvolano lo spazio aereo che non sovrasta alcuno Stato.

Questo territorio costituisce il fondamento dei principi di organizzazione delle forze armate, che sono composte di “unità terrestri, navali, aeree, cibernetiche e aero-spaziali di intervento rapido, preposte alla difesa del territorio nazionale, delle vie di comunicazione marittime e aeree, delle infrastrutture spaziali e dello spazio cibernetico in ambito militare” (art. 88 c. ord. mil.).

2) il *popolo dello Stato* allude all'insieme dei cittadini della Repubblica, anche non residenti nel suo territorio, e dunque alla difesa delle loro vite, della loro integrità fisica e della loro salute, nonché dei loro diritti, della loro sicurezza, inclusa l'incolumità della popolazione civile in caso di calamità naturali o di altre situazioni emergenziali allorché siano carenti servizi pubblici essenziali<sup>16</sup>. Questo popolo dà fondamento alla più generale funzione di difesa, compito primario delle forze armate che svolgono funzioni di vigilanza nelle sedi diplomatico-consolari italiane e di protezione del personale diplomatico-consolare, ma che possono anche essere chiamate a svolgere operazioni di rimpatri di cittadini italiani all'estero in situazioni di grave pericolo<sup>17</sup> e a concorrere con gli altri soggetti del sistema nazionale di protezione civile.

3) la *sovranità interna ed esterna dello Stato* allude a questo Stato, retto da una forma di Stato costituzionale democratico-sociale, alla formazione e al funzionamento liberi degli organi pubblici italiani, oltre che ad ogni fatto o atto, incluse le informazioni, attinente all'indipendenza politica, all'interno e all'esterno e alla preparazione e alle dotazioni degli apparati di difesa. L'indipendenza politica dello Stato è effetto della sovranità che appartiene al popolo e non ad altri Stati, nei confronti dei quali l'art. 11 Cost. consente limitazione di sovranità soltanto a condizione di reciprocità. In tal senso la sovranità popolare per svolgersi “nei modi e nei limiti della Costituzione” deve essere esente da ogni tipo di ingerenza esterna che possa perturbare o impedire la formazione della volontà popolare a tutti i livelli delle istituzioni della Repubblica<sup>18</sup>. Dunque, non si difende da attacchi esterni un determinato potere o una determinata ideologia, né soltanto un determinato ordinamento giuridico<sup>19</sup>, quanto piuttosto l'attuazione concreta di tutta la Costituzione e dei suoi principi fondamentali trasversali. La difesa riguarda dunque sia lo Stato-soggetto, sia lo Stato-apparato in quanto legittimato dalla sovranità spettante soltanto al popolo ai sensi dell'art. 1 Cost., sia la libera determinazione degli interessi nazionali che in base all'art. 11 Cost. possono comportare la collaborazione internazionale. Poiché l'art. 11 Cost. contiene anche una direttiva di politica estera, la difesa può riguardare anche la libertà di azione di eventuali

---

<sup>16</sup> Cfr. A.M. SANDULLI, *Disciplina militare e valori costituzionali*, in *Scritti giuridici*, II, Jovene, Napoli, 1990, 687.

<sup>17</sup> Cfr. LUTHER, *op. cit.*, 1038.

<sup>18</sup> Cfr. R. URSI, *Editoriale. La difesa: tradizione e innovazione*, in *Riv. dir. cost.*, 2022, I, *Difesa e Costituzione*, 2022, I, 13.

<sup>19</sup> G. DE VERGOTTINI, voce *Difesa*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, UTET, 2006, 255 afferma in chiave comparatistica che identificare la difesa con la difesa dello Stato-ordinamento sarebbe una finzione giuridica perché la tutela delle forze politiche dominanti, rappresentate negli organi costituzionali, è l'oggetto primario di ogni sistema di difesa.

missioni militari svolte all'estero nell'ambito di operazioni intraprese da organizzazioni che assicurino la pace e la giustizia tra le nazioni<sup>20</sup>. Si è così affermato che la difesa della pace è diventata difesa doverosa della Patria e pertanto tali missioni sono legittimate anche dagli artt. 11 e 52 Cost. se sono finalizzate alla sicurezza internazionale, all'autodifesa individuale o collettiva e non pregiudicano la difesa della patria<sup>21</sup>. Questa sovranità interna ed esterna dà fondamento ad altre funzioni attribuite alle forze armate: “concorrere alla salvaguardia delle libere istituzioni” e “operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali” (art. 89 c.ord.mil.) e partecipare a missioni anche multinazionali per interventi a supporto della pace (art. 88 c. ord. mil.).

La Patria da difendere con azioni civili e militari deve dunque essere intesa in senso molto largo ponendola in relazione con «la indipendenza nazionale, i principi della unità e della indivisibilità dello Stato (art. 5) e la norma che riassume i caratteri essenziali dello Stato stesso nella formula di “Repubblica democratica” (art. 1)»<sup>22</sup>.

## 2. I nuovi orizzonti della guerra e della difesa.

Le riflessioni di quasi tutti i costituzionalisti sembrano collocarsi in un contesto di fatto e di diritto che implicitamente si riferisce a conflitti armati caratterizzati da contenuti, modalità e finalità tipici dei sistemi bellici usati dal 1945 al 1990 e inquadrati nel sistema della Carta ONU, che prescrive ad ogni Stato membro di adottare relazioni pacifiche con altri Stati (art. 1) e di non usare o minacciare l'uso della forza contro la sovranità politica e l'integrità territoriale di un altro Stato membro (art. 2) e che consente soltanto una guerra di difesa dello Stato aggredito da solo (art. 51) o anche mediante alleanze militari difensive (art. 53).

Nel contesto di fatto e di diritto di queste riflessioni si dà per presupposto implicito anche che la guerra è un atto politico ed è decisa dalla politica e che l'art. 11 Cost. vieta la guerra di aggressione e ogni altra forma di violenza armata simile a quella di una guerra<sup>23</sup> e affermano anche il primato della politica: ogni guerra discende dalla politica e ogni controversia internazionale può essere risolta politicamente e ciò comporta una limitazione della sovranità statale<sup>24</sup>, sicché la guerra appare un fallimento della lotta politica, anche se chi la conduce ha sempre degli obiettivi concreti da raggiungere. Dunque, il ripudio della guerra esige la fine della sovranità assoluta dello Stato e la possibilità di assoggettarla a limitazioni necessarie ad un ordinamento che assicuri pace e giustizia e comporta l'impegno dell'Italia a promuovere

---

<sup>20</sup> Sul punto cfr. J. LUTHER, *op. cit.*, 1038; M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 129; R. URSI, *Editoriale*, cit. 11.

<sup>21</sup> Cfr. J. LUTHER, *op. cit.*, 1038-1039.

<sup>22</sup> C. Cost. sent. 24 maggio 1977, n. 86.

<sup>23</sup> A. CASSESE, Art. 10-12 *in Commentario della Costituzione, Art. 1-12, Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna, 1975, 572.

<sup>24</sup> Così L. BONANATE, *Art. 11. Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2018, 33.

organizzazioni internazionali rivolte a tali scopi<sup>25</sup>, sicché consente pure azioni militari diverse dalla guerra per attuare obblighi internazionali finalizzati alla pace e alla giustizia<sup>26</sup>, incluso il diritto di legittima difesa individuale e collettiva da aggressioni<sup>27</sup>.

Dagli artt. 10 e 11 Cost. si può ricavare che la Costituzione consente il ricorso alla forza armata soltanto nell'ipotesi di irrogazione di sanzioni nella forma di rappresaglia contro altrui illeciti e della guerra di legittima difesa, ma non che il costituente abbia fatto perciò prevalere l'istanza garantista sulle esigenze della difesa dello Stato<sup>28</sup>, perché invece queste analisi così sottovalutano le esigenze di difesa dello Stato e non chiariscono bene che cosa oggi occorre difendere, quali sono oggi le minacce e quali possono essere gli strumenti odierni di una efficace difesa.

In ogni caso in tali analisi la guerra è concepita in quanto fatta da Stati ed è combattuta soprattutto da personale a ciò addestrato e preparato alla lotta fin dal tempo di pace<sup>29</sup> e dunque è una guerra lungamente preparata e che consiste in azioni offensive e difensive realizzate in terra, sui mari o nell'aria con modalità classiche. Perciò tali riflessioni presuppongono l'esistenza di guerre tra Stati combattute dalle loro forze armate che, almeno idealmente, si fronteggiano con armi pari e perciò sono dette *guerre simmetriche*, e sono le guerre di prima, seconda e terza generazione.

Nelle *guerre di prima generazione* (combattute soprattutto prima delle guerre napoleoniche) fanteria, cavalleria e artiglieria conducono azioni limitate soprattutto ai combattenti di eserciti contrapposti che si massacrano reciprocamente con armi da taglio.

Le *guerre di seconda generazione* (prevalenti tra il XIX e il XX secolo) coinvolgono grandi masse di militari e di popolazioni civili e molti Stati e il massacro avviene a distanza grazie ad armi da fuoco con concentrazione di uomini, impiego massiccio del fuoco e di manovre e sono fondate anche sull'uso di armi industriali, che mirano a spezzare le linee nemiche.

Nelle *guerre di terza generazione* (intraprese dalla Seconda guerra mondiale fino al 1990 ed anche oltre e presupposto di fatto di tutte le norme vigenti, nazionali e sovranazionali sui conflitti armati, incluso l'art. 11 Cost.) aumenta la precisione del fuoco delle armi, si usano tattiche di mobilità e flessibilità e molti mezzi corazzati, aviazione e logistica avanzata, armi di distruzione di massa altamente esplosive o nucleari, biologiche, chimiche e radiologiche; il loro campo di battaglia è ovunque e la battaglia di contatto si fonde con quella di profondità.

Dagli anni '90 l'innovazione tecnologica ha favorito la costruzione di sistemi d'arma, che aumentano la capacità di effettuare attacchi di precisione in profondità e riducono costi, perdite

---

<sup>25</sup> L. CARLASSARE, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, in *L'articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, a cura di N. Ronzitti, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, 25.

<sup>26</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Il mulino, Bologna, 2014, 34-35, 44-45.

<sup>27</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e l'intervento NATO nell'ex Jugoslavia*, in *Quad. cost.*, 1999, I, 122

<sup>28</sup> Questa era la tesi di A. CASSESE, op. cit., 573.

<sup>29</sup> L. BONANATE, *Art. 11. Costituzione italiana*, cit., 4.

umane, entità delle forze e livello di violenza necessari<sup>30</sup>. A tali guerre però se ne affiancarono anche altri tipi<sup>31</sup>: soprattutto *guerre asimmetriche*, cioè le guerre di quarta, quinta e sesta generazione. Esse mirano ad instaurare non tanto un nuovo ordine, quanto piuttosto un disordine interno e internazionale, che è funzionale al raggiungimento degli scopi politici prefissati. In tali guerre è sempre più difficile distinguere tra zone di guerra e zone di pace apparente<sup>32</sup>, tra ciò che accade all'interno o al di fuori di un territorio statale, tra economia e politica, tra civile e militare, tra coloro che portano legittimamente le armi e i non combattenti o i criminali, tra pubblico e privato<sup>33</sup>.

In particolare, le *guerre di quarta generazione* (che furono usate anche in alcune antiche conquiste coloniali, in alcuni conflitti anticoloniali o interni e oggi sono usate negli attacchi a Stati attuati da organizzazioni terroristiche islamiste) mirano ad ottenere gli scopi politici mediante il coinvolgimento nella società e nella psicologia del nemico e sono condotte da Stati o da attori non-statale, mediante reparti piccoli o terroristi transnazionali e consistono in attacchi alla cultura e alla società del nemico anche attraverso genocidi e forme di guerra psicologica attuate con la manipolazione dei *media*, l'uso dell'informatica, delle comunicazioni satellitari e di tutti gli strumenti di pressione disponibili (politici, economici, sociali e militari): appaiono anche conflitti a bassa intensità, con mancanza di gerarchia, utilizzo di insurrezioni e tattiche di guerriglia, attentati e incursioni.

Nelle *guerre di quinta generazione* alle armi si affianca, attraverso le “reti” sociali, la distruzione di una cultura e dei suoi ricordi e l'edificazione di una nuova, mediante l'uso di tecnologie avanzate, come l'intelligenza artificiale, robot, armi cibernetiche e armi non letali o attacchi cibernetici, che mirano a provocare gravi conseguenze, come la perdita di vite umane o consistenti danni economici o terrore o attacchi o minacce di attacchi contro reti informatiche ed informazioni ivi archiviate, con lo scopo di impossessarsi di tali informazioni o di impedire le difese o di intimidire o di costringere uno Stato o la sua popolazione a determinati comportamenti, al fine di conseguire effetti politici o sociali o di bloccare o di distruggere i nodi computerizzati delle infrastrutture critiche. Si mira anche a colpire o danneggiare la dimensione informativa globale ed il sistema dei *social network*, i sistemi di controllo e comando, i sistemi d'arma, le infrastrutture civili, sia i centri finanziari e direzionali, senza che però tutto ciò possa essere direttamente attribuito da un “nemico” nel senso tradizionale.

Le *guerre di sesta generazione* combinano guerra convenzionale, guerra ibrida e tecnologie di informazione, usano strumenti legali, economici e tecnologici e mirano alla manipolazione della percezione delle società, dell'economia e dei sistemi politici del nemico, più che al semplice controllo del territorio di determinati Stati. Esse, perciò, integrano tecnologie avanzate come

---

<sup>30</sup> Sul punto cfr., per tutti, C. PELANDA, *Evoluzione della guerra. Occidente ed Italia di fronte alla rivoluzione negli affari militari*. CeMiSS/FrancoAngeli, Milano, 1996.

<sup>31</sup> Per un esame delle guerre dal 1945 ad oggi cfr., per tutti, N. LABANCA, *Guerre contemporanee. Dal 1945 a oggi*, Giunti, 2008.

<sup>32</sup> M. KALDOR, *Old and New Wars. Organized violence in a global era*, 1995, tr. it. *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Carocci, Roma, 2001, 126.

<sup>33</sup> M. KALDOR, op. cit., 31.

l'intelligenza artificiale, la robotica, la cibernetica e le operazioni nello spazio extra-atmosferico, ma si svolgono soprattutto nello spazio virtuale, mediante propaganda, disinformazione, manipolazione delle informazioni.

La disinformazione è tecnica antica, da sempre utilizzata per conquistare il territorio nemico senza combattere, ma rispetto al passato è oggi più sfuggente e subdola perché avviene mediante la tecnologia digitale<sup>34</sup>, la quale rende infiniti i mezzi con cui comunicare e fa venir meno la distinzione tra chi informa e chi è informato: mezzi di diffusione del proprio pensiero sono sempre più la rete internet e le piattaforme dei *social media*, con le quali quasi tutti possono cercare, ottenere e diffondere idee e notizie su quasi tutto<sup>35</sup> e dunque anche eventuali Stati ostili possono diffondere contenuti condizionanti con un vero e proprio *marketing* differenziato e specializzato attraverso la profilazione dei *social network*<sup>36</sup>.

Queste guerre si fondano anche su combattenti avanzati con intelligenza artificiale, droni e capacità multi-dominio, mirano al silenzio elettronico (cioè mirano alla capacità di operare senza essere rilevati dai radar e dalle altre emissioni elettroniche nemiche, unita alla capacità di disturbare le comunicazioni avversarie) e necessitano del coordinamento delle informazioni tra diversi tipi di misure in cui le tattiche e le tecnologie cambiano continuamente. Esse rendono sempre più indefinite, incerte e complesse la distinzione tra stato di pace e conflitto aperto, l'applicazione del diritto internazionale umanitario, come la distinzione tra combattenti e civili, la proporzionalità e la necessità militare, la determinazione dei casi in cui un cyberattacco costituisce un "uso della forza" ai sensi dell'art. 2, comma 4 della Carta dell'ONU, o quando sia legittima una risposta armata per legittima difesa (art. 51). L'uso di risorse e servizi spaziali per scopi militari (come le comunicazioni o la ricognizione) rende applicabile il diritto internazionale umanitario allo spazio, tuttora regolato dalle norme internazionali concepite tra il 1961 e il 1967 e dai cinque trattati elaborati dall'ONU dal 1967 al 1979. Occorrono perciò norme nazionali e internazionali adeguate a tali nuovi conflitti.

### 3. L'attuale dimensione delle guerre cinetiche e cibernetiche.

Anche la guerra cinetica è cambiata, perché l'innovazione tecnologica, grazie ai droni e all'intelligenza artificiale, rende i conflitti più accessibili e più asimmetrici, ma anche più difficili da risolvere. Sciami di droni possono ora essere schierati con una supervisione umana limitata, consentendo operazioni sostenute, a basso costo e ad alto impatto per periodi prolungati.

---

<sup>34</sup> Sul punto cfr. S. SASSI, *Il ruolo della disinformazione nelle moderne strategie di guerra*, in G. GIORGINI PIGNATIello - E.A. IMPARATO (a cura di), *La libertà di espressione nel diritto comparato tra stato di diritto e stati di emergenza*, Giappichelli, Torino, 2024, 235 ss.

<sup>35</sup> Per approfondimenti cfr. A. STERPA, *La libertà di comunicazione digitale, il potere e il costituzionalismo*, in M. E. BUCALO, M. CAPORALE E A. STERPA (a cura di), *Diritto pubblico di internet*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 15 ss.

<sup>36</sup> Su tali aspetti cfr. le analisi di A. STERPA, *La difesa della democrazia dalle minacce ibride. Teorie della comunità, dell'autorità, del potere e migrazioni: elementi per un'analisi strategica della "guerra tiepida"*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025, 69-72.

I droni consentono la “guerra ovunque” e la “guerra sempre”: il costo di un drone e del suo apparato umano operativo è inferiore a quello degli aerei militari e i piloti remoti non corrono alcun rischio<sup>37</sup>. Con l’integrazione dell’intelligenza artificiale, molti droni possono navigare in ambienti ostili, identificare minacce, prendere decisioni in autonomia e adattarsi rapidamente a situazioni impreviste, sicché da semplici strumenti di sorveglianza, si sono trasformati in agenti autonomi capaci di decidere, colpire e adattarsi sul campo.

La guerra cinetica fa riferimento alla forza fisica, anche se la portata di ogni “attacco” è determinata dalle conseguenze distruttive di un’operazione militare e non dalla sua natura cinetica, sicché l’uso di agenti biologici, chimici, radiologici o batteriologici costituisce un attacco ai sensi del diritto internazionale umanitario anche se non implica l’impiego di alcuna forza fisica. Analogamente l’uso di componenti informatici (come *malware*) per mettere fuori uso o distruggere determinati apparati è una modalità di uso della forza.

Ogni attacco telematico può costituire per il diritto internazionale una violazione del principio di sovranità o di quello di non intervento, legittimando così lo Stato leso a ricorrere all’impiego di contromisure pacifiche, rende applicabili le norme sullo *jus ad bellum* e, a seconda del tipo di norma violata, può fare sorgere la responsabilità di uno Stato, sempre che si riesca ad attribuirglielo, viste le sofisticate tecnologie utilizzate, spesso volutamente mascherate.

La guerra cibernetica è una guerra non convenzionale e perciò gli Stati che dispongono di scarsi mezzi difesivi “convenzionali” (che sono spesso molto costosi) vi possono investire di più per compensare gli svantaggi della forza convenzionale<sup>38</sup>. Infatti, la guerra cibernetica usa computer e reti di comunicazione per colpire non già persone fisiche, bensì - con attacchi informatici, sponsorizzati da uno Stato o da criminali cibernetici o da attivisti informatici (*hackers*)<sup>39</sup> - informazioni e sistemi di comunicazione degli Stati e può avere obiettivi diversi: intercettare dati, inabilitare reti ed equipaggiamenti informatici, attaccare infrastrutture critiche<sup>40</sup>.

Lo sviluppo della tecnologia e delle minacce cibernetiche ha perciò conformato un ambito della difesa sganciato dallo spazio fisico, nel quale la sovranità assume le forme della creazione di un confine virtuale in cui approntare difese digitali<sup>41</sup>.

Tuttora mancano norme generalmente accettate che definiscano la guerra cibernetica<sup>42</sup>, ma attacchi cibernetici condotti da Stati o da attori non statali possono causare, come la guerra cinetica, perdite di vite umane e danni, anche a Paesi anche dotati di strumenti militari convenzionali superiori.

---

<sup>37</sup> Cfr. M. LOSANO, *Guerre ibride, omicidi mirati, droni: conflitti senza frontiere e senza diritto*, in *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, a cura di L. Forni e T. Vettor, Giappichelli, Torino, 2018, 19-38

<sup>38</sup> Cfr. M. C. LIBICKI, *Cyberdeterrence and Cyberwar*, Rand, 2012, 5.

<sup>39</sup> Per approfondimenti cfr. R. Baldoni, *Sovranità digitale. Cos’è e quali sono le principali minacce al cyberspazio nazionale*, Il Mulino, 2025.

<sup>40</sup> R. Ursi, op. cit. 17.

<sup>41</sup> R. Ursi, op. cit., 7.

<sup>42</sup> Su tutti questi aspetti si rinvia agli approfondimenti svolti da G. VALENTI, *La “Cyberwar”. Le sue modalità e gli strumenti giuridici per contrastarla*, in *DPCE Online*, 63, 2024, 537 ss.; M. C. VITUCCI, *Le cyberoperazioni e il diritto internazionale, con alcune considerazioni sul conflitto ibrido russo-ucraino*, in *La comunità internazionale*, 2023, I, 7-31

In ogni caso il dovere di difendere la patria rende esige di ridurre i rischi causati da eventuali attacchi ad infrastrutture critiche, la cui funzionalità è alla base della vita di una comunità. Infatti, la rete non ha confini e perciò non consente di distinguere tra attività di difesa dalle minacce esterne e attività di sicurezza volta a prevenire l'incolumità di persone e beni<sup>43</sup> e così l'«endiadi sicurezza/difesa in termini militari tradizionali copre oggi una parte circoscritta del complesso ambito in cui gli interessi degli Stati possono essere pregiudicati da aggressioni e ostilità di varia natura provenienti da interessi esterni. La conflittualità coinvolge l'informazione e l'attività diplomatica tradizionale, i rapporti economici, la competizione tecnologica – e in particolare i progressi dell'intelligenza artificiale e la gestione dei dati - l'attività di intelligence»<sup>44</sup>.

Così l'indagine conoscitiva sulla sicurezza e la difesa nello spazio cibernetico svolta dalla Camera dei deputati nel 2017 osservò che «mentre la difesa cibernetica in senso stretto (*cyber defence* o *cyber security*) comprende misure di separazione fisica o di protezione (reti autonome, *firewall*, antivirus) e protocolli di sicurezza (procedure, modi di fare), la difesa proattiva (*active cyber defence*) – primo grado verso le capacità di *exploitation* (sondare restando invisibili) e di attacco (produrre danni) nello spazio cibernetico – implica un'interazione attiva con l'esterno per proteggere la propria rete».

Ecco perché si persegue l'obiettivo di raggiungere e mantenere la *sicurezza cibernetica*, intesa a livello nazionale come la “condizione per la quale lo spazio cibernetico risulti protetto grazie all'adozione di idonee misure di sicurezza fisica, logica e procedurale rispetto ad eventi, di natura volontaria od accidentale, consistenti nell'acquisizione e nel trasferimento indebiti di dati, nella loro modifica o distruzione illegittima, ovvero nel danneggiamento, distruzione o blocco del regolare funzionamento delle reti e dei sistemi informativi o dei loro elementi costitutivi” (art. 2, comma 1, lett. i), del D.P.C.m. 24 gennaio 2013)<sup>45</sup>. In tal senso la Direttiva (UE) 2016/1148 mira a raggiungere più elevati standard di sicurezza di tali reti e sistemi attraverso il decisivo contributo di ogni Stato membro, che deve definire strategie nazionali sulla sicurezza della rete e dei sistemi informativi, designare autorità nazionali preposte alla sicurezza informatica e al raggiungimento degli obiettivi dettati dalla medesima direttiva (c.d. Autorità NIS) e istituire specifici gruppi di intervento in ipotesi di incidenti informatici (c.d. CSIRT, ossia *Computer Security Incident Response Team*).

A livello europeo la sicurezza cibernetica è stata però definita in senso ampio come l'«insieme delle attività necessarie per proteggere la rete e i servizi informativi, gli utenti di tali sistemi e altre persone interessate dalla minacce informatiche» dall'art. 2, n. 1 del regolamento UE 2019/881.

---

<sup>43</sup> A. LAURO, *Sicurezza cibernetica e organizzazione dei poteri: spunti di comparazione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2021, III, 530.

<sup>44</sup> G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e dell'emergenza normalizzata*, in *Rivista AIC*, 2019, IV, 68-69.

<sup>45</sup> Sulle “trasformazioni” della cybersicurezza cfr. E. LONGO, *La disciplina della cybersicurezza nell'Unione europea e in Italia*, in F. PIZZETTI (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Giappichelli, Torino, 2024, 206 ss. Sulla sicurezza cibernetica in generale come funzione pubblica composita e multilivello tra norme nazionali e sovranazionali e che riguarda problematiche ricollegate al rapporto tra settore pubblico e privato si veda, da ultimo, M. MATASSA, *La sicurezza cibernetica come funzione pubblica*, Franco Angeli, Santarcangelo di Romagna, 2025.

Sulla base di queste norme, a livello nazionale è stata istituita l’Agenzia per la cybersicurezza nazionale (c.d. ACN), quale Autorità competente NIS<sup>46</sup>, e si è “disegnato una architettura in cui un ruolo fondamentale è svolto da soggetti privati ai quali viene imposto di difendere il perimetro cibernetico, in quanto è il settore privato che detiene nei nostri Paesi a democrazia liberale la proprietà della stragrande maggioranza delle strutture nazionali. In quest’ultimo caso si potrebbe inventare una forma del dovere di cui all’art. 52, comma 1, Cost. La patria non si deve difendere dal nemico alle porte ma da un algoritmo attivato da un click”<sup>47</sup>.

In ogni caso la guerra cibernetica appare incompatibile con l’art. 11 Cost., perché è opposta alla costruzione di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni, mentre la *difesa cibernetica*, cioè l’uso di misure cibernetiche per proteggere l’integrità e la sicurezza nazionale, appare compatibile con esso e sembra adempiere al dovere costituzionale di difesa<sup>48</sup>.

#### 4. Sfide delle guerre ibride e delle guerre cognitive.

Gli Stati, dunque, sono oggi di fronte a *guerre ibride*<sup>49</sup>, che mescolano tattiche militari (convenzionali e non convenzionali), economiche, politiche e psicologiche, come la diffusione di notizie false, la propaganda, gli attacchi informatici, e mirano ad influire sia sulle attività economiche, sia sulla vita politica per destabilizzare un avversario.

Tali azioni possono essere condotte da attori non statali o da attori statali e appaiono meno visibili e meno gravi di un atto di guerra cinetica, per rendere difficile l’attribuzione della responsabilità di chi le ha commesse e così ritardare o indebolire o annullare la reazione dell’aggredito. Il loro obiettivo è indebolire un avversario senza un conflitto militare tradizionale e aperto, ma colpendo infrastrutture critiche, indebolendo e controllando l’economia, la logistica, la coesione sociale e i processi democratici, erodendo così la resilienza nazionale senza però innescare risposte formali ai sensi del diritto internazionale. Attività di guerra ibrida paiono svolte oggi contro l’Italia da Russia, Cina, Iran<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Per analisi e approfondimenti si vedano, per tutti, almeno, R. URSI (a cura di), *La sicurezza nel cyberspazio*, Franco Angeli, Milano, 2023 e T.F. GIUPPONI, *Il governo nazionale della cybersicurezza*, in *Quad. cost.*, 2024, II, 277 ss., nonché P. VIPIANA, *Introduzione al diritto della sicurezza pubblica*, II<sup>a</sup> ed. Giappichelli, Torino, 2024, 147-166 e F. SANCHINI, *Sicurezza cibernetica e architettura istituzionale: verso una governance costituzionalmente orientata?*, in *Federalismi.it*, 2025, XXVI, 170 ss.

<sup>47</sup> Così R. URSI, op. cit., 20.<sup>48</sup> Analogamente A. GATTI - M. GIANNELLI, *Presupposti per la configurazione e la dichiarazione di guerra cibernetica*, in *DPCE ONLINE - SP1 2024 Numero Speciale Pescara Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, 463-464.

<sup>48</sup> Analogamente A. GATTI - M. GIANNELLI, *Presupposti per la configurazione e la dichiarazione di guerra cibernetica*, in *DPCE ONLINE - SP1 2024 Numero Speciale Pescara Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, 463-464.

<sup>49</sup> Cfr. J.N. MATTIS – F.G. HOFFMAN, *Future Warfare: the Rise of Hybrid Wars*, USNI, 2005.

<sup>50</sup> Così afferma la relazione del Ministro della difesa alla riunione del 17 novembre 2025 del Consiglio supremo di Difesa, nella quale, secondo il comunicato ufficiale diffuso dalla Presidenza della Repubblica, “il Consiglio ha affrontato il tema della minaccia ibrida proveniente dalla Russia e da altri attori stranieri ostili, quale sfida complessa per la sicurezza dell’Europa e dell’Italia nonché per l’integrità dei processi democratici [...], ha evidenziato i gravi

Nella guerra ibrida si usano contestualmente e sullo stesso campo di battaglia armi convenzionali, informatiche e propaganda<sup>51</sup>; un tipo di guerra che impiega istituzioni pubbliche e private, movimenti di opinione e che usa strategie manipolatrici e clandestine, al fine di rovesciare un ordine costituito<sup>52</sup>. È possibile dunque ipotizzare un concetto “totale” di guerra ibrida che, attraverso la propaganda e la disinformazione, agisce sulla società civile di un determinato Stato minandone la solidità delle istituzioni.

Secondo il Ministero della difesa<sup>53</sup> è una strategia di logoramento sistemico caratterizzata da:

- 1) ambiguità: cercare di rendere difficoltoso o impossibile l’attribuzione di un attacco, costruendo contesti in cui la responsabilità possa essere sempre negata;
- 2) multidominio: cercare di colpire simultaneamente contesti e infrastrutture civili e militari, sfruttando interdipendenze e punti di fragilità del Paese;
- 3) impatto cognitivo: condurre molte attività finalizzate al condizionamento psicologico e comportamentale delle masse attraverso la veicolazione di percezioni e narrazioni che mirino a creare un clima di diffidenza e di sfiducia nelle istituzioni.

La *guerra cognitiva* nei confronti di Paesi retti da forme di stato costituzionale democratico-sociale consiste nel fatto che Stati retti da altre forme di Stato tentano di destabilizzarle attraverso l’indebolimento della fiducia dei cittadini verso le rispettive istituzioni: grazie alla rete internet, soggetti riconducibili a Stati retti da autocrazie danno agli elettori informazioni false per generare sfiducia anche con riferimento ai fenomeni migratori.

Occorre infatti ricordare che il fondamento di ogni azione di tutti i pubblici poteri di ogni Stato democratico-sociale sono lo sviluppo e la tutela di ogni persona e il consenso liberamente espresso da ogni cittadino che legittima l’esercizio del potere da parte degli organi di indirizzo politico. Perciò eventuali attacchi, anche informatici, che paralizzino l’approvvigionamento di risorse o il funzionamento di strutture della vita sociale e istituzionale o facciano aumentare spese destinate alla difesa, che siano ritenute superflue rispetto alle esigenze della popolazione, possono

rischi di una minaccia in continuo incremento, basata sulla pervasività e diffusione di attività offensive fondate sulla velocità, sul volume e sull’ubiquità della tecnologia digitale, nonché sull’impiego malevolo dell’Intelligenza Artificiale, [...] ha espresso preoccupazione per la manipolazione dello spazio cognitivo, attraverso campagne di disinformazione, interferenze nei processi democratici, costruzione di narrazioni polarizzanti e sfruttamento delle piattaforme digitali per indebolire la fiducia nelle istituzioni e minare la coesione sociale. A ciò si affiancano le operazioni cyber che possono avere come obiettivo le infrastrutture critiche, reti sanitarie, sistemi finanziari e piattaforme logistiche, con il fine di causare interruzioni, ritardi, frizioni e sfiducia sistemica. Il Consiglio ha condiviso la necessità, sottolineata anche in ambito europeo e dell’Alleanza Atlantica, di mantenere alta la vigilanza sulla tutela delle infrastrutture critiche nazionali, nella difesa contro gli attacchi cyber e nella dimensione cognitiva. Alle dimensioni tradizionalmente note si aggiungono oggi anche il dominio spazio e la dimensione subacquea, due ambiti la cui importanza va crescendo in modo esponenziale. L’insieme di queste minacce rappresenta una sfida alla quale occorre reagire con necessaria tempestività e capacità, anche attraverso la definizione di nuovi strumenti.”

<sup>51</sup> cfr. A. MUMFORD, P. CARLUCCI, *Hybrid warfare: The continuation of ambiguity by other means*, in *European Journal of International Security*, 2023, VIII, 192-206.

<sup>52</sup> Sulla guerra ibrida cfr., per tutti, G. ROMEO, *Guerre ibride. I nuovi volti del conflitto*, Diana Edizioni, 2021; E. PIETROBON, *L’arte della guerra ibrida. Teoria e prassi della destabilizzazione*, Castelvecchi, Roma, 2022.

<sup>53</sup> Cfr. MINISTERO DELLA DIFESA, *Non-paper sul contrasto alla guerra ibrida*, novembre 2025, reperibile al link [https://www.difesa.it/assets/allegati/83696/non-paper\\_il\\_contrasto\\_alla\\_guerra\\_ibrida.pdf](https://www.difesa.it/assets/allegati/83696/non-paper_il_contrasto_alla_guerra_ibrida.pdf).<sup>54</sup> In tal senso si concorda con A. STERPA, *La difesa della democrazia dalle minacce ibride*, cit., 44-45.

scontentare i cittadini verso i pubblici poteri, contribuiscono a spostare voti e consensi e possono anche indebolire la fedeltà alle istituzioni democratiche, allorché esse si rivelino di fatto deboli e incapaci di garantire effettivamente i diritti fondamentali rispetto ad ogni minaccia. Si può anzi affermare che il malfunzionamento (vero o soltanto percepito) del sistema politico e istituzionale e il decadimento della qualità dei servizi e della sicurezza delle persone possono indebolire ogni forma di Stato democratico-sociale, fino a delegittimarne i suoi principi fondamentali e ad indurre parte dei suoi cittadini a ritenere che siano preferibili in tutto o in parte l'efficienza, l'ordine e la forza esibiti in altre forme di Stato non democratico, che magari sono proprio quelle in vigore negli Stati da cui originano le minacce e gli attacchi ai sistemi democratici<sup>54</sup>.

Inoltre, la sistematica diffusione di informazioni false avviene mediante l'esercizio di diritti fondamentali garantiti proprio in ogni Stato costituzionale democratico-sociale, e cioè la libertà di ricevere e comunicare informazione o idee<sup>55</sup>, le libertà di comunicare riservatamente, di riunione e di associazione. Perciò, analogamente a ciò che accade per le reazioni alle minacce terroristiche nelle medesime forme di Stato democratico<sup>56</sup>, la minaccia ibrida rende più vulnerabili gli Stati democratici, ma può essere prevenuta e contrastata mediante limiti a quei medesimi diritti fondamentali soltanto nei casi e nei modi consentiti dalle norme costituzionali, internazionali ed europee.

## 5. Attuare il dovere di difesa con modi adeguati alle nuove minacce.

Ogni Stato democratico-sociale deve anzitutto essere consapevole della gravità ed esizialità delle forme di guerra ibrida e perciò deve agire rapidamente per garantire un'effettiva difesa della patria adeguata alle mutate condizioni, il che comporta l'adozione di misure di prevenzione e di contrasto di quegli attacchi, che non limitino l'esercizio dei diritti fondamentali fuori dei casi e dei modi consentiti dalle norme costituzionali, internazionali ed europee.

In primo luogo, per prevenire e contrastare attività di disinformazione si devono prevedere sia misure preventive (adottate a livello europeo) che incidano sui doveri dei gestori delle reti e dei mezzi di diffusione delle informazioni, anche mediante forme preventive di autoregolamentazione pubblica, senza perciò prevedere forme di censura delegate a privati<sup>57</sup>, sia

<sup>54</sup> In tal senso si concorda con A. STERPA, *La difesa della democrazia dalle minacce ibride*, cit., 44-45.

<sup>55</sup> Su questo punto cruciale cfr., per tutti, da ultimo V. ZENO-ZENCOVICH, *La libertà di espressione come forma di "guerra ibrida"*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2025, I, 7 ss.

<sup>56</sup> Sul punto si rinvia a P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e Costituzioni democratiche*, Il Mulino, Bologna, 2006.

<sup>57</sup> La collaborazione tra potere pubblico e piattaforme digitali private nel contrasto alla disinformazione rischia di eludere le regole costituzionali (riserve di legge e di giurisdizione, divieto di censura preventiva) e di produrre eccessiva interferenza del potere politico nel mercato delle idee: cfr. G. E. VIGEVANI, *Piattaforme digitali private, potere pubblico e libertà di espressione*, in *Riv. dir. cost.*, 2023, I, 41-54 e ID, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, in questa *Rivista*, 2025, II, 237 ss.; M. MONTI, *Privatizzazione della censura e Internet platforms: la libertà d'espressione e i nuovi censori dell'agorà digitale*, in *Riv. it. Informatica e diritto*, 2019, I, 35 ss.; G. VASINO, *Censura "privata" e contrasto all'hate speech nell'era delle Internet Platforms* in *Federalismi.it*, 2023, IV, 30 ss.; M.C. GIRARDI, *Libertà e limiti della comunicazione nello spazio pubblico digitale*, in *Federalismi.it*, 2024, XVII, 150 ss.

promozioni della partecipazione popolare: in ogni democrazia la disinformazione si contrasta con l'informazione.

In secondo luogo, quando non si qualificano come azioni militari e quindi non rientrano nell'ambito del diritto internazionale umanitario, gli attacchi ibridi devono essere contrastati dagli Stati mediante la propria legislazione nazionale<sup>58</sup>; e in particolare con il diritto penale e le norme antiterrorismo, sulle telecomunicazioni, sul controspionaggio, sui diritti di proprietà, sulla prevenzione e sul contrasto all'odio e sulla criminalità informatica e il riciclaggio di denaro.

Eventuali migrazioni internazionali massicce indotte con forme di pressione organizzata, anche con disinformazione, da Stati ostili saranno gestibili anche con le deroghe consentite nei casi e nei modi previste dalle norme del regolamento UE 2024/1359 concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo<sup>59</sup>.

Occorrono poi forme di difese tecniche contro attacchi informatici a tutte le infrastrutture critiche, soprattutto i mezzi di approvvigionamento di risorse energetiche, alimentari e sanitarie e a tutte le strutture statali, regionali e locali, finanziamento dell'assunzione e della formazione permanente di personale specializzato ad usarle nelle strutture civili e in quelle militari e acquisto e manutenzione di nuove tecnologie adeguate a queste nuove sfide. Perciò le spese per la difesa e le esigenze della futura e incerta difesa europea<sup>60</sup> devono essere oggi intese in senso amplissimo e cioè come riferite ad ammodernare e potenziare non soltanto la difesa armata in senso convenzionale, ma anche e soprattutto forme di difesa civile e militare rispetto alle minacce ibride fin qui ricordate.

L'UE ha sviluppato strumenti dedicati al contrasto alla disinformazione, squadre di risposta rapide agli attacchi e linee guida per le piattaforme digitali per mitigare i rischi sistemici, ma il rapido sviluppo di piattaforme di intelligenza artificiale generativa rende il fenomeno molto dinamico, sicché la manipolazione di contenuti è oggi quasi indistinguibile da quella legittima, rendendo il contesto informativo ancora più fragile<sup>61</sup>. Norme europee (DSA, DMA, *AI Act* e *Media Freedom Act*) impongono oggi ai gestori delle reti internet e dei *social media* maggiori obblighi per neutralizzare alcuni contenuti circolanti su tali mezzi e contrastare la diffusione di notizie false.

<sup>58</sup> Così G.G. CARBONI, *Guerre ibride: quali le risposte possibili?*, in *Dpce online* - SP1 2024 Numero Speciale Pescara *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, 435.

<sup>59</sup> Si rinvia a P. BONETTI, *Il diritto d'asilo e il nuovo Patto europeo. Profili costituzionali*, in *Dir. imm. citt.*, 2025, III, 1 ss.

<sup>60</sup> Sui profili costituzionali della difesa europea cfr., anche per ulteriore bibliografia, P. BONETTI, voce *Difesa dello Stato e potere*, cit. 87 ss.; F. GASPARI, *Profili costituzionali della Difesa comune europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, II, 10 ss. (con approccio critico); F. FURLAN, *Verso un esercito europeo? Profili istituzionali e costituzionali della difesa comune europea*, in L. CASSETTI - F. FABRIZZI - A. MORRONE - F. SAVASTANO - A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, 1413-1433; A. RUFFO, *La difesa europea (PSDC) e la Costituzione italiana alla prova della Bussola Strategica 2022*, in *Federalismi.it*, 2024, VII, 191 ss.; F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune nell'Unione: il tempo delle scelte*, in *rivista.eurojus.it*, 2024, III, 213 ss.; G. DELLE DONNE, *Alla ricerca del pilastro mancante: prospettive costituzionali sull'Europa della difesa*, in *Quad. cost.*, 2025, IV, 845-869; A. IANNOTTI DELLA VALLE, G. A. LOMBARDI, *L'afflato costituente della difesa comune europea: da una somma di Stati membri a una più stretta Unione*, in *Federalismi.it*, 2025, XXXI, 62 ss.

<sup>61</sup> Per un approfondimento sulla nozione di disinformazione e sulle nuove norme UE cfr. S. SASSI, *L'Unione Europea e la lotta alla disinformazione online*, in *Federalismi.it*, 2023, XV, 183 ss.

Altre misure in materia di intelligenza artificiale sono previste dalla legge 23 settembre 2025, n. 132, tra cui spicca l'art. 3, comma 4 che prevede che "l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale non deve pregiudicare lo svolgimento con metodo democratico della vita istituzionale e politica e l'esercizio delle competenze e funzioni delle istituzioni territoriali sulla base dei principi di autonomia e sussidiarietà e non deve altresì pregiudicare la libertà del dibattito democratico da interferenze illecite, da chiunque provocate, tutelando gli interessi della sovranità dello Stato nonché i diritti fondamentali di ogni cittadino riconosciuti dagli ordinamenti nazionale ed europeo."

Alla difesa cibernetica provvedono oggi sia le Forze armate, sia uffici recentemente istituiti nel dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno (Direzione centrale per la polizia scientifica e la sicurezza cibernetica, istituita dall'art. 240, d.l. 19 maggio 2020, n. 34) e nell'amministrazione del Ministero degli affari esteri (Direzione generale per la sicurezza cibernetica, l'informatica e l'innovazione tecnologica, istituita col d.P.R. 3 settembre 2025, n. 160). Sono ipotizzabili pure il potenziamento di altri soggetti statali preposti alla sicurezza informativa o l'istituzione di agenzie che contrastino la disinformazione e la guerra cognitiva<sup>62</sup> e pure strumenti che consentano ai pubblici poteri di contrastarle in modo attivo e pubblico sui mezzi di comunicazione di massa, su internet e sui *Social media*<sup>63</sup>.

Per difendere la patria oggi occorrono anche misure più efficaci per tutelare la libertà del voto prescritta dall'art. 48 Cost. Ciò esige che l'elettore possa scegliere tra persone e di programmi, dopo avere potuto disporre di informazioni complete, accessibili e non distorte da disinformazione organizzata e che siano sanzionati i candidati che non dichiarino i loro finanziamenti o ricevano finanziamenti superiori ai limiti massimi previsti dalla legge o provenienti da uno Stato estero che voglia così alterare la comunicazione politica.

Utili strumenti di difesa sono le misure europee e nazionali che hanno sospeso la trasmissione o ricezione di notizie false prodotte o trasmesse dal territorio di Stati terzi sottoposti a sanzioni o

---

<sup>62</sup> Sul punto cfr. Atto Senato n. 1090 del 28 marzo 2024 - Disegno di legge d'iniziativa dei senatori E. Borghi, Fregolent, Musolino, Sbroliini e Scalfarotto -Istituzione dell'Agenzia sulla disinformazione e la sicurezza cognitiva, ma anche l'Atto Camera 2298 del 10 marzo 2025 - Proposta di legge costituzionale A. Colucci ed altri: "Modifiche agli articoli 66 e 134 della Costituzione concernenti il ricorso alla Corte costituzionale in materia di verifica dei titoli di ammissione e delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento nonché di regolarità dei procedimenti elettorali e referendari e norme per assicurare la libertà del voto contro le pratiche di disinformazione".

<sup>63</sup> Condivisibili le proposte formulate in A. STERPA, *La difesa della democrazia dalle minacce ibride*, cit., 84: «Le informazioni corrette si possono implementare e quelle false individuare e segnalare attraverso *fact checking*, circolazione dei contenuti da media tradizionali – quindi dotati di autorevolezza e forza comunicativa – sui media nuovi, monitoraggio da parte dei sistemi di intelligence della rete e delle azioni di disinformazione, maggiore condivisione istituzionale e pubblica delle informazioni detenute dal Governo attraverso i sistemi di intelligence quando utili a smontare le narrazioni avversarie (come accaduto in Romania), predisposizione di una condivisa attività di monitoraggio presso gli uffici diplomatici italiani all'estero, rafforzamento delle capacità individuali di critica e valutazione delle informazioni ad esempio trasformando la materia dell'educazione civica nelle scuole con i contenuti tipici delle scienze cognitive e laboratori in materia di disinformazione».

da soggetti da essi promossi o finanziati e che esigono dai grandi distributori di notizie e messaggi via internet una qualche forma di filtro per prevenire la diffusione di notizie false<sup>64</sup>.

Ogni cittadino adempie il dovere di difendere la patria da queste minacce insieme con la difesa dei valori della Repubblica<sup>65</sup> e col dovere costituzionale di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi (art. 54 Cost.)<sup>66</sup> e dunque anche mediante forme di partecipazione popolare promosse dalla Repubblica ai sensi dell'art. 3 Cost, organizzando apposite iniziative pubbliche o favorendo l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.). Perciò occorre valorizzare il ruolo del cittadino, invitandolo a svolgere forme di "militanza cognitiva" al servizio della difesa dei valori di libertà e del pluralismo che caratterizzano i sistemi politici del "mondo libero"<sup>67</sup>. Infatti, per adempiere oggi al dovere costituzionale di difendere la patria occorre rafforzare e non indebolire la tutela dei diritti fondamentali: la «democrazia nelle singole nazioni e negli organismi, istituzioni e norme che governano i rapporti tra nazioni»<sup>68</sup> consente di raggiungere e mantenere pace e giustizia tra le nazioni, come esige l'art. 11 Cost.

**Titolo [En]:** The constitutional duty to defend the homeland in the face of new threats.

**Abstract [It]:** L'intervento mira alla pace e alla guerra oltre l'art. 11 Cost, con riguardo al dovere costituzionale di difendere la patria e agli oggetti che occorre difendere oggi con modi e strumenti, civili e militari, adeguati alle nuove sfide della guerra e della difesa, delle nuove guerre cinetiche, cibernetiche, ibride e cognitive, che usano e mettono in crisi i presupposti essenziali delle forme di Stato costituzionale democratico ed esigono forme nuove di prevenzione e contrasto, ma sempre conformi alla Costituzione che occorre difendere.

**Abstract [En]:** The article aims at peace and war beyond art. 11 of the Constitution, with regard to the constitutional duty to defend the homeland and the objects that must be defended today with methods and tools, both civil and military, suited to the new challenges of war and defense, of the new kinetic, cybernetic, hybrid and cognitive wars, which use and undermine the essential presuppositions of the forms of democratic constitutional state and require new forms of prevention and contrast, but always in conformity with the Constitution that must be defended.

**Parole chiave [It]:** difesa nazionale; guerra ibrida; pace.

**Parole chiave [En]:** national defense; hybrid war; peace.

<sup>64</sup> Cfr. O. POLLICINO - P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Bocconi University Press, Milano, 2024, 122 ss. che distinguono tra disinformazione, misinformazione e malinformazione accomunati dall'influenza comunque esercitata sui processi informativi e decisionali della società.

<sup>65</sup> Cfr. in particolare Corte cost. sent. n. 106/ 2009 e le altre ivi richiamate.

<sup>66</sup> A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2013, 69 osserva che «da Repubblica alla quale la Costituzione esige che venga assicurata fedeltà non è un qualunque regime non monarchico che adotti il principio dell'autogoverno, ma il sistema costituzionale vigente e, in definitiva, l'insieme dei principi che lo connotano».

<sup>67</sup> Questa è la prospettazione astratta formulata da A. STERPA, *La difesa della democrazia dalle minacce ibride*, cit., 72 ss.

<sup>68</sup> B.R. BARBER, *L'impero della paura. Potenza e impotenza dell'America nel nuovo millennio.*, trad. it., Torino, Einaudi, 2004, 128.