

**LA “ZONA GRIGIA” TRA GUERRA E PACE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE
E COSTITUZIONALE
THE “GRAY AREA” BETWEEN WAR AND PEACE IN INTERNATIONAL
AND CONSTITUTIONAL LAW**

Carlo BOSNA

Abstract: *In contemporary international relations, the “gray zone” denotes the space between peace and war where creeping crises and limited coercion unfold. These situations—variously labelled gray-zone conflict or hybrid warfare—remain beneath the threshold of open hostilities yet go beyond ordinary peacetime competition. Their legal ambiguity strains existing frameworks: international law traditionally draws a sharp line between war and peace, while constitutional democracies are designed to govern the use of force mainly in formally declared wars. This chapter maps the gray zone’s historical emergence and the responses offered by international and constitutional law. It (a) traces the shift from classical *ius ad bellum* to the post-1945 prohibition on the threat or use of force and to the factual notion of “armed conflict” in IHL; (b) analyses the regulatory vacuum surrounding states of international “crisis” in light of the UN Charter, the Geneva Conventions and the law of State responsibility; (c) examines constitutional implications for democratic control, emergency powers and rights-protection when force is used absent a formal state of war; and (d) illustrates the argument with historical and current case studies—from the Cold War and the Cuban Missile Crisis to recent Russia–West relations. Drawing on primary instruments and scholarship, the chapter highlights the intersections between constitutional law and international (especially humanitarian) law in these ambiguous contexts.*

Keywords: the “gray zone”, hybrid warfare, international law, Geneva Conventions, legal ambiguity

Introduzione

Il tradizionale binomio *guerra e pace* ha a lungo rappresentato nel diritto internazionale una dicotomia netta: uno Stato era o in stato di pace, oppure impegnato in una guerra, con conseguente applicazione di regimi giuridici distinti (ad esempio il diritto bellico durante i conflitti armati, e il diritto “ordinario” dei tempi di pace)¹. Negli ultimi decenni, tuttavia, si è assistito al proliferare di situazioni ibride che sfuggono a questa rigida dicotomia, collocandosi in una „zona grigia” tra guerra e pace. Il termine è comunemente utilizzato per descrivere quello spazio intermedio in cui attori statali o non-statali pongono in essere azioni ostili e coercitive che *sfumano* il confine tra pace e conflitto armato. Tale concetto di *zona grigia* suggerisce dunque una gradazione della conflittualità internazionale: al di sotto della soglia di una guerra aperta, si estende un’area intermedia caratterizzata da confronti più aggressivi rispetto alla normale competizione pacifica, ma che non raggiungono l’intensità di un conflitto armato dichiarato. In questa zona intermedia, spesso denominata anche *conflitto a bassa intensità* o *guerra ibrida*, le potenze rivali calibrano con attenzione le proprie azioni

¹ Ida Caracciolo, Umberto Montuoro, *Conflitti armati interni e regionalizzazione delle guerre civili*, G Giappichelli Editore, Torino, 2016, p.26.

per conseguire obiettivi strategici senza oltrepassare la soglia che darebbe al nemico un *casus belli* formale².

L'idea della zona grigia non è del tutto nuova: già nel Novecento si era riconosciuta l'esistenza di situazioni di ostilità striscianti e di *political warfare* condotte al di fuori delle forme tradizionali di guerra. Si pensi, ad esempio, alle operazioni coperte durante la Guerra Fredda o alle misure di pressione indiretta impiegate dalle superpotenze. Emblematiche, in dottrina, sono le riflessioni di Carl Schmitt, per il quale „inter pacem et bellum nihil medium” (tra la pace e la guerra non vi è nulla nel mezzo) – una tesi che appare smentita dall'evoluzione storica recente, al punto che oggi proprio quello spazio „di mezzo” è divenuto terreno privilegiato di competizione strategica. Il presente contributo si propone di esaminare tale „zona grigia” sotto un profilo giuridico, considerandone i riflessi sia nell'ordinamento internazionale sia negli ordinamenti costituzionali interni (con particolare riguardo all'esperienza italiana). L'analisi verrà articolata come segue: anzitutto (sez. 2) si inquadrerà il concetto di zona grigia e di guerra ibrida, delineandone le caratteristiche essenziali. Successivamente, si esamineranno i profili di diritto internazionale (sez. 3), in particolare come il diritto internazionale definisce la soglia del conflitto armato e disciplina le attività ostili *sotto soglia* (dal punto di vista dello *ius ad bellum* e dello *ius in bello*). Si passerà poi ai profili di diritto costituzionale (sez. 4), focalizzando l'attenzione sul quadro costituzionale italiano e sulle problematiche che sorgono quando lo Stato si confronta con situazioni di ostilità non classificate formalmente come “guerra”. Nella sezione 5 si offrirà un esame di casi studio recenti, tra cui il conflitto russo-ucraino (esaminato anche quale esempio paradigmatico di passaggio dalla zona grigia alla guerra aperta) e altre manifestazioni di conflittualità ibrida (cyber-attacchi, crisi energetiche, pressioni migratorie). Infine, nelle conclusioni si tireranno le fila del discorso, evidenziando le sfide e le possibili risposte normative a questo fenomeno.

Evoluzione storica: dalla guerra al divieto dell'uso della forza

Per secoli, il diritto internazionale ha riconosciuto agli Stati un **diritto sovrano di fare la guerra**, quale manifestazione naturale della loro potestà³. Nella concezione classica, la guerra era una condizione giuridica formalmente dichiarata fra Stati, disciplinata dal diritto bellico, mentre la pace costituiva lo stato ordinario dei rapporti internazionali. Le teorie medievali e moderne del *bellum iustum* si interrogavano non sulla liceità della guerra in sé – data per scontata – ma sulle cause „giuste” o “ingiuste” che la motivavano. Solo nel XX secolo, dopo gli immani conflitti mondiali, questa visione ha iniziato a cambiare radicalmente.

Dal “diritto di guerra” al suo divieto – All'indomani della Prima guerra mondiale sorsero i primi tentativi di limitare il ricorso alla guerra come mezzo di risoluzione delle controversie. Il Patto della Società delle Nazioni del 1919 e soprattutto il **Patto Briand-Kellogg del 1928** (Patto di Parigi) sancirono l'impegno degli Stati a rinunciare alla guerra come strumento di politica nazionale, sebbene con efficacia limitata. La vera svolta giuridica si ebbe con la nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nel 1945: la **Carta ONU** consacra, all'art. 2(4), il divieto per gli Stati di ricorrere alla

² Questa zona grigia esiste perché i rivali geopolitici calibrano attentamente la loro azione sulla scena internazionale per ottenere il massimo impatto strategico senza, tuttavia, offrire ai loro avversari un *casus belli*, in modo da evitare l'escalation in un aperto confronto militare.

³ Il diritto di ricorrere alla guerra ha costituito per secoli una manifestazione della sovranità statale. Le varie teorie sul *bellum iustum* che si sono succedute nelle diverse epoche storiche non ne mettevano in discussione la legittimità giuridica, ma il carattere ‘giusto’ o ‘ingiusto’, e sono definitivamente tramontate nel 19° secolo con l'affermarsi del positivismo giuridico che, fondandosi sul diritto effettivamente osservato in una società, ha evidenziato che gli Stati consideravano sempre legittimo il ricorso alla guerra.

minaccia o all'uso della forza nelle relazioni internazionali, salvo che in legittima difesa o su autorizzazione del Consiglio di Sicurezza⁴. In tal modo la guerra – intesa come conflitto armato interstatale avviato unilateralmente – viene esplicitamente proibita e delegittimata, privando gli Stati dello **ius ad bellum** di stampo classico⁵. Questa norma sul non-uso della forza è oggi considerata un principio fondamentale e imperativo (*ius cogens*) dell'ordinamento internazionale. Contestualmente, la stessa minaccia di usare la forza viene bandita (sempre art. 2(4) Carta ONU), nel tentativo di prevenire le crisi che potrebbero sfociare in conflitti armati. Il sistema collettivo di sicurezza ONU affida al Consiglio di Sicurezza il monopolio delle azioni militari consentite, al fine di mantenere o ristabilire la pace.

Dalla nozione formale di guerra al concetto fattuale di conflitto armato – Parallelamente all'evoluzione dello *ius ad bellum*, anche il **diritto internazionale umanitario** (DIU) – o *diritto bellico/jus in bello* – ha adattato il proprio lessico e campo di applicazione. In passato le Convenzioni riguardanti la condotta della guerra (ad es. le Convenzioni dell'Aia di fine '800 e inizio '900) presupponevano uno “stato di guerra” formalmente riconosciuto fra Stati. Dopo il 1945, tuttavia, gli Stati hanno **sMESSO DI DICHIARARE GUERRA** nelle loro ostilità, preferendo evitare questa terminologia divenuta politicamente e giuridicamente onerosa⁶. Per ovviare al rischio che le leggi di guerra non si applichino in assenza di una dichiarazione formale, le Convenzioni di Ginevra del 1949 introdussero il termine più generale di “**conflitto armato**”. Il **Common Article 2** di tali Convenzioni stabilisce infatti che esse si applichino “a tutti i casi di guerra dichiarata o di qualsiasi altro conflitto armato che sorga tra due o più Alte Parti Contraenti, anche se lo stato di guerra non è riconosciuto da una di esse”. Questa formulazione fu deliberata: lo scopo era coprire qualsiasi situazione fattuale di combattimenti tra Stati, prescindendo dalla terminologia formale impiegata. In altri termini, ciò che conta ai fini dell'applicazione del DIU è la realtà sul terreno (lo scambio di ostilità tra forze armate), non la volontà soggettiva degli Stati di qualificare o meno giuridicamente la guerra. La nozione di *conflitto armato internazionale* abbraccia dunque ogni uso reciproco della forza armata tra Stati, anche di intensità minima (basta **un singolo scontro a fuoco di frontiera** perché si configuri un conflitto armato e scattino le tutele di Ginevra). In parallelo, il DIU prevede anche la categoria dei conflitti armati **non internazionali**⁷ per i conflitti armati interni, colmando un'altra lacuna del passato. Questa evoluzione terminologica e normativa riflette il superamento della classica dicotomia formale guerra/pace: oggi sul piano giuridico internazionale vige il binomio *illecito vs lecito* in riferimento all'uso della forza (guerra di aggressione vietata vs uso della forza autorizzato o di autodifesa), mentre sul piano del diritto dei conflitti armati si adotta un approccio fattuale basato sull'esistenza o meno di un conflitto armato (IAC o NIAC) indipendentemente da dichiarazioni formali. In sintesi, la “guerra” in senso

⁴ Il 1945, ha segnato un punto di svolta al riguardo; nella Carta dell'ONU, infatti, non solo è vietato l'uso unilaterale della forza armata (Uso della forza. Diritto internazionale), e quindi la guerra, ma anche la semplice minaccia dell'uso della forza (art. 2.4), ad eccezione delle azioni collettive militari intraprese dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (Sicurezza collettiva) e dell'esercizio della legittima difesa individuale e collettiva da parte degli Stati (Legittima difesa. Diritto internazionale). Gli Stati sono così privati dello *ius ad bellum* contemplato dal diritto internazionale classico.

⁵ La creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, nel 1945, ha segnato un punto di svolta al riguardo; nella Carta dell'ONU, infatti, non solo è vietato l'uso unilaterale della forza armata (Uso della forza. Diritto internazionale), e quindi la guerra, ma anche la semplice minaccia dell'uso della forza (art. 2.4), ad eccezione delle azioni collettive militari intraprese dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (Sicurezza collettiva) e dell'esercizio della legittima difesa individuale e collettiva da parte degli Stati (Legittima difesa. Diritto internazionale). Gli Stati sono così privati dello *ius ad bellum* contemplato dal diritto internazionale classico.

⁶ Invece di dichiarare guerra, gli Stati hanno iniziato a usare altri termini per descrivere i conflitti, come "operazioni militari", "interventi armati", o "operazioni di polizia internazionale", per evitare il linguaggio e le connotazioni negative associate alla guerra tradizionale.

⁷ art. 3 comune GC e Protocollo II del 1977.

tecnico-giuridico è stata rimpiazzata dalla nozione di **uso della forza armata** (illecito se aggressivo) sul piano dello *ius ad bellum*, e dalla nozione di **conflitto armato** sul piano dello *ius in bello*.

Va notato che questa riconcettualizzazione della guerra ha portato anche ad affermare la **criminalizzazione della guerra d'aggressione**. Da Norimberga in poi, la pianificazione o conduzione di una guerra aggressiva è considerata un **crimine internazionale** (oggi rientrante nella “*crime of aggression*” di competenza della Corte Penale Internazionale), a riprova della completa delegittimazione giuridica della guerra come mezzo lecito di politica estera⁸. La guerra, un tempo strumento sovrano discrezionale, è oggi posta al bando giuridico, sostituita da concetti come legittima difesa collettiva e sicurezza collettiva. Rimane però il fatto che i conflitti armati – benché *de iure* banditi salvo eccezioni – continuano a verificarsi *de facto*, spesso senza dichiarazione né riconoscimento formale. Su questa realtà fattuale si innesta la problematica delle zone grigie: periodi di tensione o confronto armato limitato in cui gli Stati evitano accuratamente di parlare di “guerra”, pur impiegando forme di coercizione anche violenta.

La “crisi” internazionale e il vuoto normativo tra pace e conflitto armato

Le situazioni di **crisi internazionale** rappresentano quello stadio intermedio in cui i rapporti tra Stati non sono più genuinamente pacifici ma non sono ancora sfociati in un conflitto armato dichiarato o conclamato. Tali crisi possono includere gravi tensioni diplomatiche, mobilitazioni militari, incidenti di frontiera, **uso limitato della forza** o altre misure coercitive (es. sanzioni severe, blocchi economici, operazioni coperte) che si collocano sulla soglia della guerra senza oltrepassarla formalmente⁹. Un esempio emblematico: durante la **Guerra Fredda** le due superpotenze e i rispettivi blocchi vissero decenni in uno stato di conflittualità latente (minacce nucleari, corsa agli armamenti, proxy wars nei Paesi terzi, ecc.) che non sfociò mai in una guerra diretta dichiarata tra USA e URSS. Quella contrapposizione fu appunto una “pace armata” o **guerra fredda**, cioè una condizione né di pace né di guerra aperta in senso tradizionale.

Dal punto di vista giuridico, il termine *crisi* non ha una definizione tecnica precisa nel diritto internazionale. Esso denota piuttosto una situazione fattuale di **grave rischio di guerra o rottura della pace**, spesso riconosciuta politicamente ma non inquadrata da uno status giuridico ad hoc¹⁰. Il diritto internazionale classico conosceva lo *stato di guerra* (distinto dallo stato di pace) e prevedeva ad esempio istituti come la neutralità nei conflitti tra belligeranti. Oggi, con la scomparsa delle formali dichiarazioni di guerra, questo schema binario risulta inadeguato a descrivere la gamma di situazioni intermedie. Le **crisi** costituiscono pertanto una zona grigia anche sul piano normativo: mancano trattati o consuetudini che definiscano espressamente cosa sia uno “stato di crisi” e quali regole speciali vi si applichino. In linea di principio, finché non si supera la soglia del *conflitto armato* (secondo la definizione fattuale vista sopra), si considera vigente il diritto internazionale di pace. Ciò implica che in teoria dovrebbero valere integralmente tutte le regole ordinarie: il divieto dell’uso della

⁸ **La guerra come crimine internazionale.** - Se prima della Carta l’uso della forza era una delle forme correnti in cui poteva concretarsi l’autotutela e se probabilmente nel 1945 esisteva ancora una divergenza tra il sistema dell’ONU e il diritto internazionale generale, si è poi realizzata invece una perfetta coincidenza fra i due ordinamenti. In tal senso si è espressa la Corte internazionale di giustizia nella sentenza sulle attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua (1986).

⁹ La crescita delle minacce ibride e della guerra in zone grigie, due forme di competizione geopolitica che si collocano al di sotto della soglia del conflitto armato, è una delle grandi sfide strategiche che le democrazie liberali si trovano ad affrontare oggi.

¹⁰ 1, lett. a), del D. Lgs. 14/2019 identifica la crisi con “lo stato del debitore che rende probabile l’insolvenza e che si manifesta con l’inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte alle obbligazioni nei successivi dodici mesi”.

forza e della minaccia continua ad applicarsi¹¹; non scattano però le norme **speciali di guerra** (DIU) poiché manca un conflitto armato in senso tecnico. Questo crea un **vuoto di tutela** in alcune situazioni: ad esempio, le Convenzioni di Ginevra proteggono prigionieri di guerra e civili *solo se* vi è un conflitto armato; se in una crisi internazionale vengono detenuti agenti stranieri o combattenti irregolari senza riconoscere lo stato di conflitto, tali persone potrebbero trovarsi fuori dal campo di applicazione del DIU e avere invece soltanto la protezione (talvolta meno specifica) garantita dai diritti umani e dal diritto interno. Il **diritto internazionale umanitario infatti si applica unicamente ai conflitti armati** e non copre altre forme di ostilità o violenza al di sotto di tale soglia¹².

La risposta della Carta ONU: “minaccia alla pace” – La Carta delle Nazioni Unite, pur bandendo la guerra, è consapevole che possono sorgere tensioni pericolose. Essa affida al Consiglio di Sicurezza il compito di identificare situazioni di «*minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione*» (art. 39) e di intraprendere azioni per mantenere o ristabilire la sicurezza internazionale (Capitolo VII). Di fatto, la categoria di *minaccia alla pace* è stata lo strumento attraverso cui la comunità internazionale ha gestito molte crisi non ancora sfociate in guerra ma potenzialmente esplosive. Il Consiglio di Sicurezza ha ampia discrezionalità nel qualificare una crisi come minaccia alla pace e nell’adottare misure conseguenti (sanzioni, missioni di peacekeeping, ecc.). Tuttavia, questa rimane una **soluzione politica più che giuridica**: la dichiarazione di una minaccia alla pace e le misure decise dal Consiglio dipendono dai rapporti di forza e dal veto delle grandi potenze, più che da parametri giuridici oggettivi. Ad esempio, durante la crisi dei missili di **Cuba (1962)** – un momento in cui il mondo era sull’orlo della guerra nucleare – le Nazioni Unite furono coinvolte solo marginalmente: il Consiglio di Sicurezza discusse la questione ma il veto sovietico paralizzò ogni risoluzione sostanziale, e la crisi fu risolta bilateralmente. In tal caso fu determinante la volontà politica delle parti, mentre il diritto ebbe un ruolo limitato. Il concetto di “crisi” dunque vive piuttosto negli ambiti della diplomazia preventiva e della gestione politica dei conflitti incipienti (ad esempio attraverso negoziati, mediazioni, conferenze internazionali), più che in regole giuridiche predefinite.

Zone grigie e incertezza del diritto – Una caratteristica delle moderne crisi è che spesso gli attori cercano di **mantenere le proprie azioni sotto la soglia che farebbe scattare una reazione legale automatica**. Questa “soglia” può essere sia quella dello *jus ad bellum* (ad esempio evitare un attacco armato conclamato che darebbe diritto all’altrui legittima difesa), sia quella dello *jus in bello* (evitare di far apparire la situazione come un conflitto armato internazionale, per non dover riconoscere status di belligerante al nemico o applicare le tutele di guerra). La dottrina dei “*grey zone conflicts*” evidenzia proprio come attori statali o non-statali **sfruttino le ambiguità e lacune del diritto internazionale** per condurre operazioni ostili senza inquadrarle formalmente come guerra. Tra i principi messi in tensione vi è ad esempio quello di **non-intervento negli affari interni**: operando al confine tra lecito e illecito (ad es. campagne di disinformazione, cyber-attacchi non distruttivi, invio di “volontari” o mercenari non riconoscibili), gli Stati ostili cercano di indebolire l’avversario senza offrirgli un *casus belli* chiaro¹³. Questa strategia approfitta del fatto che molte norme internazionali sono state concepite in epoche precedenti alle attuali forme di conflittualità (si pensi al cyberspazio, allo **scontro informativo** o all’uso di forze irregolari). In assenza di regole

¹¹ art. 2(4) Carta ONU.

¹² ABC del diritto internazionale umanitario. Dipartimento Federale degli Affari Esteri, Confederazione Svizzera.

¹³ Molte norme e principi del diritto internazionale sono stati sviluppati nell’era pre-digitale e vi è disaccordo sulla loro applicazione in nuovi ambiti, come il cyberspazio. Ciò crea opportunità per attori ostili di sfruttare le lacune giuridiche e promuovere sviluppi giuridici che minano i valori liberali.

concordate su questi nuovi domini, esistono veri e propri *gap* giuridici che vengono intenzionalmente sfruttati. Ad esempio, un **cyber-attacco** che provoca danni significativi a infrastrutture critiche di uno Stato potrebbe non essere chiaramente qualificabile né come “uso della forza” vietato (se i danni non sono equiparabili a quelli cinetici) né ovviamente come conflitto armato; la risposta legale dello Stato colpito è quindi incerta, e l’aggressore conta su tale incertezza per evitare ritorsioni militari o sanzioni unanimesi.

Un altro terreno scivoloso è quello delle **misure coercitive unilaterali**. In linea di principio, **rappresaglie armate** al di fuori di un conflitto sono oggi illegali (la prassi delle “reprisal” militari permessa un tempo è superata dal divieto di forza); però esistono le cosiddette **contromisure** non forcibili, con cui uno Stato reagisce a un illecito altrui sospendendo temporaneamente l’adempimento di certe obbligazioni (es. sanzioni economiche, ritorsioni diplomatiche). Nelle crisi spesso si assiste a un’escalation di contromisure e contro-contromisure – perlopiù in una zona grigia legale, dato che l’assenza di un giudice internazionale dotato di giurisdizione obbligatoria rende difficile accertare chi abbia compiuto l’illecito iniziale e se le reazioni altrui siano proporzionate. L’insieme di queste dinamiche configura quella che è stata definita una “**guerra legale**” (*lawfare*), ossia l’uso strumentale del diritto internazionale stesso come arma di conflitto politico¹⁴. Gli Stati competitori nella zona grigia infatti impiegano giustificazioni legali per le proprie condotte (spesso discutibili) e al contempo accusano l’avversario di violarne i principi, cercando di conquistare così un vantaggio sul piano narrativo e diplomatico.

In conclusione, **la crisi internazionale permane un concetto non tipizzato nel diritto**: è coperta dal diritto di pace in teoria, ma in pratica spinge quel diritto al limite delle sue capacità, creando uno **spazio grigio di non applicazione piena delle norme**. Da un lato le norme di guerra (DIU) non operano fino a che la soglia del conflitto armato non è superata; dall’altro le norme di pace (diritto internazionale generale, diritti umani) possono rivelarsi inadeguate o facilmente aggirabili quando affrontano condotte ostili sofisticate e ibride. Ne risulta una terra di nessuno normativa, in cui molto viene lasciato alla *realpolitik* e alle scelte discrezionali degli organi politici (Consiglio di Sicurezza, Stati stessi) più che a obblighi giuridici chiari¹⁵.

Implicazioni costituzionali della zona grigia nelle democrazie

Le costituzioni degli Stati democratici, soprattutto quelle adottate dopo la Seconda guerra mondiale, contengono tipicamente disposizioni relative allo **stato di guerra** e al potere di impiego delle forze armate. Tali norme rispecchiano l’esperienza storica e mirano a garantire un controllo democratico sulle decisioni di entrare in guerra, nonché a regolare i poteri straordinari necessari durante i conflitti armati. Ad esempio, la **Costituzione italiana** all’art. 78 prevede che «*le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari*», mentre l’art. 11 «*ripudia la guerra come strumento di offesa*» ma consente limitazioni di sovranità per aderire a sistemi collettivi di sicurezza. In modo analogo, molte altre costituzioni (Francia, Germania, Giappone, ecc.)

¹⁴ Per aprire la strada alla risoluzione dei conflitti in zone grigie e prevenirne l’escalation, è necessario creare meccanismi e procedure di monitoraggio internazionali per accertare i fatti e attribuire le azioni ai diversi attori. Ciò contribuirebbe a superare l’ambiguità giuridica e a stabilire una regola comune di riconoscimento delle fonti del diritto pertinenti, contribuendo a formulare e attuare misure per la risoluzione del conflitto.

¹⁵ In un nuovo libro, “*Minacce ibride e conflitti nella zona grigia: la sfida per le democrazie liberali*”, esperti provenienti da diverse discipline valutano le sfide legali ed etiche che le minacce ibride e i conflitti nella zona grigia pongono alle democrazie liberali. Sostengono che gli Stati debbano rafforzare la propria resilienza giuridica per preparare i propri sistemi giuridici ad affrontare queste sfide. Le nazioni democratiche devono anche affrontare le questioni etiche di base per garantire che la loro risposta alle minacce ibride e ai conflitti nella zona grigia non sminuisca i propri valori.

subordinano la dichiarazione di guerra o l'invio di truppe all'estero al consenso del Parlamento o ne fanno prerogative regolate da norme supreme.

Il problema delle operazioni senza “guerra” – Con il tramonto delle dichiarazioni formali di guerra, le democrazie contemporanee si sono trovate ad affrontare un dilemma: come conciliare le prescrizioni costituzionali – pensate per la fattispecie classica della guerra – con la realtà di interventi militari all'estero e altre forme di uso della forza *non dichiarate come guerra*. Spesso i governi hanno aggirato l'ostacolo **evitando di usare il termine “guerra”** e inquadrando le operazioni militari entro altre categorie: missioni di peacekeeping, **operazioni antiterrorismo**, interventi umanitari, difesa collettiva su mandato internazionale, ecc. L'Italia fornisce un caso emblematico: dalla nascita della Repubblica nel 1948 ad oggi, **non è mai stato deliberato dalle Camere uno “stato di guerra” ai sensi dell'art. 78 Cost.**, nemmeno quando forze italiane hanno partecipato a conflitti armati all'estero. Le numerose missioni militari (Libano, Bosnia, Kosovo, Iraq, Afghanistan, Libia...) sono sempre state autorizzate con leggi ad hoc di impiego e finanziamento, presentate come operazioni limitate e in attuazione di obblighi internazionali (NATO, ONU) o esigenze umanitarie. In sostanza, il Parlamento ha continuato ad esercitare un controllo politico, ma **fuori dal quadro formale dello “stato di guerra”**. Questa prassi, comune ad altre democrazie, evidenzia come la **zona grigia conflittuale** abbia una ricaduta costituzionale: si interviene militarmente senza attivare le procedure e garanzie previste per la guerra in senso tecnico.

Poteri di guerra vs. poteri in operazioni minori – Costituzionalmente, la mancata proclamazione dello stato di guerra comporta che non si attivano quegli istituti peculiari legati allo *status belli*. Ad esempio, in alcuni ordinamenti la dichiarazione di guerra legittima l'adozione di **leggi speciali di guerra** o decreti d'urgenza, la sospensione di determinate libertà civili, la requisizione di beni, la leva obbligatoria straordinaria, etc. Se uno Stato si astiene dal dichiarare guerra, tecnicamente rimane in tempo di pace agli occhi dell'ordinamento interno, e quindi non può ricorrere a molti di questi poteri eccezionali (salvo che dichiarare stati di emergenza sulla base di altre norme). Ciò può essere un bene per la tutela delle libertà (si evitano sospensioni di diritti), ma può porre problemi di **adeguatezza degli strumenti normativi** per sostenere uno sforzo bellico protratto. In Italia, ad esempio, le missioni all'estero sono state gestite per anni tramite **decreti-legge periodici di finanziamento** ogni 6 mesi, poi istituzionalizzati con la legge n. 145/2016 che regola la partecipazione alle missioni internazionali¹⁶. In altri paesi, sono state introdotte riforme: la **Francia**, che nella Costituzione del 1958 menzionava il Parlamento solo per le dichiarazioni di guerra, ha emendato l'art. 35 prevedendo che il governo informi il Parlamento entro 3 giorni dall'inizio di un intervento armato all'estero e richieda l'autorizzazione parlamentare per proseguire oltre 4 mesi. Ciò non impedisce comunque al Presidente francese (comandante in capo) di avviare autonomamente operazioni brevi – com'è avvenuto, ad esempio, per interventi aerei in teatri esteri – consolidando una **ampia autonomia decisionale dell'esecutivo** nella fase iniziale. Negli **Stati Uniti**, la Costituzione riserva al Congresso il potere di dichiarare guerra, ma dopo la Seconda guerra mondiale le principali operazioni belliche (Corea, Vietnam, Golfo, Iraq, ecc.) sono state condotte senza dichiarazioni formali, mediante risoluzioni o autorizzazioni “sui generis” del Congresso, oppure su

¹⁶ Tale provvedimento apporta al cune mirate modifiche alla l. 21 luglio 2016, n. 145, legge quadro che regola la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, con la primaria finalità di rendere il procedimento di autorizzazione e finanziamento delle missioni internazionali italiane più snello e più rispondente alle rapide evoluzioni del contesto geopolitico internazionale. Tali modifiche si inseriscono a pieno titolo nel quadro del più ampio processo di semplificazione normativa portato avanti dal Governo. Resta comunque confermato il ruolo centrale del Parlamento nel processo di autorizzazione e di verifica delle missioni internazionali.

iniziativa unilaterale del Presidente. Nel 1973 il Congresso approvò la **War Powers Resolution** proprio per ridefinire i limiti entro cui il Presidente può impegnare le forze armate senza dichiarazione di guerra: essa richiede al Presidente di notificare entro 48 ore l'inizio di ostilità e di ottenere approvazione entro 60 giorni (prorogabili a 90) per continuare l'operazione, pena l'obbligo di ritiro. Nella pratica, tuttavia, i presidenti USA hanno spesso contestato o eluso la WPR, mantenendo di fatto quello che alcuni autori chiamano un potere di condurre **“war in the twilight zone”** (guerra nella zona crepuscolare, ossia non dichiarata).

In generale, le **democrazie liberali** si trovano strette fra due esigenze: da un lato, garantire che l'uso della forza – decisione di enorme rilievo – sia sottoposto a controllo democratico e a base legale chiara; dall'altro, mantenere la flessibilità operativa per rispondere prontamente a minacce non convenzionali e crisi improvvise, che raramente si presentano sotto la forma nitida di una guerra dichiarata. La “zona grigia” può dunque creare tensioni costituzionali. Ad esempio, se un governo impiega forze speciali in modo segreto all'estero per una missione di sicurezza (operazione clandestina), difficilmente potrà attivare ex ante il coinvolgimento parlamentare senza compromettere la segretezza – ma ciò pone un problema di legittimità democratica. Oppure, se uno Stato subisce **attacchi informatici massicci** o altri atti ostili da parte di attori statali ombra, potrebbe voler reagire con misure straordinarie (magari anche offensive sul piano cyber) senza che esista un quadro normativo preciso che autorizzi tali azioni: il governo dovrà decidere se qualificare l'evento come atto di guerra (rischiando escalation) o trattarlo come questione di sicurezza interna.

Tutele attivabili e diritti in gioco – In contesti di conflittualità non dichiarata, vi è il rischio che alcune garanzie proprie sia del tempo di pace sia del tempo di guerra restino “sospese”. Dal lato **internazionale**, come già accennato, l'assenza di riconoscimento di uno stato di conflitto può privare le persone coinvolte (es. combattenti catturati) delle tutele del DIU. Un caso concreto si è visto con i detenuti catturati dagli USA nella “guerra al terrore” post-11 settembre 2001: poiché non erano considerati prigionieri di una guerra tradizionale tra Stati, l'amministrazione tentò di negar loro lo status di **prigionieri di guerra** ai sensi delle Convenzioni di Ginevra, definendoli “combattenti nemici illegittimi”. Allo stesso tempo, però, questi detenuti (es. nella base di Guantánamo) non godevano nemmeno delle piene garanzie del processo penale ordinario, creando un limbo giuridico criticato dalla Corte Suprema USA per violazione sia delle Convenzioni sia del diritto interno. Questo esempio mostra come operare nella zona grigia possa comportare **vuoti di tutela per gli individui**, col rischio di abusi. Dal lato **interno**, l'assenza di dichiarazione di guerra significa che formalmente restano in vigore tutte le libertà civili e i diritti costituzionali ordinari. Ciò è importante: in una democrazia, l'impegno in ostilità non dichiarate non dovrebbe automaticamente sospendere diritti fondamentali (salvo dichiarazioni di stato d'emergenza secondo le procedure costituzionali). Tuttavia, possono verificarsi restrizioni de facto: ad esempio **censure mediatiche o segreti di Stato** invocati per motivi di sicurezza nazionale, controlli più stringenti su comunicazioni e movimenti (specie in operazioni antiterrorismo), ecc., adottati senza il quadro formale di uno stato di guerra o di assedio. La dialettica tra sicurezza e libertà si ripropone quindi in termini nuovi. In molti ordinamenti, il giudice costituzionale è chiamato a bilanciare queste esigenze, vigilando che la **“guerra senza nome”** non diventi un pretesto per eludere le garanzie democratiche.

Una notazione positiva è che il permanere in *status* di pace dal punto di vista formale mantiene applicabili in pieno strumenti di tutela giurisdizionale che in guerra potrebbero essere limitati. Ad esempio, gli atti del governo relativi a impiego delle forze armate (segreti di Stato a parte) possono essere sindacati dai parlamenti o da corti (si pensi ai ricorsi contro l'invio di armi o truppe all'estero – tema attuale anche in Italia rispetto ai conflitti come quello in Ucraina). Inoltre, la partecipazione a

operazioni internazionali spesso avviene nell'ambito di trattati o decisioni collettive (NATO, UE, ONU) che forniscono una **base di legittimazione esterna** e possono prevedere controlli politici collegiali, mitigando l'arbitrio del singolo Stato.

In definitiva, sul piano costituzionale la zona grigia mette alla prova il principio **democratico e di supremazia della legge** nell'uso della forza¹⁷: le costituzioni si stanno adattando gradualmente (tramite revisioni legislative o prassi consolidate) per disciplinare le missioni militari che non equivalgono a guerra formale. Persistono però aree d'ombra in cui l'esecutivo gode di margini decisionali ampi, potenzialmente in tensione con la **trasparenza** e la **responsabilità democratica**. Come sottolineato da alcuni studi, gli Stati democratici devono rafforzare la loro **“resilienza legale”** – aggiornando leggi e procedure – per fronteggiare le minacce ibride e della zona grigia senza tradire i propri valori di stato di diritto.

Esempi di zone grigie tra guerra e pace. Guerra Fredda: competizione permanente senza conflitto dichiarato

L'intero periodo della **Guerra Fredda (1947-1991)** può essere visto come una prolungata zona grigia su scala globale. Dopo la Seconda guerra mondiale, le due superpotenze nucleari, Stati Uniti e Unione Sovietica, instaurarono un confronto ideologico, politico e militare di altissima intensità, evitando però accuratamente lo scontro armato diretto tra loro. La pace era solo apparente: entrambe le parti erano impegnate in una **corsa agli armamenti**, tenevano pronte forze enormi e sviluppavano dottrine di distruzione reciproca (MAD – *Mutual Assured Destruction*). Incidenti e crisi si susseguirono¹⁸, ma sempre senza mai oltrepassare la linea della guerra dichiarata tra USA e URSS. In questo equilibrio del terrore, il diritto internazionale era costantemente messo alla prova: formalmente, le regole ONU sul non uso della forza restavano vigenti, ma di fatto venivano violate indirettamente attraverso **guerre per interposta persona** (*proxy wars*) nei Paesi terzi (Corea, Vietnam, Afghanistan anni '80, conflitti arabo-israeliani con rispettivi sponsor, ecc.), o tramite **ingerenze occulte** (colpi di Stato sostenuti dall'una o dall'altra superpotenza, operazioni segrete delle agenzie di intelligence, etc.). Il Consiglio di Sicurezza ONU risultò spesso paralizzato dai veti incrociati, incapace di qualificare come aggressione o minaccia alla pace molte di queste situazioni. Sul piano giuridico si sviluppò però una pratica importante: nell'impossibilità di agire a livello di Consiglio, l'Assemblea Generale ONU adottò la risoluzione **“Uniting for Peace”** (1950)¹⁹, rivendicando un ruolo supplente nel raccomandare azioni collettive durante crisi gravi (usata ad esempio per la guerra di Corea e in crisi mediorientali). La Guerra Fredda vide anche la proliferazione di **trattati di non proliferazione e controllo degli armamenti** (p.es. i trattati SALT e START sul controllo dei missili nucleari) e di **accordi politico-giuridici di convivenza** (come gli Accordi di Helsinki del 1975). Tali strumenti cercavano di *codificare la competizione* entro certe regole, senza

¹⁷ Il principio democratico e di supremazia della legge nell'uso della forza implica che qualsiasi intervento che comporti l'uso della forza deve essere autorizzato, regolato e controllato dalla legge, che a sua volta deriva dalla volontà popolare espressa tramite il processo democratico. La sovranità appartiene al popolo, che esercita il suo potere principalmente tramite i propri rappresentanti eletti, i quali stabiliscono le leggi che definiscono come e quando la forza può essere impiegata.

¹⁸ Dal Blocco di Berlino del 1948 alle rivolte soppresse dall'URSS in Ungheria e Cecoslovacchia, fino alle crisi di Berlino e di Cuba nei primi anni '60.

¹⁹ La risoluzione “Uniting for Peace” (1950) è una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (377 A (V)) che permette all'Assemblea di agire in materia di pace e sicurezza internazionale quando il Consiglio di Sicurezza è paralizzato da un veto di un membro permanente. Di fronte a una situazione in cui il Consiglio non riesce a svolgere i suoi compiti a causa di un veto, l'Assemblea può riunirsi in una sessione speciale d'emergenza e raccomandare misure collettive ai membri, incluse azioni armate, se necessario.

poter eliminare la diffidenza reciproca. In un certo senso, il diritto internazionale umanitario rimase ai margini – poiché mancò (fortunatamente) un conflitto armato diretto tra i blocchi, e nei conflitti locali il DIU venne spesso violato ampiamente (si pensi all'uso massiccio di bombardamenti in Vietnam, o alla condotta brutale delle guerre africane sostenute dalle potenze). Sul piano costituzionale, la Guerra Fredda incise nelle legislazioni interne con misure come leggi sui **poteri d'emergenza** (negli USA la Presidenza ampliò molto le proprie prerogative in nome della sicurezza nazionale; in Europa occidentale si accettarono limitazioni, ad esempio in Italia vennero vietati partiti filo-sovietici nei governi, etc.). In sintesi, la Guerra Fredda fu una condizione di “né guerra né pace” prolungata, dove l'assenza di guerra aperta fra maggiori potenze fu compensata da un continuo stato di allerta e scontro indiretto. Essa dimostra come sia possibile una **competizione ostile protratta senza formale guerra**, e come in tale contesto il diritto si adatti faticosamente: non potendo qualificare giuridicamente la situazione come guerra (perché i protagonisti la negavano), si assistette a un misto di **status quo legale di pace** e di prassi di conflitto di fatto, con la creazione di alcune **zone franche** dove il diritto internazionale si piegò alla logica dei blocchi (ad esempio, all'interno delle sfere d'influenza ciascuna superpotenza agiva quasi incontrollata – vedi Dottrina Brežnev per l'URSS e Dottrina Monroe aggiornata per gli USA).

La crisi dei missili di Cuba (1962): un passo dalla guerra nucleare

Un caso paradigmatico di zona grigia è la **crisi cubana dell'ottobre 1962**, quando l'URSS installò segretamente missili nucleari a medio raggio a Cuba e gli Stati Uniti, scoperto l'atto, reagirono con un blocco navale attorno all'isola per impedirne l'attivazione. In quei tredici giorni il mondo fu probabilmente più vicino che mai a una guerra nucleare generale, eppure – grazie alla cautela dei leader – la guerra fu evitata all'ultimo momento. Giuridicamente, la vicenda fu estremamente anomala: il „**blocco**” **navale** imposto dagli USA sarebbe classicamente considerato un **atto di guerra** (un *blockade* in diritto bellico è misura coercitiva propria dei conflitti armati). Per sfuggire a questa implicazione, il Presidente Kennedy evitò accuratamente il termine *blockade*, definendo invece l'operazione una „**quarantena**” **navale** difensiva. La scelta terminologica aveva lo scopo di dichiarare che gli Stati Uniti *non intendevano trovarsi in stato di guerra* con Cuba o URSS, ma stavano attuando una misura eccezionale per la propria sicurezza. Sul piano ONU, gli USA invocarono la legittima difesa preventiva contro il rischio missilistico e cercarono copertura nell'ambito regionale: ottennero infatti un voto di sostegno dall'Organizzazione degli Stati Americani (invocando il Trattato di Rio del 1947, un patto di difesa collettiva emisferica) per giustificare la “quarantena”. Tuttavia, né l'OAS né tantomeno il Consiglio di Sicurezza (dove l'URSS aveva potere di veto) potevano fornire una piena legalità all'operazione. L'URSS infatti protestò al Consiglio definendo il blocco una palese **aggressione americana** contro Cuba. La situazione rimase dunque in un limbo: formalmente nessuno dichiarò guerra; le parti restarono in uno **stato di allerta militare massimo**²⁰ come se fossero sull'orlo della guerra, ma confidando che l'altro non volesse davvero superare il punto di non ritorno. Alla fine la crisi si risolse con un accordo politico: ritiro dei missili sovietici da Cuba in cambio dell'impegno USA a non invadere l'isola (e segretamente, del ritiro dei missili USA Jupiter dalla Turchia).

La crisi di Cuba evidenzia come, **in condizioni estreme, le considerazioni politiche e di sicurezza prevalgano sul formalismo giuridico**. Gli Stati Uniti violarono il diritto internazionale (un blocco navale in acque internazionali senza mandato ONU era senz'altro illecito, sebbene

²⁰ Gli USA al DEFCON 2, l'URSS con forze nucleari pronte al lancio.

presentato come legittima difesa preventiva), ma ritennero tale violazione un male minore rispetto all'alternativa della guerra. L'URSS, dal canto suo, aveva violato implicitamente la Dottrina Monroe schierando armi offensive nel continente americano, ma dal punto di vista legale si trovava sul territorio sovrano di un alleato (Cuba) su sua richiesta, quindi gli USA non avevano un *casus belli* tradizionale. Fu un **vuoto di diritto** colmato dal terrore delle conseguenze: entrambe le parti agirono nella zona grigia (blocco navale non riconosciuto come guerra; installazione missili segreta) sperando di evitare di dover dichiarare guerra. Dopo la crisi, paradossalmente, vennero presi provvedimenti giuridici condivisi per evitare di ripetere l'esperienza: si istituì il **telefono rosso** di collegamento diretto Washington-Mosca per gestire tempestivamente future emergenze, e si firmarono trattati sul **controllo dei test nucleari** (1963) e in seguito sulla non proliferazione (1968). Quindi un evento ai margini della legalità internazionale spinse poi a sviluppare nuove regole e canali diplomatici – un esempio di come le crisi possano fungere da catalizzatore per evoluzioni normative, pur nascendo da una situazione di vuoto giuridico.

Conflittualità contemporanee tra Russia e Occidente: dalla zona grigia alla guerra aperta

Le relazioni tra la Federazione Russa e i Paesi occidentali negli ultimi anni offrono un caso di studio attuale della dinamica zona grigia. Sin dal crollo dell'URSS (1991) e ancor più dal 2014 (con la crisi ucraina), la Russia ha adottato tattiche di confronto indiretto con l'Occidente, evitando fino al 2022 uno scontro militare frontale con la NATO ma perseguendo aggressivamente i propri interessi. Questo **confronto ibrido** ha incluso vari elementi:

- **Operazioni militari non convenzionali:** l'esempio più eclatante è l'annessione della **Crimea nel 2014** ad opera di Mosca. La Russia impiegò truppe speciali senza insegne (i famosi “omini verdi”) e forze locali filorusse, negando inizialmente il coinvolgimento diretto. Pur essendo a tutti gli effetti un uso della forza contro l'integrità territoriale ucraina – quindi vietato dal diritto internazionale – la Russia evitò la dichiarazione di guerra e caratterizzò l'evento come libera scelta di auto-determinazione della Crimea. Nel Donbass, sempre dal 2014, la Russia supportò militarmente (con armi, consiglieri e probabilmente truppe) i separatisti in Ucraina orientale, ma **senza mai ammettere ufficialmente** il proprio ruolo di parte belligerante. Per otto anni, fino al 2022, in Ucraina vi è stato un conflitto armato “ibrido”: una guerra non internazionale sul territorio ucraino (tra governo e milizie separatiste) *di fatto* internazionalizzata dal sostegno russo, ma *de iure* non riconosciuta come guerra internazionale Russia-Ucraina. Questo ha complicato l'applicazione delle norme di conflitto armato e dei meccanismi di risoluzione: ad esempio, gli accordi di Minsk del 2015 furono negoziati come cessate-il-fuoco tra Kiev e i ribelli (con mediazione OSCE), senza che la Russia fosse formalmente parte in causa, il che le ha consentito di negare responsabilità dirette.
- **Guerra informatica e ingerenze interne:** la Russia è stata accusata di massicce campagne di **cyber attacchi** contro infrastrutture critiche occidentali e ucraine, nonché di **ingerenza nelle elezioni democratiche** (ad es. le presidenziali USA 2016 tramite hackeraggi e disinformazione online). Queste attività ostili restano al di sotto della soglia di un “attacco armato” tradizionale, per cui non giustificano una risposta militare ai sensi dell'art. 51 ONU, ma causano gravi danni alla sicurezza e coesione degli Stati bersaglio. Il diritto internazionale vieta la **ingerenza negli affari interni** di altri Stati (principio di non-intervento), e alcuni di questi atti (come attacchi informatici alle reti elettriche) potrebbero violare la sovranità

territoriale. Tuttavia, la mancanza di consenso su come qualificare giuridicamente le cyber operazioni rende difficile una risposta unitaria: siamo in un **vuoto normativo parziale**, dove ogni Stato reagisce come crede (sanzioni, azioni sotto copertura, potenziamento di difese informatiche), senza un quadro legale ben definito a livello globale.

- **Pressioni economiche ed energetiche:** la Russia ha più volte usato forniture energetiche come **strumento di coercizione**, tagliando gas o imponendo prezzi onerosi ai Paesi vicini per fini politici. Tali atti, pur ostili, rientrano nelle **retorsioni** (azioni di per sé legali ma “inimichevoli”) e sfuggono a divieti giuridici netti. Anche le sanzioni economiche occidentali contro la Russia (introdotte dal 2014 e ampliate enormemente nel 2022) sono misure di pressione fuori dal contesto bellico classico: non costituiscono uso della forza, quindi sono consentite e anzi giustificate come risposta a violazioni (annessione Crimea, etc.), ma la Russia le considera aggressive. Si è dunque instaurato un circolo di azioni e ritorsioni economiche che costituiscono una forma di conflitto **non militare** ma fortemente incisivo. Il diritto internazionale del commercio e quello delle ritorsioni forniscono pochi vincoli, se non in specifici ambiti (sanzioni ONU obbligatorie vs sanzioni unilaterali).
- **Retorica e posture militari:** fino al 2022, la Russia ha mantenuto una **postura minacciosa** (esercitazioni alle frontiere NATO, sorvoli di aerei sul Baltico, ecc.) e la NATO ha risposto rafforzando il fianco est. Queste mosse sono sul sottile crinale della “**minaccia di forza**” vietata dall’art. 2(4) ONU – difficile però da sanzionare poiché ogni esercitazione o spostamento truppe può sempre esser presentato come attività legittima sul proprio territorio. L’effetto cumulativo è stato di vivere in una situazione di crisi permanente, specialmente nei periodi di picco (ad esempio, il rischio di incidente fra aerei o navi nei mari attorno alla Russia è stato elevato). Nessuna di queste situazioni ha prodotto un casus belli formale, ma ha creato un contesto di pericolo imminente.

Tutta questa fase **2014-2021** può essere vista come un lungo confronto nella zona grigia: la comunità internazionale sapeva di un conflitto in corso in Ucraina e di un aumento dello scontro Russia-Occidente, ma formalmente la pace tra Russia e Stati NATO non era rotta. Le istituzioni internazionali tentavano di gestire la situazione entro parametri giuridici di pace (negoziati diplomatici, formati di dialogo come quello di Normandia, missioni di monitoraggio OSCE). Sul piano interno, gli Stati europei e la stessa Russia modulavano la legislazione: la NATO ha rivisto le sue politiche di difesa ibrida, i Paesi baltici e nordici hanno adottato leggi per contrastare le minacce ibride (ad esempio la Finlandia ha emanato misure legislative per poter agire prontamente contro “piccoli uomini verdi” sul suo territorio, alla luce di quanto visto in Crimea). I parlamenti occidentali discutevano l’invio di istruttori militari e aiuti a Kiev come assistenza difensiva, cercando di non oltrepassare la linea che li avrebbe resi cobelligeranti.

L’equilibrio della zona grigia è stato rotto il **24 febbraio 2022**, quando la Russia ha lanciato un’invasione su larga scala dell’Ucraina. Con quell’atto – un attacco armato massiccio e palese – la situazione si è trasformata in una **guerra aperta** e riconosciuta come tale: la Russia e l’Ucraina sono in conflitto armato internazionale conclamato, il diritto internazionale umanitario si applica pienamente, il Consiglio di Sicurezza è intervenuto (anche se bloccato dal veto russo) e l’Assemblea Generale ONU ha condannato l’aggressione. Paradossalmente, il passaggio alla guerra “vera” ha chiarito alcuni aspetti legali: ad esempio, ora è pacifico che gli Stati NATO possano fornire armi all’Ucraina come legittimo aiuto di difesa collettiva su richiesta di Kiev, cosa che prima del 2022 –

in periodo di “non-guerra” – sollevava più dubbi giuridici e politici sidiblog.org. La guerra conclamata ha però aperto scenari ancor più pericolosi, con rischi di allargamento del conflitto e crisi energetiche, mostrando il **fallimento finale della zona grigia**: otto anni di conflitto ibrido non erano riusciti a risolvere la contesa russo-ucraina né a soddisfare Mosca, portando infine alla decisione di forzare la mano con l’uso massiccio della forza. Questo esito conferma l’osservazione di alcuni analisti: le tattiche della zona grigia possono *incancrenire* le dispute senza risolverle, e talvolta preludono comunque allo scoppio di guerre convenzionali, che riportano brutalmente al centro le norme belliche tradizionali.

Da un punto di vista costituzionale, la guerra in Ucraina ha avuto effetti anche sugli ordinamenti democratici: diversi paesi europei, pur non belligeranti diretti, hanno adottato **stati di emergenza energetica** o misure straordinarie per far fronte alle conseguenze (razionamenti, spese militari aumentate, etc.). La neutralità di alcuni paesi (come Svezia e Finlandia) è stata riconsiderata, con dibattiti parlamentari e referendum interni sfociati nella richiesta di adesione alla NATO – un cambiamento di politica di sicurezza di portata costituzionale. Inoltre, si è posta la questione se fornire armamenti a una parte in conflitto possa far decadere formalmente lo stato di pace di uno Stato (la prevalente interpretazione è che no, finché non c’è intervento diretto di truppe, lo Stato fornitore non diviene cobelligerante). In Italia, per esempio, l’invio di armi all’Ucraina nel 2022 è stato autorizzato con decreto-legge, rinnovato dal Parlamento, in base a impegni internazionali e alla legge sulle missioni: si è discusso se ciò sia compatibile con l’art. 11 Cost. (che ripudia la guerra offensiva). Il governo ha sostenuto la legittimità poiché trattasi di supporto a difesa di un aggredito, conforme a finalità di pace e giustizia internazionale. È interessante notare come la discussione pubblica e parlamentare sull’assistenza all’Ucraina abbia dovuto far riferimento a concetti di diritto internazionale e abbia dunque *riportato* nel dibattito costituzionale termini propri della guerra, dopo decenni in cui tali termini erano quasi scomparsi²¹.

Conclusioni

L’analisi svolta evidenzia come il diritto internazionale e il diritto costituzionale si trovino oggi ad affrontare una complessa **terza dimensione** oltre i tradizionali poli della guerra e della pace. La **“zona grigia” tra guerra e pace** rappresenta una sfida teorica e pratica di grande attualità: guerre non dichiarate, crisi protratte, conflitti a bassa intensità e minacce ibride mettono in tensione gli schemi giuridici esistenti, spesso sfruttandone le ambiguità. Storicamente, si è passati da un mondo in cui la guerra era un istituto giuridico ammesso (seppur da disciplinare), a un mondo in cui la guerra è vietata e sostituita dal concetto di aggressione armata illecita – ma ciò non ha eliminato la violenza internazionale, l’ha piuttosto spostata su piani più sfumati o indiretti. Di fronte a questo scenario, emergono alcune considerazioni conclusive:

- **Necessità di adattamento normativo:** Molti principi e strumenti giuridici risalgono a epoche passate (ad es. la Carta ONU del 1945, le Convenzioni di Ginevra del 1949) e mostrano i loro limiti di fronte alle nuove forme di conflitto (cyberwarfare, interferenze elettorali, uso di proxy). La comunità internazionale sta iniziando a reagire – ad esempio elaborando linee guida non vincolanti sull’uso dello spazio cibernetico (vedi i Tallinn Manual) o discutendo di come applicare il diritto umanitario a operazioni nello spazio extra-atmosferico – ma un consenso formale è difficile. Nel frattempo, Stati autoritari sfruttano i **vuoti legali** a proprio

²¹ legittima difesa collettiva, art. 51 Carta ONU.

vantaggio. Si avverte quindi l'urgenza di **colmare le lacune normative**: alcuni esperti propongono di formalizzare regole specifiche per i conflitti sotto-soglia, o almeno di chiarire l'interpretazione delle norme esistenti (ad esempio definire quando un cyber-attacco equivale a un uso della forza). Analogamente, sul piano costituzionale interno, sarebbe opportuno aggiornare le legislazioni per garantire controllo democratico e tutela dei diritti anche nelle situazioni non coperte dallo *status* di guerra: ad esempio prevedere procedure parlamentari ad hoc per interventi militari limitati, assicurare che i diritti dei cittadini (e dei militari) impegnati in missione siano definiti e protetti, predisporre piani per emergenze ibride (disinformazione, crisi energetiche) senza derogare ai principi costituzionali.

- **Rafforzare il ruolo del diritto e delle istituzioni:** Come evidenziato, spesso nella zona grigia la decisione spetta alle valutazioni discrezionali del potere politico. Ciò rischia di marginalizzare il ruolo del diritto – visto magari come ostacolo da aggirare – proprio quando servirebbero chiarezza e prevedibilità. Invece, occorrerebbe puntare a **riorientare le risposte alle crisi entro binari giuridici condivisi**. Un suggerimento emerso in dottrina è che le democrazie dovrebbero *affidarsi di più al diritto internazionale* come strumento per delegittimare e contrastare le aggressioni ibride. Ciò significa, ad esempio, utilizzare i fori legali (Corte Internazionale di Giustizia, meccanismi arbitrali, Corte Penale Internazionale per crimini di aggressione) per chiamare a responsabilità gli autori di condotte illecite anche se sotto-soglia bellica. Significa anche investire nelle organizzazioni internazionali (ONU, OSCE, NATO) per sviluppare dottrine e protocolli comuni di risposta, così da ridurre il margine di incertezza che oggi favorisce gli aggressori. Sul fronte interno, rafforzare il ruolo del Parlamento e della giurisdizione nella supervisione delle operazioni non dichiarate come guerra può garantire che l'equilibrio dei poteri e i diritti fondamentali non vengano sacrificati sull'altare dell'emergenza permanente.
- **Distinguere minacce reali e retorica:** Un pericolo nel discorso sulla zona grigia è quello di cadere in una mentalità da “guerra perenne”, in cui tutto diventa sicurezza e ogni ambito (economico, informativo, sanitario – si pensi alle accuse reciproche di usare pandemie o migrazioni come “armi”) viene militarizzato retoricamente. Ciò potrebbe condurre a reazioni eccessive o sproporzionate da parte delle democrazie, snaturandone i valori. È fondamentale invece mantenere un **approccio calibrato e rispettoso dello Stato di diritto**, valutando caso per caso quando un'ostilità richiede misure eccezionali e quando invece va affrontata con strumenti ordinari di polizia, diplomazia, intelligence. In altre parole, evitare di chiamare “guerra” ciò che non lo è giuridicamente, per non espandere indebitamente la sfera militare a scapito di quella civile. Ad esempio, affrontare la disinformazione o le ingerenze elettorali tramite il rafforzamento della resilienza mediatica e l'educazione civica, più che con censure; oppure, nel cyber spazio, privilegiare la cooperazione internazionale di polizia per perseguire i criminali informatici, riservando la risposta militare solo agli attacchi catastrofici paragonabili a un atto di guerra.

In definitiva, la “terra di nessuno” tra pace e guerra è divenuta il campo principale di confronto nel XXI secolo. Il diritto internazionale e costituzionale stanno gradualmente rispondendo, tra inerzie e innovazioni. È un processo ancora in fieri: la sfida è **riconducere anche la zona grigia sotto l'egida del diritto**, senza però negarne la specificità. Ciò richiede visione e cooperazione: come dimostrato da esempi storici (Cuba 1962, Helsinki 1975) e attuali (iniziative sulla cyber security, dialoghi NATO-

Russia fino al 2021), spesso sono gli shock delle crisi a spingere verso nuove regole. Sarebbe auspicabile, invece, un approccio proattivo: anticipare le crisi definendo nuove norme condivise, in modo da restringere quello spazio di ambiguità che oggi appare tanto comodo per chi lo sfrutta, quanto pericoloso per la stabilità mondiale. Un equilibrio giuridico più raffinato tra guerra e pace – che riconosca le **zone intermedie** e le disciplini adeguatamente – costituirebbe una garanzia sia per la **pace duratura** (prevenendo escalation incontrollate), sia per la **democrazia** (preservando lo Stato di diritto anche nelle situazioni di tensione). In mancanza di ciò, le democrazie dovranno continuare a navigare nella penombra normativa, cercando di far prevalere i propri principi anche quando sfidate da avversari che prosperano nell'ombra della zona grigia.

Bibliografia

Fonti primarie

Carta delle Nazioni Unite (26 giugno 1945), art. 2(4).

CIG (Corte Internazionale di Giustizia), caso Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua c. USA), sentenza 27 giugno 1986.

CIG, caso Oil Platforms (Iran c. USA), sentenza 6 nov. 2003 (sui limiti all'autodifesa in risposta ad atti minori).

CIG, caso Applicazione Convenzione Genocidio (Ucraina c. Russia), Ordinanza sulle misure provvisorie, 16 mar. 2022.

Convenzioni di Ginevra (1949), art. 2 comune (campo d'applicazione dei conflitti armati tra Stati).

Costituzione della Repubblica Italiana (1947), art. 11, art. 52, art. 78, art. 87 c.9.

Dichiarazione sulla Cyber Difesa della NATO (Galles, Summit NATO sett. 2014) – riconoscimento del cyber come dominio operativo e possibilità attivazione Art.5 in caso di cyber-attacco significativo.

Protocollo Addizionale II (1977) alle Convenzioni di Ginevra, art. 1 (conflitti armati non internazionali – criteri di intensità/organizzazione).

Risoluzione AG 3314 (XXIX), 14 dic. 1974 – Definizione di Aggressione, art. 3.

Risoluzione Assemblea Generale ONU ES-11/1 (2 mar. 2022) “Aggressione contro l’Ucraina”.

Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale (1998), art. 8bis (Crimine di aggressione) richiama in sostanza la definizione AG 3314/1974.

Trattato del Nord Atlantico (Washington, 4 apr. 1949), art. 5 (difesa collettiva atlantica).

Tribunale Penale Internaz. ex Jugoslavia (ICTY), caso **Tadić**, sentenza 15 luglio 1999 (criterio “controllo effettivo” vs “controllo generale” per attribuzione atti di milizie a Stati).

Documenti

ICRC, Report “*International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts*”, 2024.

MÉRAND, Frédéric et al., „Grey Zone Warfare”, report Université de Montréal (2020).

Quaderno OSCE, „Le minacce ibride e l’OSCE”, 2019.

Articoli e studi

BENVENUTI, M., „Ripudio della guerra e Costituzione italiana”, in *Studi in onore di V. Atripaldi* (ESI, 2010) – sul significato dell’art.11 nel contesto odierno.

Braw, Elisabeth, „Defending Against Economic Warfare”, in *Foreign Affairs*, 2022.

CELOTTO, A., „L’Italia, l’art.11 Cost. e la guerra”, in *Giustizia Insieme*, 8 marzo 2022.

PERTICI, A., SALOI, C., **“Il principio pacifista”**, in Della Morte et al. (a cura di), *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione*, il Mulino, 2020.

CARTABIA, Marta, CHIEFFI, L., **Commento all’art. 11** in *Commentario alla Costituzione* (a cura di) Bifulco et al., UTET 2006).

FOCARELLI, Carlo, „Uso della forza e intervento all’estero”, in *Digesto pubbl.*, Agg. 2012.

PILUSO, Paolo, „Ripudio della guerra e legittima difesa collettiva: profili costituzionali”, in *Consulta Online* n.1/2025.

ROSSI, Pierfrancesco, „La compatibilità con la Costituzione e il diritto intern. dell’invio di armi all’Ucraina”, in *SIDIBlog*, 8 marzo 2022.

SARI, Aurel, „Metaphors, Rules and War: Making Sense of Hybrid Threats and Grey Zone Conflict”, *EJIL:Talk!* blog, 31 gennaio 2025.

D’CUNHA, Samit, FERRARO Tristan, RODENHÄUSER, Tilman (giuristi ICRC), “Hybrid threats, grey zones...: When is it actually war?”, *Blog CICR*, 16 gen. 2025.

SANZ-Caballero, “The concepts and laws applicable to hybrid threats, with a special focus on Europe”, in *Humanities & Social Sciences Comm.* vol.10 (2023).

SCHMITT, N. Michael, (coord.), *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge, 2017.

STEFANACHI, Corrado, „Nella zona grigia tra pace e guerra: l’eterno ritorno del *political warfare*”, in *Meridiana* nr.110, 2024.

de VERGOTTINI, G., „Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia”, Il Mulino, 2004.

Risorse online

Affari Internazionali, „Il Regno Unito... e la nozione di guerra ibrida”, 2021 .

Reuters, „Cyberattack on NATO could trigger Article 5”, 28 feb. 2022.