

PERCORSI

Diritto

*a JM e alla nostra Caterina,
a mamma, babbo, Laura: grazie*

CARLA BASSU

LIBERTÀ FONDAMENTALI E REGRESSIONE COSTITUZIONALE

Perché i diritti non sono conquiste irreversibili

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

Volume finanziato a valere sui fondi DM 737/2021 risorse 2021-2022 – progetto *Il governo del patrimonio linguistico e culturale per lo sviluppo sostenibile delle destinazioni* e sui fondi DM 737/2021 risorse 2022-2023 – progetto *La valorizzazione del patrimonio culturale in un'ottica di inclusione sociale, sicurezza e sviluppo del territorio* - CUP: J55F21004240001



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet:
www.mulino.it

ISBN 978-88-15-39199-5

Copyright © 2025 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito **www.mulino.it/fotocopie**

Redazione e produzione: Edimill srl - www.edimill.it

INDICE

Premessa. Libertà fondamentali e <i>rule of law</i> : i limiti invalicabili di una democrazia	p. 7
1. Il bilanciamento equilibrato degli interessi costituzionali come discrimine tra democrazie liberali e democrazie	14
2. Garantire la sicurezza preservando i diritti fondamentali: «stress test» e prova di autenticità democratica. I rischi dell'assuefazione alle eccezioni costituzionali	16
3. Evitare la reversibilità dei diritti promuovendo la cultura costituzionale. L'importanza di una alfabetizzazione democratica	18
I. Democrazia globale e diritti universali: una promessa mancata	21
1. Lo strano caso delle democrazie illiberali	21
2. La pressione del potere sui diritti. Il confine tra fisiologico bilanciamento costituzionale e compressione indebita delle libertà	33
II. Libertà di espressione e di informazione: tra diritto soggettivo e responsabilità	39
1. Libertà di manifestazione del pensiero e incitamento all'odio	39
2. Misure di contrasto alla violenza nel web: il caso dei social network	46
3. Bilanciare diritti e sicurezza nell'era digitale	58
4. Informazione libera e propaganda: uno scudo democratico contro ingerenze indebite e <i>fake news</i>	64
	5

III. Diritti dei migranti e integrazione multiculturale: le sfide della democrazia inclusiva	p. 73
1. Le scelte delle democrazie di fronte ai flussi migratori: tra dovere di accoglienza, esigenze di sicurezza e sostenibilità	73
2. Flussi migratori e pubblica sicurezza: bilanciare interessi costituzionali ed evitare strumentalizzazioni per conservare l'ordine democratico	76
3. Multiculturalismo e immigrazione. Modelli di accoglienza e integrazione nelle democrazie stabilizzate	90
4. Quale ruolo per le persone migranti nelle democrazie stabilizzate? I diritti di cittadinanza in un ordinamento costituzionale	91
IV. La parità di genere come indicatore democratico	103
1. I diritti delle donne tra Costituzione formale e materiale	103
2. Autodeterminazione femminile come sintomo di salute democratica	108
3. Le donne-bersaglio: perché l'allarme di abusi e libertà negate non può restare inascoltato	114
V. Cultura democratica e partecipazione politica consapevole come antidoto alla regressione costituzionale. Quali anticorpi per preservare lo stato di diritto dai virus antidemocratici? Focus sull'Italia	121
1. Alfabetizzazione strumentale, funzionale, digitale e mediatica per una democrazia più solida	127
2. Astensionismo elettorale, partiti politici e qualità della democrazia	134
3. Cultura e coscienza democratica contro il degrado costituzionale	140
Riferimenti bibliografici	145

PREMESSA

LIBERTÀ FONDAMENTALI E *RULE OF LAW*: I LIMITI INVALIDABILI DI UNA DEMOCRAZIA

Tutte le democrazie sono diverse per storia, cultura istituzionale e organizzazione costituzionale, ma c'è un insieme di elementi che le accomuna, caratterizzandole in quanto tali. Si tratta di un nucleo di principi e valori, sintetizzato nella formula evocativa e preziosa ma sfuggente¹ dello stato di diritto, o *rule of law*, che rappresenta il denominatore comune e il collante delle democrazie stabilizzate. Tecnicamente, siamo di fronte a un sistema di regole e valori che disciplinano l'esercizio del potere pubblico e costituiscono la base imprescindibile per ogni ordinamento che si riconosca nella formula costituzionale democratico-liberale². Principio di legalità; separazione dei poteri; indipendenza dei giudici; riconoscimento dei diritti individuali sono i pilastri dello stato di diritto, le colonne che tengono in piedi ogni edificio democratico e che, per questo, devono essere presidiate e salvaguardate, dato che la loro solidità garantisce la base stabile di ogni democrazia³.

¹ Varie sono le interpretazioni e le definizioni di ciò che debba intendersi per *rule of law*; per una panoramica sulle diverse declinazioni del principio cfr., *ex multis*, T. Bingham, *The Rule of Law*, London, Allen Lane, 2010; G. Palombella, *È possibile una legalità globale? Il Rule of Law e la governance del mondo*, Bologna, Il Mulino, 2012; G. Pitruzzella, *Stato di diritto, indipendenza delle corti e sovranità popolare: armonia o conflitto?*, in «Diritti comparati», 2018, n. 3, www.diritticomparati.it.

² Cfr. G.G. Floridia, *La costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1991; T.E. Frosini, *La Costituzione e i suoi cittadini*, in Id., *Declinazioni del governare*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 147 ss.

³ Si tratta peraltro di principi cardine delle organizzazioni sovranazionali in ambito globale; cfr. art. 2 TEU e il preambolo dello Statuto del Consiglio d'Europa. Cfr. anche art. 3 Statuto del Consiglio d'Europa. La Commissione europea ha definito la *rule of law* come «il modello organizzativo predominante del diritto costituzionale moderno e delle

Ciò che in questa sede si intende indagare è lo strumentario essenziale dello stato di diritto che in quanto tale deve essere presidiato e protetto da smussamenti ed erosioni che possono comprometterne la pienezza. C'è un contenuto minimo della democrazia che corrisponde a un limite che non può essere oltrepassato, a meno di accettare di compiere un passo indietro nel percorso del costituzionalismo liberale. Non esiste uno stato di diritto *à la carte* e il complesso delicato di principi, valori, pesi e contrappesi propri del costituzionalismo deve essere applicato e rispettato nel suo insieme per dare vita e forma a un modello di democrazia sostanziale. Nel «pacchetto base» della democrazia i diritti delle persone sono l'anima più profonda, il fulcro del patrimonio costituzionale democratico da cui si innerva l'impianto istituzionale vocato al riconoscimento, alla salvaguardia e al rispetto delle libertà individuali (di espressione, di movimento, di religione) indispensabili alla realizzazione della formula democratica pluralista, ma anche diritti sociali (alla salute, al supporto pubblico in caso di bisogno, alla istruzione), funzionali all'integrazione e al sostegno delle persone più deboli⁴. Se con le libertà di prima generazione si sancisce la netta separazione tra pubblico e privato, riconoscendo l'esistenza di una sfera personale intangibile che consente a ciascuno di esprimere a piacimento la propria individualità – entro i confini dello stato di diritto –, con i diritti sociali si prende atto dell'esistenza di ostacoli di ordine economico e sociale, che devono essere superati con un intervento pubblico, per colmare le disegualianze e conseguire gli obiettivi della democrazia costituzionale.

organizzazioni internazionali per disciplinare l'esercizio dei pubblici poteri», riaffermando l'importanza di predisporre un quadro comune europeo volto a garantirne una tutela efficace e coerente in tutti gli Stati membri, affrontando e risolvendo le situazioni di minaccia sistemica; cfr. European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law*, Brussels, 11 marzo 2014.

⁴ Cfr. A. Poggi, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione Europea*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», 2017, n. 1, p. 16.

È doveroso presidiare i diritti, civili e sociali, e assicurare il mantenimento dell'equilibrio che può essere garantito solo dal bilanciamento di prerogative e interessi frutto di una ponderazione rigorosa e attenta a conservare intatta l'integrità democratica. L'osservazione dell'attuale scenario comparato mostra un panorama disomogeneo e non privo di contraddizioni con riguardo alla dimensione del rispetto dei dettami della *rule of law*⁵. A fronte di questo dato emerge l'esigenza di una riflessione che può svilupparsi attorno ad alcune domande specifiche: cosa succede quando le minacce ai principi dello stato di diritto provengono dall'interno? Quali sono le manifestazioni concrete di un rischio reale per l'integrità della democrazia? Infine, quali strumenti possono essere utilizzati quando la protezione dei diritti fondamentali è messa in discussione, la separazione dei poteri è compromessa e il rapporto equilibrato tra individuo e Stato è alterato?

Tali questioni rilevano a fronte di una situazione che registra nel diritto comparato esempi non isolati di sistemi in cui chi guida il Paese ottiene il potere tramite processi legittimi e procedure regolari, previste dalla Costituzione, conquistando il consenso in elezioni libere, salvo mettere in atto – una volta al governo – misure e pratiche che mettono in discussione garanzie tipiche del costituzionalismo liberale, come i meccanismi di bilanciamento e controllo reciproco tra gli organi istituzionali e la libertà di manifestazione del pensiero. Si tratta di casi in cui le maggioranze al governo tendono a implementare modalità che mirano a mantenere il potere a discapito delle regole democratiche.⁶ Questo avviene attraverso atti e provvedi-

⁵ Cfr. L. Pech e K.L. Scheppele, *Illiberalism within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in «Cambridge Yearbook of European Legal Studies», 2017, vol. 19, pp. 3-47; G. Palombella, *Illiberal, Democratic and Non-Arbitrary? Epicentre and Circumstances of a Rule of Law Crisis*, in «Hague Journal on the Rule of Law», 2018, n. 10, pp. 5-19; sul comune patrimonio costituzionale europeo cfr. P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 70 ss.

⁶ T. Groppi, *Menopeggio. La democrazia costituzionale nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 38.

menti che incidono sul principio di separazione dei poteri e limitano diritti fondamentali come le libertà di espressione e autodeterminazione di determinate categorie di persone, violando i requisiti di eguaglianza e non discriminazione. Si pensi, per citare qualche esempio, all'irrigidimento della normativa polacca in materia di aborto⁷; oppure alla chiara e dichiarata connotazione illiberale assunta dal governo ungherese⁸. In alcuni casi, sono evidenti anche le tensioni sul principio di separazione dei poteri, con un aumento dell'influenza governativa a spese del Parlamento e pressioni sulla magistratura che compromettono l'indipendenza del potere giudiziario⁹. Con riferimento a circostanze specifi-

⁷ In Polonia l'interruzione volontaria di gravidanza è disciplinata dalla legge del 1993 *Ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* – the 1993 Act in virtù della quale è possibile richiedere l'aborto terapeutico nel caso in cui «esami prenatali o altre indicazioni mediche indichino una elevata probabilità di una grave e irreversibile menomazione del feto o di una malattia incurabile pericolosa per la vita» (Sezione 4a). Tale norma è stata però dichiarata incostituzionale dal Tribunale costituzionale polacco con la sentenza K 1/20, del 22 ottobre 2020, che ha determinato l'abrogazione delle sezioni 4a(1)(2) e 4a(2) della legge del 1993. Nel dicembre 2023, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato la Polonia per la violazione dell'art. 8 CEDU, giudicando il divieto di aborto introdotto con la sentenza del Tribunale costituzionale una ingerenza illegittima nella vita privata delle persone, peraltro adottata in violazione delle regole procedurali previste per la composizione dello stesso Tribunale; così Corte europea dei diritti dell'uomo, *M.L. v. Polonia*, Application n. 40119/21, decisione del 14 dicembre 2023.

⁸ Secondo il rapporto annuale sullo stato di diritto elaborato da Civil Liberties Union for Europe per il 2024 sulla base di dati forniti dalla Hungarian Civil Liberties Union, l'Ungheria non rispetta i requisiti dello stato di diritto imposti agli Stati membri dell'Unione Europea; cfr. Hungarian Civil Liberties Union, *Hungary Liberties Rule of Law Report 2024*, https://dq4n3btxm8c9.cloudfront.net/files/_bc87u/HUNGARY_Liberties_RuleOfLaw_Report_2024.pdf.

⁹ Tra gli episodi più significativi si cita il caso del Messico in cui si è registrato di fatto un azzeramento del potere giudiziario; cfr. T. Groppi, «Judicial Overhaul» e regressione democratica in Messico, in «federalismi.it», editoriale del 25 settembre 2024, in <https://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?eid=719&dpath=editoriale&dfi le=EDITORIALE%5F24092024124833%2Epdf&content=%E2%80%9CJudicial%2Boverhaul%E2%80%9D%2Be%2Bregressione%2B>

che, anche in America Latina, in Israele e negli Stati Uniti si registrano frizioni consistenti rispetto ai principi delle democrazie costituzionali. Finanche il caso della Brexit, nel Regno Unito, con la sospensione del Parlamento per cinque settimane, fa riflettere perché rappresenta una rilevante deroga ai *checks and balances* democratici, proprio nella patria della *rule of law*¹⁰.

Occorre però tenere distinti i casi di quelle forme di Stato che, secondo una terminologia divenuta ormai di uso comune, sono indicate come «democrazie» o «democrazie illiberali»¹¹ dai fenomeni di minaccia alla integrità costituzionale che possono riguardare anche democrazie ritenute consolidate. Le prime, per quanto riguarda l'Europa, hanno avviato il processo verso la democrazia costituzionale dopo la caduta del muro di Berlino e sono dunque più giovani rispetto ai sistemi che affondano le radici nelle rivoluzioni liberali di fine '700, per evolversi nel costituzionalismo democratico contemporaneo. Le cosiddette democrazie illiberali¹², termine di per sé contraddittorio, non hanno completato la transizione verso la piena democrazia mentre gli ordinamenti costituzionali democratici consolidati, pur presentando aspetti contraddittori, si caratterizzano per istituzioni democratiche solide, stabilizzate nel tempo tramite articolazioni complesse di pesi e contrappesi. Tali significative differenze spingono molti a considerare queste

democratica%2Bin%2BMessico&content_auth=%3Cb%3ETania%2BGroppi%3C%2Fb%3E.

¹⁰ Così G. D'Ignazio, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in «DPCE online», 2020, n. 3, p. 3863.

¹¹ Già Karl Loewenstein definì «costituzioni nominali» i modelli che, pur prevedendo formalmente limiti al potere politico, non li metteva in atto e «costituzioni normative» i sistemi capaci in concreto di realizzare misure di controllo e limitazione del potere politico; cfr. K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1957, pp. 147 ss.; trad. it. *Democrazia militante e diritti fondamentali*, a cura di M. Croce, Macerata, Quodlibet, 2024.

¹² Sul concetto di «democrazia illiberale» e sulle diverse declinazioni assunte in ragione dell'interpretazione della letteratura ci si soffermerà nel primo capitolo di questo volume.

realità non paragonabili. Tuttavia, non si può trascurare l'esistenza di analogie, che si tende a sottostimare e che invece dovrebbero essere considerate, perché dimostrano l'esistenza di un *fil rouge* che potrebbe portare a una deriva comune non democratica.

La tesi che si sostiene in questo libro è che anche le cosiddette democrazie consolidate non siano al riparo da ipotesi di regressione costituzionale, i cui primi sintomi si manifestano nella riconsiderazione in senso restrittivo dei diritti individuali e in uno sbilanciamento dell'equilibrio tra poteri pubblici.

In sostanza, si ritiene che i comportamenti degli ordinamenti che rifiutano esplicitamente i principi del liberalismo non siano diversi, nella specifica manifestazione, da episodi di restrizione dei diritti e frizione sull'equilibrio dei poteri che si registrano nelle democrazie stabilizzate. Questo dato deve essere interpretato come un segnale di allerta, che dovrebbe attivare una mobilitazione a presidio della democrazia effettiva.

In generale, tutte le azioni intraprese da quelle che vengono comunemente definite democrazie illiberali si traducono in attacchi al pluralismo e mirano a orientare la società verso standard comuni, da raggiungere attraverso ingerenze sempre più incisive nella sfera personale degli individui. Questi interventi si oppongono alla posizione tradizionalmente sostenuta dal potere pubblico in un contesto di stato di diritto liberale.

Questo libro raccoglie, con l'obiettivo di metterli a sistema, casi in cui la restrizione dei diritti e la pressione sul sistema di separazione dei poteri, interpretabili come segnali di potenziale innesco di una regressione costituzionale, sono avvenuti in contesti di democrazia consolidata. Si tratta di esempi che, considerati isolatamente come eccezioni del tutto episodiche al regime ordinario, potrebbero non suscitare particolare perplessità, ma che analizzati in un'ottica organica, messi a confronto con vicende analoghe avvenute in altri ordinamenti, mettono in luce un'inclinazione che – se non opportunamente monitorata – potrebbe effettivamente condurre a forme di degrado democratico o regressione costituzionale.

L'indagine ha messo in luce settori sensibili in cui negli ultimi vent'anni, in alcuni ordinamenti di radicata tradizione costituzionale sui quali si sofferma la ricerca (Stati Uniti, Regno Unito, Germania, Francia e Italia), si sono verificati interventi restrittivi delle libertà fondamentali adottati alla luce di esigenze di interesse collettivo, che sono stati nel tempo confermati e ribaditi tanto da affermare una tendenza, assumendo sistematicità e producendo nella collettività una progressiva assuefazione. Naturalmente si tiene conto che le Costituzioni democratiche, essendo documenti storici e prodotti da esseri umani, destinati a regolare vicende della vita reale, non sono blindate al punto da non prevedere possibilità di eccezione alla norma dell'inviolabilità dei principi e dei diritti fondamentali. Se così fosse sarebbero testi vuoti e meramente programmatici, rivolti a un mondo ideale e utopico, non finalizzati a prescrivere orientamenti e comportamenti da rispettare nello svolgere ordinario della vita, inevitabilmente pullulante di contraddizioni, ostacoli, ingiustizie. È dunque necessario e saggio prevedere e disciplinare ipotesi in cui è possibile limitare diritti e libertà a fronte di circostanze emergenziali, non affrontabili altrimenti, a costo di recare danni gravi all'interesse collettivo e/o alla stabilità della democrazia. Ciò che non può essere messo in discussione è che ogni intervento di compressione di quanto garantito per Costituzione deve essere intanto riconducibile allo stesso disposto costituzionale e deve essere poi subordinato a rigidi vincoli temporali, soggetto a circostanze precise e giustificato da priorità inequivocabili.

Quel che si rileva alla luce di un'osservazione ultravennale, con un discrimine temporale preciso individuato nell'11 settembre 2001, è una progressiva e costante linea di comportamento da parte del potere costituito, tesa alla compressione di spazi di libertà che si ritenevano acquisiti e, forse, scontati. A questo orientamento si associa un tendenziale adattamento delle persone alle nuove situazioni, favorito, si ritiene, da elementi relativi alla perdita di interesse e carenza di partecipazione alle dinamiche delle decisioni pubbliche e al mutamento profondo del sistema di comunicazione.

Per avvalorare tali affermazioni si è soffermata l'attenzione sugli ambiti che si ritengono particolarmente emblematici di questa tendenza, al fine di mettere in risalto, attraverso l'esame di una casistica comparata, una linea di continuità nell'azione contenitiva dei diritti, che può essere interpretata come una regressione in potenza, se non in fieri.

1. *Il bilanciamento equilibrato degli interessi costituzionali come discriminare tra democrazie liberali e democrature*

Si definisce *in primis* una linea di demarcazione tra democrazie solo formali – che, come anticipato, vengono definite democrazie illiberali o democrature – e democrazie autentiche, consolidate, stabilizzate. Come si vedrà, ci sono elementi e indicatori che identificano le diverse tipologie, ma il vero nucleo distintivo di un ordinamento effettivamente democratico è costituito da una formula complessa di pesi e contrappesi, composta da un intreccio di norme formali e regole non scritte e tuttavia rispettate nella realtà dei fatti, tanto da essere considerate vincolanti. Si tratta di un'alchimia sintetizzabile nella capacità di realizzare operazioni di bilanciamento tra prerogative, interessi e diritti che possono entrare in conflitto nella fisiologica dinamica della Costituzione. È una contrapposizione che deve essere risolta in modo da non compromettere l'equilibrio delicato e indispensabile a preservare l'essenza democratica di un ordinamento. Priorità irrinunciabile per una democrazia è infatti evitare che la legittima e doverosa ponderazione di interessi potenzialmente contrastanti derivi nello squilibrio del sistema, portando a una compressione irragionevole e sproporzionata di principi e libertà, anche effettuata allo scopo di perseguire finalità importanti.

Si sostiene, in sintesi, che il vero criterio di distinzione tra democrazie formali e democrazie autentiche sia rappresentato dalla capacità di riconoscere e rispettare il limite invalicabile della *rule of law* e compiere le operazioni di

bilanciamento necessarie a condurre un Paese democratico, tenendo come unica linea operativa l'esigenza di ponderare le azioni in modo da incidere il meno possibile sulla sfera di garanzie costituzionali, preservando l'equilibrio del sistema nell'ottica dei principi del costituzionalismo liberaldemocratico¹³.

Nella storia contemporanea si registrano innumerevoli casi di bilanciamento di interessi operati da soggetti politici – nel momento in cui si predispone un atto normativo o si detta una linea di governo – da organi giurisdizionali o di giustizia costituzionale. Negli ultimi vent'anni le limitazioni più significative apportate all'impianto di garanzia costituzionale sono state attuate allo scopo, giudicato prioritario, di preservare la sicurezza pubblica. Soprattutto, gli interventi più invasivi sulla sfera dei diritti individuali, nelle principali democrazie costituzionali, rientrano nei piani di prevenzione e contrasto di eventuali attacchi terroristici. La tensione tra libertà e sicurezza, nel mondo intimorito dall'aleggiare della minaccia della violenza cieca del terrorismo, è un importante *stress test*, che consente di valutare la solidità di un apparato democratico.

La prova di resistenza per una democrazia che non vuole rinnegare sé stessa, negando i diritti delle persone per perseguire la sicurezza collettiva, può dirsi superata se le misure di contrasto e prevenzione restano confinate in un parametro emergenziale, soggette a condizioni e limiti di tempo. Al contrario, ipotesi in cui le misure straordinarie siano reiterate e rafforzate fino a entrare in pianta stabile nel sistema, secondo uno schema di emergenza normalizzata, devono essere interpretate come segnali preoccupanti rispetto alla possibilità di degrado e regressione costituzionale.

¹³ Secondo Karl Loewenstein «le Costituzioni possono essere dinamiche nella misura in cui consentono cambiamenti pacifici con metodi regolari, ma devono irrigidirsi e indurirsi quando devono fronteggiare movimenti intenzionati a distruggerle» (*Democrazia militante e diritti fondamentali*, cit., p. 42).

2. *Garantire la sicurezza preservando i diritti fondamentali: «stress test» e prova di autenticità democratica. I rischi dell'assuefazione alle eccezioni costituzionali*

Il primo capitolo, dopo una disamina sulla caratterizzazione delle democrazie incompiute e stabilizzate, mette in fila politiche e strategie che nel panorama comparato delle democrazie stabilizzate lasciano intravedere una preoccupante propensione alla normalizzazione dell'emergenza, con una compressione talora intensa delle libertà individuali per scopi di sicurezza pubblica, che dovrebbero essere volta per volta ben ponderati. Senza negare infatti il valore centrale della garanzia dell'incolumità pubblica nella vita di un ordinamento, occorre tenere a mente che l'essenza di una democrazia è costituita dall'apparato di diritti individuali e *rule of law* e una restrizione sistematica e perdurante nel tempo di tali prerogative rischia di far scivolare la democrazia verso una regressione illiberale.

Tra i diritti che maggiormente subiscono il rischio di ingerenze eccessive, giustificate da minacce alla sicurezza altrui, individuale e collettiva, vi è la libertà di espressione intesa in senso ampio nelle sue diverse declinazioni di manifestazione del pensiero in forma orale, scritta o digitale. Si tratta di un ambito in cui il diritto a esprimere liberamente la propria opinione, informare, produrre musica o arte deve confrontarsi con l'esigenza di contrastare l'incitamento all'odio, alla violenza, alla discriminazione. Si tratta di un'operazione di bilanciamento particolarmente difficile e ulteriormente complicata dalle potenzialità enormi della tecnologia digitale, che corre veloce. Gli ordinamenti costituzionali devono confrontarsi con nuove dinamiche di comunicazione e informazione che coinvolgono i colossi del web ed esercitano un impatto sulla democrazia, come si dirà nel secondo capitolo  dedicato alla doppia dimensione delle libertà di espressione e informazione che assumono, come due facce della stessa medaglia, fattezze di diritto soggettivo e responsabilità. Considerando la garanzia della libertà di espressione e i diversi approcci al contrasto dei discorsi d'odio e dell'incitamento alla violenza anche tramite

il web, si offre una panoramica in prospettiva comparata delle strategie adottate fino a ora in alcuni, rappresentativi, ordinamenti costituzionali, soffermandosi sul ruolo dei media digitali e dei social network, protagonisti perché veri e propri veicoli di libertà, ma anche potenziali casse di risonanza di contenuti brutali e di incitamento all'odio, oltre che di *fake news*.

Insieme alla minaccia terroristica, i grandi flussi migratori e l'integrazione delle persone migranti nelle società di arrivo, rappresentano probabilmente la principale sfida per le democrazie occidentali contemporanee. I diritti delle persone migranti, dei rifugiati e richiedenti asilo sono un campo su cui si mette alla prova la vocazione autentica di una democrazia e la capacità di attenersi con misure coerenti al parametro di diritti e valori costituzionali. Anche qui, la sicurezza pubblica è alla base di interventi restrittivi dei diritti, con operazioni di bilanciamento tese ad arginare il potenziale di pericolosità (non sempre dimostrato) che l'ingresso di persone migranti sul territorio può comportare. Come già chiarito e sarà ulteriormente approfondito nel terzo capitolo, non si intende in alcun modo sminuire il tema della sicurezza, che è critico e centrale nelle società contemporanee, ma occorre tenere alta l'attenzione sul rispetto dei criteri di ragionevolezza, proporzionalità e soprattutto sull'esistenza di un nesso di causalità tra le misure adottate e gli obiettivi perseguiti.

La qualità di una democrazia si misura anche in relazione al rispetto dei diritti e al grado di parità tra i generi garantito da un ordinamento. Le donne, pur non essendo una minoranza, sono una componente della società oggetto di discriminazioni dirette e indirette, vittime di stereotipi e visioni distorte dei ruoli sociali che impediscono la piena eguaglianza di genere anche in ordinamenti a democrazia consolidata. Gli esempi raccontati nel quarto capitolo, che riportano casi di misure che mettono in discussione libertà e autodeterminazione femminile, sono segnali preoccupanti che lasciano ipotizzare possibilità di reversibilità di diritti conquistati con fatica.

3. *Evitare la reversibilità dei diritti promuovendo la cultura costituzionale. L'importanza di una alfabetizzazione democratica*

Fin qui la ricognizione dei casi analizzati ha evidenziato criticità rispetto a operazioni di bilanciamento degli interessi tendenti alla tutela della sicurezza con sacrificio delle libertà individuali, con particolare riferimento alla libertà di movimento, di manifestazione del pensiero, di espressione, di informazione, dei diritti delle persone migranti e delle donne. Riscontrati i profili problematici, che suscitano riflessione in ordine a un'effettiva possibilità di reversibilità dei diritti in ordinamenti in cui l'integrità costituzionale non è opportunamente monitorata e vigilata, occorre ragionare sulle cause di una simile situazione, ricorrente in diversi ordinamenti vicini per tradizione e cultura istituzionale, con l'obiettivo di profilare strategie di risposta. Dal punto di vista metodologico, l'individuazione nel panorama comparato delle democrazie stabilizzate dei casi trattati è stata operata in una prospettiva funzionale alla considerazione della situazione italiana, per operare un raffronto utile al fine di identificare aspetti di debolezza e punti di forza del sistema, con lo scopo di consolidare l'impianto democratico e scongiurare ipotesi di regressione costituzionale.

Il quinto capitolo, conclusivo di questo lavoro, intende ragionare sulle cause delle criticità emerse dalla casistica comparata e suggerire reazioni volte a rafforzare la democrazia e proclamare lo status di stabilità della *rule of law*, senza timore di reversibilità per i diritti conquistati nei secoli. La constatazione di partenza è che tutte le realtà considerate risultano interessate da dati di astensionismo elettorale in crescita costante¹⁴; crisi del sistema tradizionale di democrazia rappresentativa a favore di movimenti di ispirazione populistica e forme di affidamento fideistico verso figure di leader carismatici sovranisti. Questa tendenza è favorita dalla manipolazione strumentale delle informazioni e dalla

¹⁴ Cfr. i dati di European Social Survey, <https://www.europeansocialsurvey.org/data-portal>.

disintermediazione mediatica consentita dall'imperare dei social media, diventati il principale veicolo di comunicazione politica.

Alla luce di quanto emerso nella trattazione si ritiene che per preservare la democrazia, scongiurando la possibilità di regressione costituzionale, occorre intervenire per ripristinare il legame di fiducia tra cittadinanza e classe decidente, procedendo a una alfabetizzazione democratica che consegna alle persone gli strumenti per decodificare informazioni e messaggi politici e trasmettere le proprie istanze in modo trasparente. Occorre perfezionare nuove forme di partecipazione, coerenti con l'attuale società digitalizzata, che sappiano sfruttare e non si lascino sovrastare dalle potenzialità della tecnologia, che è una risorsa inestimabile ma deve essere soggetta a regole attente. A ciò si deve associare una rivitalizzazione del ruolo dei canali di mediazione politica, partiti e movimenti – più o meno tradizionali – che da tempo non sembrano in grado di raccogliere e veicolare le esigenze della collettività e hanno alimentato la delusione diffusa alla base dell'astensionismo.

Con riferimento al caso italiano si registrano problemi che si ritiene potrebbero essere superati grazie a un intervento organico e sistematico di alfabetizzazione funzionale, mediatica e digitale, capace di favorire le capacità di cognizione, acquisizione consapevole e interpretazione delle informazioni e dei messaggi politici. Se un simile processo di alfabetizzazione si affiancasse a una presa di coscienza e assunzione di responsabilità da parte della classe politica, screditata da anni di gestione non trasparente e interessata delle dinamiche pubbliche, si innescerebbe in modo naturale e fisiologico un circuito virtuoso tale da attirare di nuovo le persone a partecipare alla elaborazione dei contenuti politici e alla legittimazione delle rappresentanze tramite il voto.

Occorre insomma consegnare alle persone gli strumenti di conoscenza necessari a esercitare consapevolmente i diritti di cittadinanza. Contestualmente, bisogna costruire luoghi in cui le istanze dei singoli e delle organizzazioni sociali vengano raccolte ed elaborate affinché possano essere tradotte in decisioni tese al bene collettivo. Ancora,

è fondamentale predisporre meccanismi di selezione della classe politica trasparenti e premiali rispetto a competenze, capacità e credibilità. Per rivitalizzare la democrazia rappresentativa bisogna agire nel rigoroso rispetto dei parametri costituzionali, operando a presidio dei diritti contro ogni ingerenza indebita. Occorre anche prendere atto e reagire rispetto alla crisi diffusa del costituzionalismo sociale, che si associa a un inesorabile aumento delle diseguaglianze, cui non corrisponde una risposta adeguata da parte delle istituzioni pubbliche, che perdono credibilità e consenso agli occhi di chi si trova in condizioni di disagio e aspira a un lavoro dignitoso, assistenza sanitaria e servizi sociali idonei a una democrazia costituzionale. Urge restituire dignità alla politica intesa come funzione pubblica orientata al bene comune, nel rispetto dei principi, dei valori, dei diritti e – in generale – delle regole predisposte dal nostro ordinamento costituzionale. Non ci sono scorciatoie.

In chiusura di questa premessa a un lavoro dedicato al culto, alla rivendicazione e alla salvaguardia dei diritti fondamentali contro ogni lesione indebita, mi preme ringraziare le persone che quotidianamente, con il lavoro, l'etica professionale, l'impegno sociale e familiare, il sostegno a cause meritevoli e a persone care o estranee contribuiscono al bene comune e inverano lo spirito della Costituzione. Tra queste, grazie, in particolare, a Laura Bassu, Lucia Cardone, Lorenzo Devilla, Federico Rotondo, Anna Laura Secchi.

Questo libro si inserisce in una più ampia e risalente riflessione in materia di *rule of law* e *constitutional retrogression* compiuta negli anni nell'ambito dell'attività del DIPEC dell'Università di Siena. Per gli stimoli costanti e il confronto generoso su questo e altri temi sono grata a Tommaso Edoardo Frosini e Tania Groppi.

DEMOCRAZIA GLOBALE E DIRITTI UNIVERSALI:
UNA PROMESSA MANCATA

1. *Lo strano caso delle democrazie illiberali*

Tra gli elementi comunemente assunti dalla dottrina costituzionalistica come criteri di valutazione del funzionamento di un sistema democratico rilevano la partecipazione politica, la libertà di espressione, l'uguaglianza davanti alla legge e la trasparenza nelle istituzioni, che devono associarsi al pieno rispetto dei diritti politici, alla possibilità di esprimersi senza condizionamenti in elezioni libere e alla libertà di associazione¹. La democrazia può essere misurata attraverso indici che analizzano le elezioni, la *governance*, i diritti civili e la qualità delle istituzioni, consentendo così di avere una visione complessiva della sua effettiva attuazione e del livello di libertà garantito ai cittadini.

In ogni caso la democrazia è un sistema delicato, soggetto a incrinature, che possono manifestarsi in abusi da parte delle forze al governo, nella compressione più o meno grave delle minoranze e delle opposizioni e, anche suscettibili di interruzioni brutali, come nel caso dei colpi di Stato².

Adottando le cautele opportune nel momento in cui si confrontano famiglie giuridiche e tradizioni costituzionali molto diverse, è possibile procedere a un'analisi in prospettiva comparata e interdisciplinare utile al fine di analizzare e tentare di comprendere le recenti tendenze illiberali di alcuni ordinamenti contemporanei, formalmente definibili come democratici. L'applicazione del metodo comparato è

¹ Cfr. A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 73 ss.; R. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1956.

² Cfr. S. Levitsky e D. Ziblatt, *How Democracies Die: What History Reveals about our Future*, New York, Penguin, 2018.

funzionale all'interpretazione della natura di questi sistemi, all'analisi del loro impatto sulle persone e sui rischi connessi in termini di erosione delle dinamiche democratiche. Sono in atto mutamenti radicali in ordinamenti considerati democrazie liberali, che mettono in discussione il binomio indissolubile tra democrazia e costituzionalismo, che aveva assunto nel tempo il valore di un assioma³.

La breccia nell'associazione tra i due concetti ha condotto all'elaborazione e progressiva diffusione della nozione di «democrazia illiberale», che descrive gli ordinamenti in cui le regole della democrazia rappresentativa possiedono esclusivamente un valore formale e non sostanziale, e in cui gli equilibri costituzionali e il funzionamento dell'economia di mercato sono spesso messi in discussione⁴. Si tratta di ordinamenti che non presentano, o hanno perso, alcuni profili caratterizzanti una democrazia liberale ma non sono comunque configurabili come autocrazie a tutti gli effetti, perché viene comunque conservata la natura elettiva delle cariche e l'indizione periodica delle votazioni volte al rinnovo degli organi costituzionali. Sono, dunque, modelli ibridi in cui coesistono elementi propri delle democrazie pure e modalità proprie dei regimi autoritari⁵. Stati in cui la scissione tra derivazione democratica del potere e costituzionalismo liberale determina la violazione del principio di separazione dei poteri, la lesione delle libertà individuali e forme di discriminazione tra le componenti etniche delle società⁶. In questi ordinamenti si assiste a una frattura tra Costituzione formale e materiale, perché a quanto stabilito nello scritto della fonte più importante non corrisponde

³ Cfr. in proposito L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, in «DPCE», 2019 (numero speciale), p. 422.

⁴ L'espressione «democrazie illiberali» fu coniato da Fareed Zakaria; cfr. F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in «Foreign Affairs», vol. 76, 1997.

⁵ Cfr. L.J. Diamond, *Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes*, in «Journal of Democracy», vol. 13, 2002, n. 2, pp. 21 ss.

⁶ Cfr. R. Tarchi, *Le «democrazie illiberali» nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in «DPCE online», 2020, n. 3, p. 4156.

un riscontro effettivo⁷. Sono a volte ordinamenti in cui i processi costituenti non nascono da un moto spontaneo ma sono frutto di spinte esterne, eterodirette, come nelle esperienze coloniali o, più radicalmente, nelle ipotesi in cui il modello di democrazia costituzionale viene imposto con la forza, come dimostrano le campagne militari in Iraq e Afghanistan.

Questi fenomeni vengono considerati come regressivi rispetto a risultati in termini di affermazione dei principi del costituzionalismo liberale che si sono progressivamente diffusi nell'emisfero occidentale a partire dalle rivoluzioni americana e francese e, con una certa velocità e diffusione, dopo il 1989, quando si è peccato di presunzione ritenendo che tutti ambissero a vivere in una piena e autentica democrazia.

Dalla constatazione di questo tipo di derive, sempre più diffuse, trae origine la formula di ampio respiro «degrado democratico» (*constitutional retrogression*) elaborata da Aziz Huq e Tom Ginsburg⁸, che, nel tempo e nelle riflessioni dei diversi studiosi che si sono soffermati sull'analisi di Paesi differenti, ha assunto sfumature relative ad aspetti specifici, legati ai casi singolarmente analizzati. Troviamo così in letteratura ipotesi di democrazie definite nominali o superficiali⁹, instabili o incerte¹⁰, illusorie¹¹, o, ancora, incomplete, inadeguate, pseudodemocrazie¹², fino a tipologie

⁷ Si parla di Costituzioni senza costituzionalismo; cfr. T. Groppi, *Costituzioni senza costituzionalismo? La codificazione dei diritti in Asia agli inizi del XXI secolo*, in «Politica del diritto», 2006, n. 2, pp. 187 ss.

⁸ A. Huq e T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, in «UCLA Law Review», 65, 2018, pp. 78 ss.

⁹ D. Grimm, *Sovranità*, Roma-Bari, Laterza, 2023.

¹⁰ Così Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, cit.; Id., *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico agli inizi del nuovo millennio*, Padova, Cedam, 2023.

¹¹ D.S. Law e M. Versteg, *The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism*, in «California Law Review», vol. 99, 2011, pp. 1163 ss.

¹² Per un approfondimento delle varietà delle degenerazioni democratiche individuabili nel panorama contemporaneo del diritto comparato cfr. il numero monografico della rivista «Pouvoirs», dedicato alle democrazie; «Pouvoirs», 2019, n. 169, *Les démocraties*; con riguardo a

in cui è netta la distanza dai valori del costituzionalismo liberale, che vengono perciò identificate come postdemocrazia e controdemocrazia¹³.

Tra le definizioni delle diverse gradazioni di erosione democratica, quella che ha avuto maggior diffusione e successo mediatico è probabilmente «democratura», che descrive modelli in cui convivono la presenza di forti leader carismatici, il mancato riconoscimento di aspetti cruciali dello stato di diritto quali separazione dei poteri e rispetto delle libertà e l'ampio ricorso alla propaganda e repressione delle manifestazioni di opposizione¹⁴.

Il termine «democratura» è stato per la prima volta utilizzato da Pierre Hassner per descrivere la fase di transizione dei Paesi dell'Est Europa che dopo la caduta del muro di Berlino hanno formalmente intrapreso un percorso di democratizzazione senza portarlo a compimento, tanto che non possono più essere definiti totalitari, ma non sono diventati completamente democratici¹⁵. Come sopra accenna-

casì specifici, rileva il riferimento all'India come democrazia in cerca di stabilizzazione: cfr. D. Amirante, *La democrazia dei superlativi*, Napoli, ESI, 2019; per l'Indonesia come esempio di democrazia guidata, cfr. S. Baldin, *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico: l'attivismo giudiziario della Corte indonesiana*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2012, https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0338_baldin.pdf.

¹³ Cfr. M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism*, in «Cornell Law Review», vol. 100, gennaio 2015, n. 2; C. Pinelli, *Illiberal Regimes in the Perspective of Comparative Constitutionalism*, in «Rivista di Diritti comparati», 2017, n. 1, pp. 7 ss.; G. Frankenberg, *Authoritarian Constitutionalism. Coming to Terms with modernity's nightmares*, in H.A. García e G. Frankenberg (a cura di), *Authoritarian Constitutionalism. Comparative Analysis and Critique*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019; A. Di Gregorio, *Le transizioni alla democrazia nei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, in Id. (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, Cedam, 2019, pp. 1 ss.

¹⁴ Cfr. N. Baverez, *Les démocraties contre la démocratie*, in «Pouvoirs», 2019, n. 169, p. 5.

¹⁵ Cfr. P. Gremion e P. Hessner, *Vents d'Est. Vers l'Europe des États de droit?*, Paris, PUF, 1990; K.L. Scheppele, *The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists do not Work*, in «Governance», 2013, n. 4, pp. 559 ss.

to, si pensava che il processo intrapreso verso la democrazia fosse inesorabile e irreversibile: a oltre trentacinque anni di distanza, si può constatare l'erroneità di tale valutazione. La fine dell'era sovietica rappresentata simbolicamente e concretamente dal crollo del muro ha senz'altro determinato l'avvio di un processo di transizione democratica¹⁶, che però non è andato avanti secondo il tracciato predeterminato nelle aspettative comuni ma si è nel tempo sfrangiato, dando vita a traiettorie divergenti rispetto alla via maestra delle democrazie liberali¹⁷.

Allo stato dei fatti si deve prendere atto della mancata realizzazione della previsione di chi riteneva che i principi di libertà e democrazia sarebbero dilagati, secondo un moto inarrestabile insieme con le regole del mercato, dando vita a una realtà globalizzata dal punto di vista del diritto costituzionale e dell'economia¹⁸. È vero che l'espansione del costituzionalismo si è fermata di fronte a realtà risultate impermeabili all'universalizzazione del liberalismo democratico, basti pensare a Cuba, alla Cina e ai Paesi islamici¹⁹, ma a partire degli anni '90 del '900 alcuni Paesi aderenti a modelli di Stato non democratico hanno iniziato a contestare esplicitamente gli effettivi benefici della democrazia costitu-

¹⁶ Cfr. G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1998.

¹⁷ «[L'abbattimento del muro di Berlino ha determinato l'avvio di un processo...] anzi di un insieme di processi a catena, che delineano la parabola di una lunga transizione inconclusa verso i modelli di democratizzazione politica cui originariamente si ispiravano» (J. Rupnik, *Senza il muro*, Roma, Donzelli editore, 2019, p. VIII).

¹⁸ Così Francis Fukuyama aveva ipotizzato «la fine della storia», ritenendo che l'unica direzione di sviluppo possibile fosse quella della progressiva diffusione del liberalismo costituzionale ed economico nel mondo; cfr. F. Fukuyama, *The End of History?*, in «The National Interest», 1989, n. 16, pp. 3 ss.

¹⁹ Rileva in questo senso il documento noto come *Dichiarazione di Bangkok*, stilato nel 1993 dai rappresentanti di trentaquattro Paesi in preparazione della Conferenza delle Nazioni Unite sui diritti umani, pubblicata in J.T.H. Tang (a cura di), *Human Rights and International Relations in the Asia-Pacific Region*, London, Pinter Publishers, 1995, pp. 204 ss.

zionale²⁰. Alcuni regimi dichiarano la superiorità di forme di Stato non democratiche, che porterebbero a risultati migliori in termini di competitività economica, stabilità, efficacia ed efficienza dei meccanismi decisionali e sviluppo generale²¹.

In questo senso è emblematico il caso dell'Ungheria, al quale si è fatto riferimento in premessa, e il valore di vero e proprio manifesto della democrazia illiberale che può essere attribuito al discorso pronunciato dall'attuale presidente Viktor Orbán nel luglio 2014, durante una visita all'Università rumena di Băile Tușnad, in cui dichiarò la volontà di costruire uno Stato nuovo, non fondato sui principi liberali da cui prese espressamente le distanze²². L'intenzione di affermare un modello di Stato che, pur attestandosi nel quadro di legittimazione formale democratica, opera per indebolire alcuni cardini del liberalismo costituzionale è proseguita anche di fronte all'attivazione da parte del Parlamento europeo della clausola di sospensione di cui all'art. 7 TUE²³. L'avvio di

²⁰ Cfr. T. Groppi, *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», 2022, n. 4, pp. 65 ss. (https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/4_2022_04_Groppi.pdf, p. 70).

²¹ Cfr. in questo senso D. Bell, *Il modello Cina. Meritocrazia politica e limiti della democrazia*, Roma, Luiss University Press, 2019.

²² Si segnala in particolare un passaggio del discorso di Viktor Orbán del 25 luglio 2014 riportato da Antonio D'Atena che, nel commentarlo, sottolinea l'intenzione di Orbán di dare vita a una nuova forma di Stato: «Il nuovo Stato che noi stiamo edificando in Ungheria è uno Stato illiberale, uno Stato non liberale, il quale non respinge i principi fondamentali del liberalismo come la libertà e i pochi altri che potrei elencare, ma non fa di questa ideologia l'elemento centrale dell'organizzazione statale» (A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», 2019, n. 2, p. 584); cfr. anche J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, FrancoAngeli, 2018.

²³ Si ricorda che l'art. 7 del Trattato sull'Unione Europea prevede la possibilità di sospendere i diritti di un Paese membro, come il diritto di voto nel Consiglio dell'Unione, nel caso in cui venga violato in modo grave e persistente uno dei principi fondamentali su cui si basa l'UE, come definito nell'art. 2 del Trattato stesso. Questi principi includono il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e la protezione dei diritti fondamentali, comprese

tale procedura è stato giustificato dal fatto che in Ungheria si stessero creando condizioni di rischio per garanzie fondamentali tutelate in seno all'Unione Europea, tra violazioni della libertà di espressione, di ricerca e insegnamento, di riunione e associazione, del principio di eguaglianza, dei diritti delle persone appartenenti a minoranze, come i rom e gli ebrei, e dei diritti fondamentali dei migranti²⁴. Gli abusi denunciati riguardano diritti sanciti come fondamentali e irrinunciabili nell'ambito di ogni ordinamento parte della struttura sovranazionale europea, senza possibilità di deroga. Il contraddittorio tra Unione Europea e Ungheria è in atto da anni, a partire dalla pronuncia del 2021 con cui la Corte di giustizia ha condannato il Paese per violazione dei diritti garantiti dal diritto sovranazionale in materia di sostegno ai richiedenti protezione internazionale²⁵.

le salvaguardie per le minoranze. Tuttavia, gli obblighi dello Stato in questione rimangono invariati. In base all'art. 7, su proposta di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando a maggioranza di quattro quinti dei suoi membri e previa approvazione del Parlamento, può riconoscere un chiaro rischio di grave violazione dei principi fondamentali da parte di uno Stato membro e formulare le opportune raccomandazioni. L'art. 354 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea stabilisce le modalità di voto nelle principali istituzioni europee quando si applica l'art. 7 del TUE. In questo caso, il Paese interessato non partecipa alla votazione e non è incluso nel calcolo del terzo degli Stati necessari per la proposta o dei quattro quinti necessari per raggiungere la maggioranza. L'approvazione da parte del Parlamento richiede una maggioranza di due terzi.

²⁴ Cfr. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, cit., p. 586.

²⁵ Il 16 novembre 2021, la Corte di giustizia si è espressa sul ricorso per inadempimento presentato in precedenza dalla Commissione (C-821/19, *Commissione c. Ungheria riguardo alla penalizzazione del sostegno ai richiedenti asilo*), dichiarando la violazione da parte dell'Ungheria degli obblighi stabiliti dalla direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, datata 26 giugno 2013, concernente le procedure comuni per il riconoscimento e la revoca dello status di protezione internazionale (nota come direttiva «Procedure»). La direttiva «Procedure» definisce in modo rigoroso le circostanze in cui le domande di protezione internazionale possono essere considerate inammissibili, e il motivo di inammissibilità utilizzato dalla normativa ungherese non rientra in nessuna delle situazioni specificate. La Corte si è anche pronunciata relativamente agli obblighi imposti, oltre che dalla direttiva «Procedure», dalla direttiva «Accoglienza».

Il caso ungherese non è l'unico perché anche in Polonia si sono registrati importanti mutamenti dell'assetto istituzionale dal momento in cui è entrata a far parte dell'Unione Europea, assicurando il pieno rispetto dei principi della democrazia liberale che nei fatti sono stati invece umiliati, come dimostra la progressiva soggezione della magistratura al potere esecutivo²⁶.

Attualmente, una panoramica sui sistemi costituzionali in chiave comparata mette in luce come casi che fino a dieci/quindici anni fa potevano essere considerati come puri esempi di degrado dei sistemi costituzionali liberal-democratici sono

za» (direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce norme per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale). L'Ungheria ha presentato un insieme di misure correttive; cfr. Commissione europea, *EU budget: Commission Proposes Measures to the Council under the Conditionality Regulation*, 18 settembre 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_5623. Tuttavia, le proposte non sono state ritenute soddisfacenti dal Parlamento europeo, che ha respinto il piano ungherese in una risoluzione non legislativa approvata nel novembre 2022, con 416 voti a favore, 124 contrari e 33 astensioni. Ancora, nel febbraio 2024 l'Unione Europea ha avviato una procedura di infrazione sempre nei confronti dell'Ungheria a fronte di una legge adottata entrata in vigore il 22 dicembre 2023, che istituisce l'Ufficio per la difesa della sovranità, chiamato a indagare su attività specifiche svolte nell'interesse di un altro Stato da enti o soggetti stranieri, ritenuti in grado di violare o mettere a repentaglio la sovranità dell'Ungheria. L'Ufficio ha anche competenze ispettive sulle organizzazioni finanziate con fondi provenienti dall'estero che sono giudicate suscettibili di influenzare l'esito delle votazioni o interagire con la volontà dell'elettorato. La stessa legge prevede anche il divieto per i partiti politici e singoli candidati che concorrono alle competizioni elettorali di utilizzare finanziamenti provenienti dall'estero per finanziare la campagna elettorale. Secondo la Commissione la legge viola diverse disposizioni del diritto primario e derivato dell'UE e si pone in contrasto con diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, quali il diritto al rispetto della vita privata e familiare, il diritto alla protezione dei dati personali, la libertà di espressione e di informazione, la libertà di associazione, i diritti elettorali dei cittadini dell'Unione Europea; cfr. Commissione europea, INFR(2024)2001.

²⁶ Sulle procedure attivate dall'Unione Europea nei confronti di Polonia e Ungheria cfr. S.R. Vinceti, *L'applicazione della condizionalità europea agli ordinamenti giudiziari: un formante efficace per la definizione di un modello unitario di magistratura?*, in «DPCE online», 2023, n. 4, pp. 3417 ss.

tanto diffusi da assumere quasi dimensione di normalità. Ciò emerge con particolare evidenza dopo la grave crisi economico-finanziaria del 2008, che ha messo le democrazie liberali di fronte alla propria vulnerabilità, dimostrata da un generalizzato atteggiamento disilluso e remissivo rispetto all'incapacità dimostrata di tutelare appieno le componenti più deboli della società in un momento di grande difficoltà.

I dati raccolti dalle edizioni annuali di *Freedom in the World*²⁷ mostrano un regresso preoccupante nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti politici e delle libertà civili in alcuni Stati in cui la cultura liberale sembrava una realtà assodata²⁸ e una progressiva assuefazione alla situazione. La tendenza alla normalizzazione dei fenomeni di compressione dei principi dello stato di diritto e dei diritti fondamentali, alimentata da un aumento della disaffezione verso le istituzioni democratiche e da un crescente sostegno per interpretazioni autoritarie del governo, insieme alla sua diffusione in diverse regioni del mondo, sta portando alcuni sistemi costituzionali a trasformarsi in versioni attenuate di democrazia, in cui si trascurano la tutela e la protezione dei diritti e delle libertà individuali.

La salvaguardia dei diritti sancita direttamente in Costituzione e la separazione dei poteri sono note per essere tra le conquiste più significative del costituzionalismo del secolo scorso, ma in non pochi casi significativi sono oggetto di un regresso determinato dagli orientamenti illiberali di vari governi e dell'attrattiva che alcune forme di Stato autoritario esercitano su parte dell'opinione pubblica²⁹. L'ingerenza in

²⁷ Cfr. i report annuali di *Freedom in the World*, pubblicati dalla Freedom House, Washington, DC. Cfr. in part. S. Repucci, *Democracy and Pluralism are under Assault*, nel report *Freedom House, Freedom in the World 2020*.

²⁸ Così R. Hirschl, *Toward Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2004, p. 7 ss.; cfr. R.S. Foa e Y. Mounk, *The Signs of Deconsolidation*, in «*Journal of Democracy*», vol. 28, 2017, n. 1.

²⁹ Cfr. G. D'Ignazio, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in «*DPCE online*», 2020, n. 3, p. 3865.

senso restrittivo sui diritti individuali, la lesione dei principi di non discriminazione e di eguaglianza, oltre alla repressione delle voci di minoranza non possono essere considerati comportamenti compatibili con un ordinamento che si definisce democratico. Il ragionamento che si intende portare avanti in questa sede prende avvio dalla constatazione dei casi – qui descritti in linea generale – in cui la democrazia non si è mai affermata appieno e in concreto nella società e nella cultura costituzionale per verificare che nemmeno le democrazie comunemente considerate stabilizzate sono immuni da atteggiamenti contrastanti rispetto alla regola aurea della sacralità delle libertà fondamentali e del principio di uguaglianza. Di qui la volontà di mettere in luce alcuni casi emblematici in cui si registra un intervento sui diritti che potrebbe essere l'inizio di una reversibilità da scongiurare in ogni modo.

Le regressioni democratiche si manifestano attraverso una serie di cambiamenti istituzionali che, esaminati singolarmente, possono apparire criticabili ma non necessariamente pericolosi. In realtà, se analizzati in modo organico e sistematico come un insieme e considerati nel loro complesso, questi interventi concorrono in un moto univoco che mette a repentaglio le basi della democrazia costituzionale. Sono riforme che agiscono sul regime di indipendenza del potere giudiziario, che modificano la composizione, il sistema di legittimazione o il funzionamento delle corti costituzionali con la conseguenza di comprometterne la terzietà, l'influenza o la capacità decisionale. Ancora, sono sintomo di regressione gli interventi di delegittimazione o di «occupazione» degli organi indipendenti da parte delle forze politiche di maggioranza, le azioni di accentramento delle funzioni a detrimento delle autonomie locali e gli interventi più o meno diretti di pressione e controllo sui mezzi di comunicazione. Nei casi più evidenti e accentuati di degrado democratico si registrano limitazioni delle libertà di manifestazione del pensiero, di insegnamento, di riunione e associazione oltre a discriminazioni significative tra cittadini e stranieri e tra diverse componenti etniche della comunità³⁰.

³⁰ Cfr. Groppi, *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi*, cit.

Il punto su cui preme soffermare l'attenzione è che si tratta di interventi che spesso non sono contrastati bensì supportati da larghe maggioranze elettorali che – pur non corrispondendo necessariamente alla maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto, dal momento che l'astensionismo è un fenomeno dilagante e da non trascurare – garantiscono legittimazione a leader che tendono a concentrare i poteri su di sé. Si tratta di figure che in molti casi sono a capo di partiti o movimenti politici che assumono il ruolo di voce del popolo, «come se il popolo fosse uno e avesse un'unica voce»³¹, e sono per questo definiti come populisti³². Questo aspetto sintetizza il contrasto irrimediabile tra populismo e democrazia costituzionale autentica, perché il costituzionalismo presuppone il pluralismo, il riconoscimento e la garanzia delle diverse voci, posizioni, componenti sociali, etniche, linguistiche, tradizionali, religiose, economiche della società, oltre al rispetto alla promozione di tutte le minoranze che colorano la comunità. Gli Stati guidati da governi populistici, al contrario, rifiutano le forme di conciliazione, interlocuzione e compromesso proprie del modello di democrazia rappresentativa, promuovendo modalità anche radicali di coinvolgimento diretto della cittadinanza nei processi decisionali, che vengono forzatamente spogliati della complessità e delicatezza che li caratterizza. In realtà il coinvolgimento diretto e immediato (nel senso letterale del termine: privo di mediazione) del popolo, chiamato magari a esprimersi con un netto sì o no rispetto a questioni tecniche e articolate, è solo apparentemente funzionale a un potenziamento della democrazia e tantomeno a un miglioramento del sistema. La mediazione politica è invece necessaria per decodificare e interpretare le istanze della società, veicolarle in percorsi trasparenti per tradurle nelle sedi della decisione. La me-

³¹ Così, eloquentemente, *ibidem*, p. 71.

³² Sulle caratteristiche dei leader populistici e sulle diverse forme di populismo cfr. J.M. Castellà Andreu e M.A. Simonelli (a cura di), *Populism and Contemporary Democracy in Europe*, London, Palgrave Macmillan, 2022; J.-W. Müller, *Cos'è il populismo?*, Milano, Università Bocconi Editore, 2017.

diiazione, così come il compromesso, è un'attività tipica e fisiologica della democrazia perché implica il riconoscimento, la considerazione e il confronto tra le diverse parti che formano una società plurale. È il contrario della prevaricazione della maggioranza sulle minoranze, che si manifesta nella occupazione delle sedi decisionali e deriva nell'ingerenza nella sfera individuale, che viene compressa e orientata secondo la via dettata dalla visione dell'esecutivo in carica.

Tuttavia, i canali classici della mediazione politica attraversano una crisi profonda e ormai consolidata, causata e alimentata dalla responsabilità dei partiti e dei movimenti, che hanno lavorato negli anni per perdere credibilità agli occhi delle persone, interpretando la funzione di mediazione nel senso degenerare di «inciucio», volto a ottenere favori per sé e non per la collettività.

La forza del popolo non basta a garantire e sostenere la democrazia, come dimostrano le cosiddette «primavere arabe», movimenti popolari fortissimi capaci di ribaltare apparati radicati e aggrappati al potere, per affermare costituzioni moderne, di grande visione, che sono però risultate leggere, incapaci di consolidarsi nella società³³ proprio per l'assenza di interpreti politici che, da veicoli costituzionali di democrazia, servono a rendere intelligibili, confermare e diffondere i messaggi politici che costruiscono il legame tra persone che legittimano il potere partecipando alla vita pubblica ed esprimendosi nelle urne elettorali e la classe decidente, chiamata a scegliere nel nome e nel rispetto di tutte le componenti del popolo. Il voto fideistico rivolto a una figura carismatica o a un movimento a cui si affidano in modo incondizionato le scelte di governo non è prova di democraticità di un sistema.

³³ Si veda il caso della Tunisia che ha sperimentato dapprima la mancata attuazione, dunque la sospensione e infine la sostituzione, nel 2022, della Costituzione del 2014 ispirata al modello del costituzionalismo globale; cfr. T. Groppi, *La Costituzione tunisina del 2014 nel quadro del «costituzionalismo globale»*, in «DPCE», 2015, n. 1, pp. 199 ss.; cfr. J.I. Hernández G., *Constitutional Authoritarian Populism in Tunisia*, in «iconnectblog.com», 9 settembre 2022, <http://www.iconnectblog.com/2022/09/constitutional-authoritarian-populism-in-tunisia/>, ultimo accesso: 23 settembre 2022.

Al contrario, la democrazia sostanziale si nutre e si preserva attraverso la presenza di sedi e meccanismi di partecipazione effettiva, che coinvolgono le persone nei processi decisionali non limitati al momento elettorale.

2. *La pressione del potere sui diritti. Il confine tra fisiologico bilanciamento costituzionale e compressione indebita delle libertà*

L'idea di bilanciamento è concettualmente legata al pensiero giuridico e non a caso la giustizia è da sempre rappresentata con una bilancia tra le mani, perché il metodo del diritto si basa necessariamente su una ponderazione tra interessi tutelati e potenzialmente conflittuali. Questa operazione è centrale non solo nel diritto, ma anche nella vita in generale perché rispecchia effettivamente ciò che accade nelle comunità democratiche³⁴; è un intervento che deve svolgersi nel rispetto di un più ampio e articolato sistema di contrappesi che caratterizza ogni sistema costituzionale e comporta la necessità di agire con attenzione, per evitare squilibri incompatibili con la conservazione del regime democratico³⁵.

La deroga ai principi del costituzionalismo liberale e la compressione dei diritti e delle libertà individuali nel contesto di ordinamenti non originariamente autoritari si verifica spesso progressivamente e sempre con il fine dichiarato di perseguire attraverso la limitazione dell'apparato ordinario di garanzie fini giudicati superiori per la collettività.

Tipicamente, come anticipato in premessa, gli obiettivi di pubblica sicurezza sono le ragioni che giustificano limitazioni anche significative delle prerogative dei singoli.

³⁴ A. Barak, *Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 345 ss.

³⁵ Cfr. T.A. Aleinikoff, *Constitutional Law in the Age of Balancing*, in «The Yale Law Journal», 1987, pp. 943 ss.; P.M. McFadden, *The Balancing Test*, in «Boston College Law Review», 585, 1988, pp. 628 ss.; cfr. anche G. Pino, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 173 ss.

Preme sottolineare che la sicurezza rappresenta a tutti gli effetti un diritto³⁶ per le persone che vivono in società ed è più che legittimo, necessario che le istituzioni pubbliche agiscano al fine di preservare il bene pubblico. Garantire la sicurezza di fronte a minacce esterne o interne è uno degli scopi primari delle democrazie³⁷, che però devono agire prestando attenzione a non incidere in modo irragionevolmente invasivo sulla sfera di prerogative fondamentali assicurate in un ordinamento costituzionale.

Si tratta di un'operazione estremamente difficile che implica la realizzazione di un attento bilanciamento di interessi. Lo Stato è chiamato a bilanciare la necessità di proteggere la democrazia dalle minacce alla sicurezza da un lato, e l'esigenza di garantire la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'essere umano dall'influenza negativa delle misure di emergenza dall'altro. Questi sono i meccanismi decisionali che agiscono in situazioni di emergenza, in cui l'insieme di diritti e garanzie di cui ognuno di noi gode in circostanze normali subisce delle deroghe giustificate dalla necessità di perseguire un obiettivo superiore.

L'insicurezza rappresenta l'elemento più pervasivo e caratterizzante la situazione geopolitica successiva agli attacchi di New York e Washington del 2001, cui sono seguite la crisi economica del 2008 e l'emergenza sanitaria globale scatenata dalla pandemia da Covid-19, che hanno messo a dura prova gli Stati, la comunità internazionale e milioni di persone in tutto il mondo. Ebbene, il sentimento di pericolo e instabilità serve agli ordinamenti come base legittimante le reazioni predisposte per reagire alle emergenze. Come qui sopra ribadito, tipicamente negli ultimi vent'anni anche nelle democrazie stabilizzate le più significative limitazioni applicate a diritti fondamentali quali libertà personale, di

³⁶ Cfr. T.F. Giupponi, *La sicurezza e le sue «dimensioni» costituzionali*, in S. Vida (a cura di), *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bologna, Bononia University Press, 2008, pp. 275 ss.

³⁷ Cfr. G. de Vergottini, *Guerra e costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004.

espressione, di circolazione, di domicilio, di riservatezza derivano da motivi di sicurezza riconducibili a due cause scatenanti: il terrorismo internazionale e interno; l'emergenza sanitaria.

Se è vero che nelle democrazie i diritti individuali vengono limitati al fine, giudicato primario, di garantire la sicurezza nazionale³⁸, non bisogna dimenticare che l'essenza stessa dello Stato democratico è costituita dal riconoscimento e dalla protezione dei diritti individuali fondamentali, come ci ricorda già il dettato della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789³⁹. Ciò che accade in casi di minacce gravi per la sicurezza collettiva è che per proteggere sé stesso e la propria sopravvivenza l'ordinamento è paradossalmente costretto a forzare i principi costituzionali cui l'intero sistema di governo si ispira. Va da sé che una deroga di tale portata può essere ammissibile soltanto in presenza di circostanze gravemente eccezionali, che determinino uno stato di necessità tale da non lasciare spazio ad alcuna soluzione alternativa, pena la stessa sopravvivenza dell'ordine costituito.

L'esperienza umana ci dimostra che, in situazioni di pericolo, la coscienza collettiva si orienta in un appello coeso rivolto ai poteri istituzionali capaci di assicurare protezione dal pericolo. A questo comportamento consegue un cambiamento nella gerarchia delle priorità e dei valori condivisi in uno stato di diritto, che porta la sicurezza pubblica a diventare valore primario e prevalente rispetto alla garanzia dei diritti individuali. Nelle cosiddette democrazie illiberali – ma non solo – può verificarsi un atteggiamento di assuefazione da parte della cittadinanza e può accadere che l'introduzione di misure restrittive sulle garanzie individuali o l'irrigidimento delle normative preesistenti in settori specifici (si pensi alla regolamentazione dell'immigrazione, del diritto di asilo, i criteri per il riconoscimento della

³⁸ Per una più ampia riflessione in merito si consenta di rimandare a C. Bassu, *Terrorismo e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2010.

³⁹ Cfr. T.E. Frosini (a cura di), *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* (1789), Macerata, Liberilibri, 2008.

cittadinanza), venga giustificata come strumento essenziale per garantire la sicurezza. Le minacce alla sicurezza, per definizione, calmano i dissensi.

In queste condizioni, il rischio è quello di una strumentalizzazione per scongiurare la quale occorre individuare un punto di equilibrio che consenta il raggiungimento di un compromesso accettabile, e comunque a breve termine, tra esigenze di tutela della pubblica sicurezza e garanzia dei diritti individuali. Di fronte alle sfide della sicurezza bisogna impegnarsi per identificare gli strumenti necessari per capire quale sia il limite oltre il quale l'intervento di un potere dello Stato non può comunque ritenersi legittimo.

Uno dei momenti di incontro tra la sfera astratta della teoria costituzionalistica e la dimensione materiale della Costituzione avviene nel momento in cui, di fronte a una situazione di pericolo per l'essenza democratica dell'ordinamento, il sistema reagisce limitando i diritti ordinariamente garantiti. Questa misura drastica deve costituire l'*extrema ratio* per i titolari del potere che, nell'impossibilità di comportarsi diversamente per realizzare il fine primario della salvaguardia dell'ordine democratico, si trovano costretti a intervenire sulla sfera dei diritti fondamentali, operando limitazioni ammissibili solo in casi di autentica eccezionalità. Va da sé che perché tali operazioni possano essere considerate lecite è indispensabile la sussistenza di alcuni requisiti inderogabili, rappresentati dalla presenza di una minaccia reale, imminente e di portata effettivamente eccezionale per l'esistenza dell'apparato statale e dalla previsione dei limiti di tempo entro cui contenere l'attuazione delle restrizioni. La limitazione dei diritti dovrebbe essere infatti tassativamente contenuta nell'ambito di parametri individuati nell'arco di tempo necessario per ristabilire le condizioni di ordine istituzionale regolate dalla Costituzione. Nonostante il carattere residuale che dovrebbe contraddistinguere il ricorso alle limitazioni sopra descritte, la storia delle democrazie occidentali ci dimostra come l'ingerenza sui diritti individuali sia meno rara di quanto richiesto dalle caratteristiche di eccezionalità proprie della disciplina degli stati di emer-

genza⁴⁰. Già ai tempi della Repubblica di Roma, nei casi di emergenza, il Senato proponeva ai consoli la nomina di un *dittatore* che avrebbe agito con pieni poteri per un periodo di sei mesi, con il compito precipuo di porre fine alle circostanze determinanti lo stato di eccezione e ristabilire l'ordine previgente⁴¹. In epoche meno remote, altri casi di utilizzo di poteri di emergenza furono la sospensione dell'*habeas corpus* disposta dal presidente Abraham Lincoln durante la Guerra civile americana e il ricorso all'art. 48 della Costituzione tedesca di Weimar, invocato da Adolf Hitler che se ne servì per salire al potere. Con l'ondata terroristica che investì nel corso degli anni '60 e '70 molti Paesi nel mondo, ordinamenti come Gran Bretagna, Spagna, Canada e la stessa Italia fecero ricorso a misure emergenziali per rispondere alla minaccia. I poteri eccezionali introdotti nel Regno Unito con il *Northern Ireland Constitution Act* del 1973 e con il *Prevention of Terrorism Act* del 1974 rappresentano un modello eloquente della portata sostanziale e dei limiti tipici delle misure di emergenza. Tali provvedimenti permisero tra l'altro alle forze di polizia di operare arresti di persone sospettate senza garanzie e senza l'intervento dell'autorità giudiziaria, consentirono la detenzione preventiva prolungata, attribuirono ampi poteri di perquisizione personale e ambientale, il sequestro dei beni e negarono ai reclusi di essere processati regolarmente⁴². Tali poteri speciali erano tuttavia soggetti a limiti temporali poiché ogni anno dovevano essere sottoposti all'esame parlamentare e riapprovati dall'Assemblea per poter essere di nuovo applicati.

L'efficacia dell'applicazione di regimi di emergenza può essere misurata in termini di diminuzione degli episodi di violenza collegati al terrorismo, riconducibile all'implementazione delle misure eccezionali. Il successo dell'applicazione

⁴⁰ Cfr. G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 162 ss.

⁴¹ Cfr. V. Frosini, *La democrazia pericolante (note sull'art. 48 della Costituzione di Weimar)*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1984.

⁴² Cfr. C.C. Combs, *Terrorism in the Twenty-First Century*, Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall, 1997, p. 188.

di strumenti di azione eccezionale può essere quantificato in base all'osservazione del numero degli attacchi subiti nell'arco di tempo in cui le misure di emergenza sono state in vigore, del numero delle vittime e dei danni subiti dalle persone e dalle cose. I provvedimenti straordinari possono essere giudicati efficaci se si registra un sostanziale decremento di questi dati. Perché tale valutazione positiva possa aver luogo è però necessario individuare la sussistenza di un nesso di causalità che colleghi il miglioramento della situazione all'attuazione dei poteri emergenziali⁴³.

Laddove l'adozione di misure restrittive e la compressione dei diritti va oltre la dimensione dell'eccezionale per incardinarsi nell'ordinamento come misura ordinaria ci troviamo di fronte a ipotesi di incrinature dei principi liberali che possono ridursi a parentesi circoscritte o derivare in un vero e proprio mutamento della forma di Stato e compromettere l'integrità della sfera dei diritti garantiti in un ordinamento costituzionale effettivamente democratico.

⁴³ Cfr. M. Freeman, *Freedom or Security. The Consequences for Democracies Using Emergency Powers to Fight Terror*, Westport (CT), Praeger Publishers, 2003, p. 7.

LIBERTÀ DI ESPRESSIONE E DI INFORMAZIONE:
TRA DIRITTO SOGGETTIVO E RESPONSABILITÀ

1. *Libertà di manifestazione del pensiero e incitamento all'odio*

La libertà di manifestazione del pensiero si traduce nelle molteplici forme della libertà di opinione, di stampa, di comunicazione e si presta a continue riconsiderazioni in virtù dell'evoluzione del costume, della società e del progresso tecnologico. Come è noto, è un diritto di prima generazione, una delle libertà negative che garantiscono l'individuo dall'intervento del pubblico e che possono essere godute appieno semplicemente grazie all'astensione del potere costituito, che deve limitarsi a stare a guardare il singolo che esprime sé stesso, la sua personalità, i suoi talenti. Tuttavia, alla dimensione prettamente individualista della libertà di espressione si affianca un'accezione pubblica, propriamente politica, che rappresenta la base della partecipazione democratica al circuito decisionale¹. Tipicamente, la pienezza del riconoscimento della libera manifestazione del proprio pensiero incontra il limite del rispetto dei diritti altrui ed è in questa ottica che ha origine lo stigma per le espressioni violente, discriminatorie o di incitamento all'odio nei confronti di persone o categorie sociali o religiose. In linea generale, nell'incitamento all'odio sono ricomprese le forme di propaganda diretta contro determinate categorie di persone (odio razziale, religioso, campanilistico) o contro

¹ In questo senso la libertà di espressione è non solo libertà negativa, ma risulta strettamente connessa con la sovranità popolare: così C. Caruso, *Dignità degli «altri» e spazi di libertà degli «intolleranti»*. Una rilettura dell'art. 21 Cost., in «Quaderni costituzionali», 2013, n. 4, pp. 795 ss.; cfr. anche C. Magnani, *Libertà di espressione e fake news, il difficile rapporto tra verità e diritto*. Una prospettiva teorica, in «Costituzionalismo. it», 2018, n. 3, pp. 1 ss.

caratteristiche specifiche di un individuo (aspetto fisico, orientamento sessuale).

Sono moltissimi gli esempi di incitamento all'odio registrati sin da epoche remote, soprattutto riferiti a componenti etniche, razziali o religiose. Basti pensare – a titolo di esempio – agli episodi di antisemitismo disseminati nella storia, alimentati da voci infamanti, prive di fondamento, alla base di pregiudizi odiosi e vere e proprie persecuzioni, fino all'Olocausto. In Europa, il primo tentativo di contrastare l'incitamento all'odio antisemita si registra in Francia, dove il 21 aprile 1939 fu emanato il decreto Marchandeu, che prese il nome dall'allora ministro della Giustizia e fu abrogato nel 1940 per tornare in vigore nel 1944, in virtù del quale il pubblico ministero poteva perseguire d'ufficio la fattispecie di ingiuria o di diffamazione rivolta nei confronti di un gruppo di persone accomunate dall'origine etnica o dalla professione religiosa, nel caso in cui l'offesa fosse recata allo scopo di incitare l'odio tra i cittadini. Il decreto era finalizzato a contrastare un'imponente campagna antisemita in atto sin dalla fine del XIX secolo, con l'*affaire* Dreyfus, e si colloca nella prospettiva di servirsi del reato di diffamazione per combattere la propaganda razzista².

Nel Regno Unito, il *Public Order Act* (1936), emanato con il fine di controllare i movimenti politici estremisti, puniva la diffusione di messaggi minacciosi (*threatening*), aggressivi (*abusive*) o offensivi (*insulting*) finalizzati a rompere la pace sociale (*breach of peace*). L'evoluzione della legislazione britannica in materia di incitamento all'odio, con particolare riferimento all'intolleranza razzista, è emblematica della dialettica costante tra l'esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica e la necessità di combattere la propaganda discriminatoria. Durante la Seconda guerra mondiale, alla normativa di

² Cfr. M. Manetti, *L'incitamento all'odio razziale tra realizzazione dell'eguaglianza e difesa dello Stato*, in A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2005.

cui al *Seditious Libel*³, che puniva l'incitamento diretto alla violenza o al disordine, venne affiancato un reato ideato con il fine specifico di reprimere le idee fasciste. L'affermazione delle democrazie pluraliste, al termine del secondo conflitto mondiale, ha portato al riconoscimento in tutta Europa di un regime pieno di libertà di espressione, oggi tutelata al massimo grado dalle Costituzioni delle democrazie stabilizzate, a partire da quella italiana e tutte quelle europee.

L'ampio regime di riconoscimento e tutela del diritto a manifestare liberamente il proprio pensiero viene confermato e rafforzato dal parametro ultranazionale delle Carte dei diritti europee e internazionali, che ribadiscono e potenziano la tutela in ragione della consolidata tendenza alla universalizzazione dei diritti, almeno nell'ambito degli ordinamenti costituzionali democratici. L'art. 19 della *Dichiarazione universale dei diritti umani* proclamata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite sancisce che

ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere.

Nello stesso senso interviene il *Patto internazionale sui diritti civili e politici* che comprende nella fattispecie tutelata

³ Il *Seditious Libel* fu originariamente introdotto nel 1275 e sanzionava il dissenso nei confronti del re o dei membri della Corte; si sviluppò grazie a un caso del 1606, *De Libellis famosis*, in cui la Star Chamber sanzionò la diffamazione perché suscettibile di provocare una vendetta violenta e rompere la pace sociale. L'aspetto più interessante è che il concetto di diffamazione adottato era piuttosto ampio, dal momento che qualsiasi critica al monarca o al governo poteva essere considerata sediziosa, anche se fondata. Infatti, secondo l'argomentazione sostenuta qualsiasi critica mina il rispetto del popolo nei confronti dell'autorità costituita e dal momento che ogni contestazione contribuisce a creare disordine deve essere stigmatizzata, a prescindere che sia vera o meno; cfr. W. Bird, *The Crimes of Seditious Libel and Seditious Speech: Political Weapons for Suppressing Dissent in Britain and America?*, in Id., *The Revolution in Freedoms of Press and Speech: From Blackstone to the First Amendment and Fox's Libel Act*, New York, Oxford Academic Press, 2020, pp. 77 ss.

anche la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo⁴. Limitazioni al pieno regime di libertà di espressione sono consentite solo se previste dalla legge e strettamente necessarie perché funzionali al rispetto dei diritti altrui, alla protezione della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute o della morale collettive. Peraltro, il Patto impone agli Stati di perseguire per legge qualsiasi forma di appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisce incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza⁵. Analogamente, la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale dispone che gli Stati contraenti sanzionino penalmente la diffusione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale, l'incitamento alla discriminazione razziale o religiosa e ogni altro atto di violenza o esortazione a compiere atti aggressivi contro determinate categorie di persone per ragioni legate alla razza, alle caratteristiche somatiche o all'origine etnica⁶. Anche la *Convenzione dei diritti del fanciullo* contempla un riferimento alla tutela della libertà di espressione con riferimento esplicito alle persone minori di età⁷. Il regime di ampia tutela della libertà di espressione è

⁴ Così l'art. 19 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore a livello internazionale il 23 marzo 1976.

⁵ Cfr. art. 20, paragrafo 2 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici*.

⁶ Cfr. art. 4 della *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 2106 (XX) del 21 dicembre 1965 ed entrata in vigore a livello internazionale il 4 gennaio 1969.

⁷ Cfr. art. 13 della *Convenzione dei diritti del fanciullo*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 44/25 (XIV) del 20 novembre 1989, entrata in vigore a livello internazionale il 2 settembre 1990 in ragione del quale: «1. Il fanciullo ha diritto alla libertà di espressione. Questo diritto comprende la libertà di ricercare, di ricevere e di divulgare informazioni ed idee di ogni specie, indipendentemente dalle frontiere, sotto forma orale, scritta, stampata o artistica, o con ogni altro mezzo a scelta del fanciullo. 2. L'esercizio di questo diritto

confermato da disposizioni adottate in seno alla Organizzazione per la sicurezza e cooperazione in Europa (OSCE), tra cui si ricorda il testo elaborato dai leader dei Paesi membri riuniti a Budapest nel 1994, in cui si afferma che la libertà di espressione è un diritto fondamentale dell'essere umano e una componente essenziale di una società democratica e in questo senso la presenza diffusa di mezzi di informazione indipendenti ed espressione del pluralismo è essenziale alla realizzazione di una società libera e aperta. Ancora, si ricorda quanto stabilito nella decisione n. 633 del Consiglio permanente OCSE del 2004 in cui si riafferma l'importanza del rispetto alla libertà di opinione, ritenuta vitale per la democrazia⁸. Interessante è anche quanto emerge da uno sguardo al quadro delle organizzazioni internazionali regionali extra-europee che mostra grande attenzione al riconoscimento e alla garanzia della libertà di manifestazione del pensiero. Così la *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*⁹ stabilisce in capo a ogni persona il diritto di ricevere informazioni e di esprimere e diffondere le proprie opinioni nel rispetto della legge, mentre l'art. 13 della *Convenzione americana dei diritti dell'uomo*¹⁰ afferma che ognuno ha

può essere regolamentato unicamente dalle limitazioni stabilite dalla legge e che sono necessarie: a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui; oppure b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute o della moralità pubbliche».

⁸ Cfr. decisione n. 633 del Consiglio permanente dell'OSCE, allegata alla decisione n. 12/04 della dodicesima riunione del Consiglio dei ministri tenutasi a Sofia nel 2004.

⁹ Cfr. art. 9 della *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli* adottata il 27 giugno 1981 ed entrata in vigore il 21 ottobre 1986.

¹⁰ Cfr. art. 13 della *Convenzione americana dei diritti dell'uomo*, adottata il 22 novembre 1969 ed entrata in vigore il 18 luglio 1978. La norma prevede altresì che «la libertà di espressione non è soggetta a censura preventiva, ma è comunque ragione di responsabilità successiva, come stabilito espressamente dalla legge nella misura necessaria ad assicurare: a) il rispetto dei diritti e della reputazione altrui oppure; b) la salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico o della salute o della morale pubbliche. Il diritto di espressione non può essere limitato con metodi o mezzi indiretti, quali l'abuso di controlli pubblici o privati sulla stampa periodica, sulle frequenze per le trasmissioni radio, o sulle strumentazioni per la diffusione dell'informazione, o con ogni

diritto alla libertà di pensiero e di espressione, specificando che nello spazio di tale diritto si comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta. Si segnala anche la *Dichiarazione in materia di diritti umani* adottata dall'ASEAN¹¹, in ragione della quale ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione, ivi incluso il diritto di non essere molestato per le proprie opinioni e di cercare, ricevere e diffondere informazioni, oralmente, per iscritto o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta. In ambito sovranazionale europeo, un primo importante riferimento alla libertà di espressione è presente nella *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU)¹², che prevede una formula di ampio respiro che riconosce a ogni persona il diritto di esprimersi, la libertà d'opinione, di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. La norma non preclude agli Stati la possibilità di sottoporre i media audiovisivi e cinematografici a un regime di autorizzazione, prevedendo che la manifestazione libera del pensiero comporta responsabilità e doveri; per questo possono essere previsti controlli. Eventuali restrizioni e sanzioni sono ammesse, nel caso in cui siano

altro mezzo che tenda ad impedire la comunicazione e la circolazione di idee e opinioni. Fatte salve le disposizioni di cui al paragrafo 2, gli spettacoli pubblici possono essere sottoposti per legge a forme di censura preventiva al solo scopo di regolarne l'accesso per proteggere la morale dell'infanzia e dell'adolescenza. Qualsiasi propaganda in favore della guerra e qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla violenza illegale o ad ogni altra azione simile contro qualsiasi persona o gruppo di persone per qualsiasi ragione, ivi compresi motivi di razza, colore, religione, lingua o origine nazionale, è considerato reato punibile per legge».

¹¹ Cfr. art. 23 della *Dichiarazione in materia di diritti umani* dell'ASEAN, adottata il 18 novembre 2012 a conclusione del vertice di Phnom Penh dai dieci Stati membri dell'ASEAN.

¹² Cfr. art. 10 della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, adottata in seno al Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950.

previste dalla legge e risultino necessarie a garantire – in una società democratica – la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale, la sicurezza pubblica. Condizioni alla libertà di espressione sono ammesse laddove siano strumentali alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui e allo scopo di impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

La questione di base in relazione al fenomeno del cosiddetto *hate speech* è la problematicità della definizione, perché si tratta di espressioni che si pongono spesso al confine tra la libertà di manifestazione del pensiero e contenuti sanzionabili, con il rischio costante di scivolare nella categoria dei reati di opinione¹³.

Nella società contemporanea – ferita da fenomeni che mettono alla prova la stabilità degli ordinamenti costituzionali – la libertà di manifestazione del pensiero si presta a essere limitata soprattutto per ragioni di sicurezza individuale e pubblica. È difficile individuare il confine tra legittima manifestazione del pensiero e diffusione di messaggi eversivi e potenzialmente pericolosi per la pubblica sicurezza. Il nodo è nella difficoltà di individuare il grado legittimo di limitazione applicabile alla libertà di pensiero, complessità accentuata dalla inadeguatezza degli strumenti giuridici tradizionali, inadatti a essere applicati con efficacia al contesto fluido e sfuggente del web, che rappresenta però ormai di gran lunga il teatro principale delle comunicazioni e della manifestazione del pensiero delle persone¹⁴. La sfida diventa, dunque, ancora più ostica nel momento in cui ci si confronta con i contenuti di incitamento all'odio che, presenti da sempre nella società umana, con lo sviluppo della tecnologia digitale – e, soprattutto, dei social network – hanno assunto

¹³ Cfr. A.F. Sellars, *Defining Hate Speech*, Berkman Klein Center for Internet & Society, Research Publication No. 2016-20, dicembre 2016, <https://cyber.harvard.edu/publications/2016/DefiningHateSpeech>.

¹⁴ Cfr. G. Pitruzzella, O. Pollicino e S. Quintarelli (a cura di), *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, Egea, 2017.

dimensioni enormi e particolarmente difficili da individuare, verificare, contenere e sanzionare¹⁵.

2. *Misure di contrasto alla violenza nel web: il caso dei social network*

Il rapporto tra internet e democrazia rappresenta una frontiera del diritto contemporaneo. In particolare, le piattaforme online gestite da privati esercitano di fatto e, forse, loro malgrado un ruolo nella dinamica democratica perché si rivelano strumentali allo sviluppo e alla realizzazione di libertà fondamentali quali la manifestazione del pensiero, l'espressione della personalità individuale e la libertà di informazione.

Nello specifico, i social network maneggiano e veicolano contenuti delicati che, in un'epoca segnata dalla minaccia incombente del terrorismo e dal dilagare di diverse forme di istigazione all'odio, si prestano a esercitare un impatto sulla dinamica democratica e sulle scelte degli ordinamenti¹⁶. Le

¹⁵ La penalizzazione del discorso che incita all'odio ha assunto forme diverse a seconda del contesto storico in cui è stata introdotta nelle normative nazionali; nelle forme di Stato liberale la repressione di tali espressioni del pensiero mirava a preservare le maggioranze nazionali, etniche e religiose; con l'emergere delle democrazie pluralistiche e la metamorfosi delle società occidentali in realtà multiethniche e multiculturali – fenomeni che in Europa possono essere almeno in parte attribuiti ai forti flussi migratori degli ultimi decenni – la repressione del discorso d'odio è stata orientata a salvaguardare le minoranze storicamente discriminate, in nome dell'uguaglianza e della dignità umana; cfr. F. Abbondante, *Il ruolo dei social network nella lotta all'hate speech: un'analisi comparata fra l'esperienza statunitense e quella europea*, in «Informatica e diritto», XLIII, 2017, n. 1-2, p. 43.

¹⁶ *Ex multis* cfr. A. Vendaschi, *The Dark Side of Counter-Terrorism: Arcana Imperii and Salus Rei Publicae*, in «The American Journal of Comparative Law», 66, 2018, n. 4, pp. 877-926; G. De Minico, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, Jovene, 2016; C. Bassu, *Terrorismo e costituzionalismo. Percorsi comparati*, Torino, Giappichelli, 2010; T. Groppi (a cura di), *Democrazia e terrorismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006; P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, Il Mulino, 2006.

piattaforme entrano in gioco nel momento in cui diffondono materialmente contenuti che gli ordinamenti ritengono pericolosi per la sicurezza per motivi differenti: perché istigano alla violenza, inneggiano al terrorismo, fanno proselitismo per cause estremiste, ecc. La questione è delicata e riguarda l'annosa tematica del rapporto tra libertà e sicurezza, con particolare riferimento alla libertà di espressione di cui, come si è detto, la rete e i social media in particolare sono ormai strumenti fondamentali¹⁷. Dunque, è lecito – e, in caso di risposta positiva, fino a che punto – limitare la libertà di espressione per proteggere la sicurezza?¹⁸ Quale è il confine tra legittima manifestazione del proprio pensiero e diffusione di messaggi eversivi e potenzialmente pericolosi per la pubblica sicurezza?¹⁹ Infine, ultimo ma non ultimo, qual è il ruolo degli operatori online?

La sensibilità del tema è dimostrata dalla presa di posizione di aziende del calibro di Facebook, Twitter, Microsoft e YouTube che si sono affiancate agli Stati nella predisposizione di piani di azione volti a ottenere la rimozione dalle

¹⁷ I. Gagliardone, D. Gal, T. Alves e D. Martinez, *Countering online hate speech*, Paris, Unesco Series on Internet Freedom, 2015; cfr. T.E. Frosini, *Liberté, Egalité, Internet*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019²; sull'impatto delle tecnologie digitali sul regime di riconoscimento e garanzia della libertà di espressione cfr., *ex multis*, J.M. Balkin, *The Future of Free Expression in a Digital Age*, in «Pepperdine Law Review», 36, 2008, pp. 212 ss.; P. Costanzo, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, in *Costituzionalismo e globalizzazione*, Atti del XXVI convegno annuale AIC, Salerno, 22-24 novembre 2012, Napoli, Jovene, 2014.

¹⁸ Cfr., *ex multis*, O. Pollicino e G. De Gregorio, *Hate speech, una prospettiva di diritto costituzionale comparato*, in «Giornale di Diritto amministrativo», 2019, n. 4, pp. 421-436; I. Spigno, *Discorsi d'odio: modelli costituzionali a confronto*, Milano, Giuffrè, 2018; Pollicino, Pitruzzella e Quintarelli, *Parole e potere*, cit.; L. Scaffardi, *Oltre i confini della libertà di espressione: l'istigazione all'odio razziale*, Padova, Cedam, 2009; J. Waldron, *The Harm in Hate Speech*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2012; M. Rosenfeld, *Hate Speech in Constitutional Jurisprudence*, in M. Herz, P. Molnar, *The Content and Context of Hate Speech*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; V. Zeno-Zencovich, *Freedom of Expression: A Critical and Comparative Analysis*, London, Routledge-Cavendish, 2008.

¹⁹ A. Tsesis, *Dignity and Speech: The Regulation of Hate Speech in a Democracy*, in «Wake Forest Law Review», 2009, n. 44, pp. 497-532.

proprie piattaforme di contenuti ritenuti pericolosi. Si colloca in questa prospettiva di intervento integrato il *Global Internet Forum to Counter Terrorism* (GIFCT)²⁰, un programma orientato a impedire agli estremisti violenti l'utilizzo dei servizi di *hosting* delle piattaforme aderenti al progetto. Strutturato sulla base di realtà come l'*EU Internet Forum*, il foro ambisce ad agevolare la collaborazione tra le grandi aziende promotrici e le imprese tecnologiche di dimensioni più ridotte, definendo anche percorsi di interazione con la società civile, il mondo accademico e le istituzioni nazionali, sovranazionali come l'UE e internazionali come l'ONU. Dal punto di vista operativo, nell'ambito del Forum vengono proposte ed elaborate soluzioni coordinate, finalizzate a sviluppare e perfezionare sistemi di rilevamento e classificazione dei contenuti e definire procedure utili allo scopo di garantire la trasparenza sulla rimozione dei materiali terroristici. Un aspetto importante del GIFCT è rappresentato dalla condivisione delle competenze tecnologiche sfruttabili nella lotta alla violenza e al terrorismo da parte delle grandi compagnie promotrici e interlocutori pubblici e privati. In particolare, rileva l'accordo di cooperazione con lo *UN Security Council Counter-Terrorism Executive Directorate* (UN CTED) insieme con il progetto ICT4Peace, che consente la creazione di una rete di partnership con le aziende più piccole, aiutate nell'adozione e nello sviluppo delle tecnologie necessarie a controllare i contenuti estremisti online e sostenute negli investimenti sulla pratica del *counterspeech*, ovvero la replica ai contenuti violenti. L'impegno dei colossi del web che hanno ideato e realizzato l'iniziativa si colloca in una prospettiva di responsabilità etica ma non si può trascurare il fatto che la carenza di strumenti di controllo sui contenuti postati sulle piattaforme ha determinato un forte impatto di immagine ed economico, prodotto dalla diffusione di *fake news* e contenuti violenti, con conseguenze sulle inserzioni pubblicitarie che costituiscono un'ingente fonte

²⁰ Global Internet Forum to Counter Terrorism (GIFCT), <https://gifct.org/about/>; cfr. *GIFCT Annual and Transparency Report 2023*, 4 aprile 2024, <https://gifct.org/2024/04/04/our-impact-in-2023/>.

di introiti. Si pensi, per esempio, a quanto accaduto allorché sulla piattaforma YouTube spot commerciali sono stati associati a pubblicazioni pro-ISIS inneggianti alla violenza terroristica, mettendo in luce la necessità di una sostanziale riconsiderazione dello strumentario di *brand safety*. Anche Facebook ha dovuto prendere atto della fallacia del proprio sistema di controllo emersa in modo lampante in occasione dell'elaborazione da parte del social media dei video animati che raccolgono il meglio dell'anno appena trascorso dall'utente. Se l'iscritto al *network* è un simpatizzante dell'ISIS può infatti accadere che tale *collage* metta in fila una carrellata di immagini inneggianti al terrorismo. La questione è particolarmente delicata perché denuncia la possibilità di un ruolo «proattivo» del social network nella diffusione di messaggi violenti, dato che nei video sopra menzionati, assemblati tramite algoritmo, il sistema si complimenta per il successo in termini di *like* di immagini raffiguranti violenza e morte sul fronte dell'ISIS²¹.

Facebook non è fino a ora riuscito a realizzare l'obiettivo di evitare la diffusione di contenuti violenti, incitanti alla violenza razzista o terroristica²². Il monitoraggio effettuato sulle pagine create da circa tremila utenti risultanti in qualche modo collegati a organizzazioni estremiste classificate dal governo degli Stati Uniti ha messo in luce la presenza di contenuti brutali (ad es. video di esecuzioni; immagini di teste decapitate; tributi a «martiri» jihadisti) sfuggiti alle maglie del controllo. Il sistema di vigilanza non è pienamente efficace. L'azione di supervisione è svolta prevalentemente in via automatica, tramite l'impiego di algoritmi studiati per riconoscere e rimuovere i messaggi violenti o riconducibili a gruppi terroristici, cui si affiancano alcune migliaia di operatori umani che effettuano un ulteriore *screening*. È vero

²¹ Così il video creato da Facebook il 17 giugno 2018, riportato nel dossier *How Facebook Helps Terrorists and Hate Groups Networks on its Website. Radical Connections*, rev. 3, 29 aprile 2019.

²² A. Al-Azm e K.A. Paul, *How Facebook Made It Easier Than Ever to Traffic Middle Eastern Antiquities*, in «World Politics Review», agosto 2018 (<https://www.worldpoliticsreview.com/insights/25532/how-facebook-made-it-easier-than-ever-to-traffic-middle-eastern-antiquities>).

che risulta che una percentuale vicina al cento per cento dei contenuti pericolosi viene effettivamente eliminata dal sistema²³, ma il dato si riferisce solo ai contenuti individuati e non è chiaro quale sia la percentuale di materiale terroristico che la piattaforma non riesce a identificare.

Nel 2016 il National Whistleblower Center, un'organizzazione statunitense che sostiene e fornisce assistenza legale a chi informi le istituzioni di reati o situazioni illecite, ha appoggiato l'iniziativa di un informatore che ha accusato Facebook di dare spazio a discorsi di incitamento all'odio e di promuovere (sebbene indirettamente) il terrorismo, consentendo la pubblicazione di contenuti pericolosi sulle pagine personali di molti utenti²⁴. Tra i casi segnalati nel ricorso riportiamo un episodio risalente al novembre 2014, quando Facebook ricevette un mandato di perquisizione da parte dell'FBI riferito all'account di una donna della Virginia che nelle informazioni personali, alla voce occupazione, aveva indicato: «jihad for the sake of Allah» e aveva pubblicato post che dichiaravano il suo «amore» nei confronti dell'ISIS²⁵. La condivisione dei dati nell'ambito del GIFCT determina la creazione di «impronte digitali telematiche» che dovrebbero consentire agli operatori parte del circuito di identificare più facilmente gli autori dei contenuti pericolosi, rimuoverli e segnalarli alle autorità. In alcuni casi è previsto che materiali considerati particolarmente pericolosi vengano bloccati prima di essere pubblicati²⁶. Una semplice ricerca per parole basata su termini come *Islamic State*, ISIS, Boko Haram o Al Qaeda dimostra tuttavia la persistenza di molti profili ricon-

²³ Cfr. comunicato stampa di Monika Bickert, Head of Global Policy Management e di Brian Fishman, Counterterrorism Policy Manager, *Hard Questions: How Effective Is Technology in Keeping Terrorists off Facebook?*, Facebook, 23 aprile 2018, reperibile all'url <https://newsroom.fb.com/news/2018/04/keeping-terrorists-off-facebook/>.

²⁴ Al-Azm e Paul, *How Facebook Made It Easier Than Ever to Traffic Middle Eastern Antiquities*, cit.

²⁵ Cfr. D. Butler e B. Ortutay, *Facebook Auto-generates Videos Celebrating Extremist Images*, Associated Press, 9 maggio 2019.

²⁶ Cfr. Progress on Hash-Sharing and our Partnership Structure, Global Internet Forum to Counter Terrorism, disponibile all'url <https://gifct.org/partners/>.

ducibili al terrorismo e questo può essere anche attribuibile all'esigenza di non comprimere la libertà di manifestazione di espressione individuale degli utenti. Particolarmente controverso è peraltro il possibile ruolo del social network nella diffusione di messaggi terroristici. Ci si riferisce alla già menzionata creazione automatica, tramite algoritmo, di video celebrativi in cui vengono messi insieme ricordi gratificati da un numero significativo di *like* che l'utente interessato può condividere e dunque diffondere. Ebbene, in casi di utenti che pubblicavano spesso contenuti inneggianti al terrorismo Facebook ha generato video in cui ci si complimentava per il successo in termini di *like* di immagini raffiguranti violenza e morte sul fronte dell'ISIS²⁷. Il social network diventa così, sebbene involontariamente, una cassa di risonanza per messaggi inneggianti alla violenza. Il problema non riguarda esclusivamente il terrorismo islamico: è infatti possibile identificare numerose pagine collegate a gruppi nazisti o suprematisti bianchi e connessi a bande criminali. Nel febbraio 2019, il Dipartimento di Giustizia statunitense ha incriminato cinquantaquattro membri di un'organizzazione suprematista bianca conosciuta come New Arian Empire (NAE)²⁸. Il caso è stato discusso di fronte alla Corte distrettuale dell'Eastern District dell'Arkansas, Little Rock Division; i capi di accusa includevano attività di *racket*, traffico di droga, rapimento e tentato omicidio. Il monitoraggio dell'attività dei componenti del NAE su Facebook mise in evidenza un'intensa attività di comunicazione e propaganda. Per esempio, sulla sua pagina Jeffrey L. Knox, uno degli attivisti citati in giudizio, era solito pubblicare chiamate alle armi e proclami di devozione alla causa suprematista. Molti componenti del gruppo condividevano regolarmente immagini naziste e richiami alle SS e a Hitler. La piattaforma avrebbe dovuto rimuovere tali

²⁷ Cfr. in particolare il caso del video generato da Facebook il 17 giugno 2018, riportato nel dossier *How Facebook Helps Terrorists and Hate Groups Networks on its Website*, cit.

²⁸ Cfr. *U.S. vs. Millsap*, No. 4:17CR00293 BSM (E.D. Ark. 5 febbraio 2019), disponibile all'url [justice.gov/opa/press-release/file/1131401/download](https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1131401/download).

contenuti per evitarne la diffusione? O la condivisione libera nell'ambito delle pagine personali (almeno fino al blocco intimato dall'autorità giudiziaria al momento dell'arresto) è garantita dal rispetto della libertà di espressione? Come si vedrà più avanti, il diritto statunitense – almeno fino al momento in cui si scrive – esclude la responsabilità delle piattaforme e fa prevalere la necessità di non comprimere la libertà di espressione garantita dalla Costituzione federale.

Quello appena richiamato è solo uno dei tanti esempi che potrebbero essere fatti anche con riferimento a vicende di casa nostra. È ormai la regola, infatti, che per commentare casi di cronaca i media consultino le pagine social dei protagonisti per individuare immagini o messaggi che contribuiscono alla profilazione del soggetto come violento o sensibile a ideologie estremiste. L'operatore che di fatto ospita i contenuti può agire discrezionalmente, valutando la potenziale carica di rischio di un contenuto ma, a seconda dell'ordinamento in cui opera, può essere soggetto a limiti più stringenti.

Con riferimento alla disciplina della libertà di espressione²⁹, tradizionalmente il mondo del costituzionalismo democratico si divide tra l'approccio statunitense, che fa perno sulla centralità della *freedom of speech* nell'impianto costituzionale, sancita chiaramente dal primo emendamento della Costituzione, e il modello europeo, che ammette limitazioni al diritto di manifestazione del pensiero legittimate dalla salvaguardia dei valori democratici cui si ispira l'ordinamento³⁰. Dunque, come sopra accennato, negli Stati

²⁹ Cfr. M. Rosenfeld e A. Sajó, *Spreading Liberal Constitutionalism: An Inquiry into the Fate of Free Speech Rights in New Democracies*, in S. Choudhry (a cura di), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 142 ss.

³⁰ Cfr. O. Pollicino, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in «MediaLaws», 2018, n. 1, p. 2, che confronta la natura «tollerante» dell'approccio americano alla «democrazia militante impegnata nella strenua difesa di un sistema valoriale che l'esercizio degli stessi diritti costituzionalmente tutelati rischia di mettere a repentaglio», richiamando in questo senso K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, in «The American Political Science Review», 1937, n. 31, pp. 417 ss.

Uniti la libertà di manifestazione del pensiero è piena e anche i contenuti più radicali, provocatori, scabrosi sono ammessi a circolare nel libero mercato delle idee³¹, senza limitazioni imposte all'oggetto dei messaggi o alle modalità in cui sono espressi. Da qui si evince la storica esitazione da parte delle autorità nordamericane al riconoscimento di forme di responsabilizzazione degli intermediari digitali, che potrebbero determinare attività di censura collaterale³². La normativa primaria federale di riferimento è il *Communication Decency Act* che, alla *section* 230, esclude che chi fornisce servizi interattivi digitali possa essere dichiarato responsabile di contenuti prodotti e diffusi da altri. In questo senso si collocano le decisioni delle Corti USA che hanno respinto i ricorsi presentati dai parenti di alcune vittime di attentati compiuti da estremisti islamici, i quali accusavano social network del calibro di Twitter e Facebook di aver agevolato l'attività dei terroristi che si sono serviti delle piattaforme social per fare propaganda e reclutare nuovi adepti³³. Nella decisione del caso Twitter contro Taamneh la Corte suprema ha confermato che le piattaforme non possono essere ritenute responsabili di favorire attivamente azioni terroristiche³⁴. Nel merito, il social network era accusato di aver favorito terroristi responsabili di attacchi a Istanbul, ma la Corte ha riscontrato che alla luce della legge vigente non sussistono obblighi per gli operatori di sospendere l'iscrizione di persone che sostengono il terrorismo, anche dopo aver scoperto che gli stessi utilizzano i loro servizi per scopi illegali.

³¹ Cfr., *ex multis*, D.M. Fraleigh e J.S. Tuman, *Freedom of Expression in the Marketplace of Ideas*, Los Angeles, Sage, 2019.

³² L'espressione «collateral censorship» si deve a J.M. Balkin, *Old School/New School Speech Regulation*, in «Faculty Scholarship Series», 2014, p. 2996, reperibile all'url digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/4877/.

³³ Cfr. U.S. District Court of Northern California, *Fields v. Twitter*, 18 novembre 2016.

³⁴ Supreme Court of the United States, *Twitter, Inc. v. Taamneh et al.*, *Certiorari to the United States Court of Appeals for the Ninth Circuit* No. 21-1496, Argued February 22nd, 2023–Decided May 18th, 2023.

Il dibattito in materia è acceso e anche negli Stati Uniti: il fenomeno dell'*hate speech* e la potenzialità di divulgazione di discorsi d'odio o *fake news* pubblicati online, soprattutto tramite le reti social, spinge a riflettere su forme di controllo e contenimento delle pubblicazioni. In particolare, si è registrata nel corso del 2024 una volontà bipartisan di modificare il *Communication Decency Act* per imporre ai provider (che attualmente agiscono solo su base volontaria) di rimuovere contenuti riferibili alla propaganda terroristica o in generale di istigazione alla violenza³⁵. Attualmente è al vaglio della Corte suprema un caso che potrebbe determinare un cambiamento della prospettiva americana che, da Mark Twain³⁶ in poi, riconosce prevalenza assoluta alla libertà di espressione. Si tratta della causa Gonzalez contro Google, riguardante l'omicidio della studentessa statunitense Nohemi Gonzalez, ad opera di militanti del gruppo terroristico dello Stato Islamico (ISIS). Secondo i genitori della vittima la piattaforma YouTube sarebbe corresponsabile di quanto accaduto, avendo contribuito a diffondere contenuti relativi all'ISIS, agendo di fatto come un fattore di propaganda³⁷. Probabilmente la Corte suprema non muterà orientamento rispetto all'applicabilità della *section* 230 del CDA, ma nel corso delle udienze svolte fino a ora si è registrato più volte

³⁵ Cfr. A. Mallamaci, *Social più sicuri, ecco le misure da imporre: il progetto Star*, in «Agenda Digitale», 10 ottobre 2024; P. Confino, *Trump vuole che le Big Tech si assumano la responsabilità dei contenuti postati sui social*, in «Fortune Italia», 19 novembre 2024, <https://www.fortuneita.com/2024/11/19/trump-vuole-che-le-big-tech-si-assumano-la-responsabilita-dei-contenuti-postati-sui-social/>.

³⁶ Cfr. M. Twain, *Il privilegio dei morti. Riflessioni sulla libertà d'opinione*, in Id., *Libertà di stampa*, Prato, Piano B Edizioni, 2010, pp. 2 ss.

³⁷ Supreme Court of the United States, *Reynaldo Gonzalez, et al., petitioners v. Google LLC on writ of certiorari to the United States Court of Appeals for the Ninth Circuit*, 18 maggio 2023; Nohemi Gonzalez, figlia del ricorrente, è una delle vittime della strage del Bataclan, che prende il nome dal locale in cui nel novembre 2015 terroristi islamici uccisero 130 persone. La causa nasce su input di un'organizzazione no-profit israeliana che propose alla famiglia Gonzalez di intentare un caso contro la piattaforma, accusata di promuovere propaganda terroristica; cfr. S. Turrini, *La Corte suprema negli USA potrebbe rivoluzionare il modo di concepire internet*, in «Huffington Post», 20 marzo 2023.

un richiamo alla necessità di cambiare la legge³⁸. Tuttavia, il secondo mandato del presidente Donald Trump potrebbe determinare un ritorno pieno alla visione rotonda e radicale di una libertà di espressione non sindacabile, anche quando si manifesta nella diffusione di notizie false. In questa prospettiva, il 7 gennaio 2025, con un colpo di scena inatteso, il Ceo di Meta, Mark Zuckerberg, ha annunciato che negli Stati Uniti saranno sospesi i programmi di *fact-checking* operati sui social media Facebook e Instagram. I controlli di verifica dei fatti operati da terze parti restano per il momento in piedi in Europa, ma verranno sostituiti negli USA con programmi *Community Notes*, basati sulle segnalazioni degli utenti, sull'impronta del sistema adottato dalla piattaforma X di Elon Musk. Contestualmente si elimineranno le restrizioni vigenti al numero di parole utilizzabili per i post. Questa scelta strategica assume un valore significativo in uno scenario che sembrava mostrare aperture verso un approccio meno rigido al regime di libertà di parola e risulta un atto di posizionamento politico che, peraltro, trova pronto riscontro nell'approvazione esplicita di Donald Trump³⁹. L'*endorsement* di Zuckerberg per Trump – che, si ricorda, era stato espulso da Facebook dopo le vicende di Capitol Hill del 6 gennaio 2021⁴⁰ – diventa esplicito in un video in cui dichiara: «Le recenti elezioni sembrano anche un punto di svolta culturale che, ancora una volta, dà priorità alla parola. Lavoreremo col presidente Trump per respingere i governi di tutto il mondo che se la prendono con le società americane e premono per una censura maggiore»⁴¹. Il riferimento è chiaramente al modello europeo di regolazione e limitazione dei contenuti di istigazione all'odio che viene

³⁸ Cfr. B. Fung e T. Sneed, *Takeaways from the Supreme Court's Hearing in Blockbuster Internet Speech Case*, in «CNN», 21 febbraio 2023.

³⁹ Cfr. L. Santucci, *Un altro passo verso Trump. Meta cancella il programma di fact-checking*, in «Formiche», 7 gennaio 2025.

⁴⁰ Cfr. D. Casati e M. Pennisi, *Trump rimarrà fuori da Facebook per tre anni, almeno fino al 2023. Lui: «Abuso insopportabile. Un insulto»*, in «Corriere della Sera», 4 giugno 2021.

⁴¹ Il video è reperibile all'url <https://about.fb.com/news/2025/01/meta-more-speech-fewer-mistakes/>; ultimo accesso: 8 gennaio 2025.

assimilato a una censura istituzionalizzata⁴². Sulla stessa linea si attesta la posizione assunta dal *Chief Global Affairs Officer* di Meta, Joe Kaplan, che già al momento della sua nomina aveva dichiarato un eccesso di censura, preannunciando un'inversione di tendenza nell'approccio al controllo ed eventuale rimozione dei contenuti⁴³.

Effettivamente la situazione nello spazio europeo è molto diversa rispetto a quella statunitense: nel vecchio continente sono infatti contemplate limitazioni alla libertà di espressione, entro confini stabiliti dalle Costituzioni nazionali⁴⁴.

Nel contesto internazionale, la CEDU ammette espressamente limitazioni alla libertà di espressione finalizzate a salvaguardare i principi della democrazia, prevedendo in generale che l'esercizio di una libertà trovi un limite invalicabile nella garanzia del diritto altrui che non può subire

⁴² Così M. Zuckerberg, 7 gennaio 2025, in <https://about.fb.com/news/2025/01/meta-more-speech-fewer-mistakes/>; nel video l'amministrazione Biden viene accusata di avere esercitato pressioni per la censura e non vengono risparmiate dichiarazioni di sostegno al nuovo governo USA che si afferma essere votato al ripristino della piena libertà di espressione.

⁴³ La stessa nomina di Kaplan – che sostituisce l'ex vicepremier britannico laburista Nick Clegg ed è stato capo dello staff della Casa Bianca all'epoca della presidenza di George Bush Jr. – segna un chiaro segnale di avvicinamento alla nuova amministrazione repubblicana; cfr. P.L. Pisa, *La svolta a destra di Meta. Chi è il repubblicano Joe Kaplan, nuovo capo degli Affari Globali*, in «la Repubblica», 5 gennaio 2025; cfr. J. Kaplan, *More Speech and Fewer Mistakes*, in «Meta», 7 gennaio 2025, <https://about.fb.com/news/2025/01/meta-more-speech-fewer-mistakes/>.

⁴⁴ Basti pensare al caso italiano, che – come è noto – prevede espressamente all'art. 21 della Costituzione il limite del buon costume insieme con limiti impliciti nel quadro dei quali si inquadrano le norme che, per esempio, puniscono la diffamazione; cfr. C. Pinelli, «*Postverità, verità e libertà di manifestazione del pensiero media laws*», in «MediaLaws», 2017, n. 1, pp. 41 ss.; cfr. M. Orofino, *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti*, Torino, Giappichelli, 2014; per un esame in prospettiva comparata, riferito allo spazio dell'Unione Europea, cfr. O. Pollicino e M. Bassini, *Free Speech, Defamation and the Limits to Freedom of Expression in the EU: A Comparative Analysis*, in A. Savin e J. Trzaskowski (a cura di), *Research Handbook on EU Internet Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014, pp. 508 ss.

un'eccessiva, indebita compressione⁴⁵. La frontiera da non oltrepassare è rappresentata dal riservare, volontariamente o meno, un'ingiustificata posizione privilegiata solo ad alcuni gruppi culturali, dando origine a una forma di discriminazione incompatibile con i valori democratici. Da qui si comprende la mancata imposizione da parte della CEDU e, in generale, delle istanze del diritto ultranazionale della previsione di sanzioni penali imposte a livello nazionale applicabili in caso di incitamento all'odio o alla violenza terroristica.

Nell'ambito dell'Unione europea un ambizioso piano di prevenzione della divulgazione di contenuti riconducibili al terrorismo attraverso la rete è stato avviato nel dicembre 2020, con la proposta della Commissione europea di un pacchetto normativo, comprendente il *Digital Services Act* (DGA) e il *Digital Markets Act* (DMA)⁴⁶. Il DGA introduce oneri di controllo in capo alle piattaforme e impone la predisposizione di strumenti di moderazione delle pubblicazioni con particolare attenzione a forme di profilazione e raccomandazione di contenuti; sicurezza e riservatezza delle persone minori di età e diffusione di materiale illegale⁴⁷. Importante è anche l'attività del sistema di vigilanza

⁴⁵ Cfr. H. Cannie e D. Voorhoof, *The Abuse Clause and Freedom of Expression in the European Human Rights Convention: An Added Value for Democracy and Human Rights Protection?*, in «Netherlands Quarterly of Human Rights», 29, 2011, pp. 54-83.

⁴⁶ Dopo una fase di interlocuzione tra il Parlamento e il Consiglio dell'UE con gli Stati membri, il 25 aprile 2022 è stata raggiunta un'intesa finale che ha affermato il principio in ragione del quale, in sintesi, ciò che è illegale offline lo è anche online. Nel novembre 2022, il *Digital Services Act* è entrato parzialmente in vigore, inizialmente applicandosi alle piattaforme di grande dimensione, con sanzioni fino al 6% del fatturato globale per le violazioni del regolamento. A partire dal febbraio 2024 la normativa è in vigore per tutte le piattaforme, con norme rigorose rispetto al regime di responsabilità; cfr. *Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance)* PE/30/2022/REV/1.

⁴⁷ Per un'analisi approfondita del *Digital Services Act* e *Digital Markets Act*, cfr. L. Bolognini, E. Pelino e M. Scialdone (a cura di), *Digital Services Act e Digital Markets Act*, Milano, Giuffrè, 2023.

paneuropea, operante tramite il Centro europeo per la trasparenza algoritmica, che rappresenta un riferimento per tutti gli operatori di vigilanza presenti sul territorio UE nel monitorare il funzionamento degli algoritmi e verificare la coerenza con la normativa europea⁴⁸. Con riguardo specifico al contrasto della diffusione dei contenuti terroristici online rileva il regolamento n. 784/2021⁴⁹ e, in Italia, il decreto legislativo n. 107/2023, che prevede l'adeguamento della normativa nazionale al nuovo parametro europeo⁵⁰, individuando l'Autorità nazionale competente per gli atti di rimozione dei materiali nei confronti del prestatore di servizi di *hosting*, nell'ipotesi di contenuti terroristici⁵¹.

3. *Bilanciare diritti e sicurezza nell'era digitale*

Nel contesto, sopra descritto, di tensione tra riconoscimento e salvaguardia della libertà di espressione e tutela della sicurezza pubblica, gli Stati hanno operato scelte diverse,

⁴⁸ Commissione europea, *Applicazione della legge sui servizi digitali: La Commissione lancia il Centro europeo per la trasparenza algoritmica*, 17 aprile 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/news/dsa-enforcement-commission-launches-european-centre-algorithmic-transparency>.

⁴⁹ Regolamento (UE) n. 784/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online.

⁵⁰ Cfr. decreto legislativo 24 luglio 2023 n. 107, recante *Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2021/784 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici on-line*.

⁵¹ Si tratta dell'ufficio del pubblico ministero competente, come previsto dal codice di procedura penale, e, in alcune circostanze, dell'ufficio del pubblico ministero del tribunale centrale del distretto che ha ricevuto per primo notizie riguardanti la presenza di materiale terroristico sulle reti. Tra gli organi coinvolti, il d.lgs. indica il Comitato di analisi strategica antiterrorismo (CASA), costituito presso il Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno tramite decreto del 6 maggio 2004, e che ha definito il Piano nazionale per la gestione di eventi terroristici, insieme al Dipartimento della Pubblica sicurezza e all'organo del Ministero dell'Interno responsabile della sicurezza e regolarità dei servizi di telecomunicazione.

che hanno talora suscitato dubbi in merito a una sostanziale coerenza con il parametro delle Costituzioni interne e del diritto sovranazionale. In particolare, si segnala la legge tedesca entrata in vigore il 1° gennaio 2018⁵², definita dai media «Legge Facebook» e mirata a contrastare l'*hate speech online*, categoria flessibile che comprende minacce, insulti e discriminazioni via web. Il provvedimento è rivolto soprattutto ai social network, chiamati a vigilare sul rispetto delle severe norme su diffamazione, incitamento all'odio e minacce vigenti in Germania. Chi ometta di rimuovere i contenuti diffamatori entro i tempi stabiliti sarà sanzionato da multe fino a cinquanta milioni di euro. L'innovazione normativa segue un rapporto pubblicato dal governo tedesco⁵³ dal quale si evinceva che Facebook e Twitter avevano rimosso materiale illegale ai sensi della normativa contro l'incitamento all'odio entro ventiquattro ore rispettivamente nel 39% e nell'1% dei casi (mentre YouTube risulta virtuoso, con il 90% di contenuti pericolosi cancellati), percentuali giudicate insoddisfacenti. Per i contenuti palesemente illeciti, come per esempio messaggi di negazione dell'Olocausto (reato previsto dall'ordinamento penale tedesco), le nuove norme impongono la cancellazione entro ventiquattr'ore. Nel caso di messaggi dal contenuto più controverso o ambiguo, le operazioni di verifica e valutazione possono protrarsi fino a una settimana. La legge non è esente da criticità rappresentate soprattutto dalla vaghezza della definizione dei messaggi censurabili e dallo spazio di azione lasciato alle società private che gestiscono i social media e che, di fatto, sono chiamate ad agire in sede applicativa con una certa discrezionalità consentita dalla connotazione vaga del parametro normativo. Non sempre è facile individuare contenuti effettivamente offensivi, basti pensare ai messaggi satirici o «spiritosi». A questo proposito si sono registrati casi eclatanti

⁵² *Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken*, reperibile al sito <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/>.

⁵³ Il rapporto è reperibile al sito <https://www.jugendschutz.net/ueber-uns/international/artikel/projekt-monitoring-and-reporting-for-safer-online-environments-safenet>.

tanti come la sospensione dell'account Twitter del magazine satirico «Titanic» a seguito della pubblicazione di messaggi che prendevano di mira scherzosamente un'esponente del partito di estrema destra Alternative für Deutschland (AfD), la quale aveva criticato la polizia di Colonia per aver pubblicato alcune comunicazioni in lingua araba⁵⁴. Anche la comica ventiquattrenne Sophie Passmann ha subito il blocco dell'account Twitter sul quale aveva ironicamente invitato i migranti a «distruggere» la cultura tedesca. D'altra parte, meno controversa risulta la rimozione del commento di un parlamentare di AfD che aveva descritto con un aggettivo razzista il figlio di Boris Becker a causa delle origini afroamericane per parte di madre.

In UK, nel 2020 il Ministero per Digitale, cultura, media e sport, Jeremy Wright, ha presentato, in collaborazione con il Ministero dell'Interno, un libro bianco che contempla la creazione di un codice di condotta e di un'autorità indipendente chiamata a vigilare sul comportamento delle società di internet, con potere di comminare sanzioni amministrative e disporre l'oscuramento dei siti nell'ipotesi in cui si configurino violazioni. Il codice di condotta prevede in capo alle società operanti sul web l'onere di produrre resoconti annuali in ordine alla quantità di contenuti pericolosi pubblicati sulle loro piattaforme e sulle azioni di contrasto messe in pratica⁵⁵.

Particolarmente significativo è il caso della normativa spagnola antiterrorismo, approvata nel 2015, divenuta nota con l'eloquente denominazione di *Ley Mordaza*, ossia legge bavaglio, che interviene in senso restrittivo con riferimento a diversi aspetti della libertà di manifestazione del pensiero⁵⁶.

⁵⁴ L'account, che vanta 464mila *followers*, è stato sospeso e sbloccato pochi giorni dopo.

⁵⁵ UK Home Office, Department for Digital, Culture, Media and Sports, *Online Harms White Paper*, 15 dicembre 2020, <https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper/online-harms-white-paper>.

⁵⁶ La normativa è stata confermata nella sua legittimità dal Tribunale costituzionale spagnolo; cfr. R. Fontanelli, *Spagna: legge antiterrorismo imbavaglia la libertà di espressione*, in «Osservatorio Diritti», maggio 2018,

Stringente è la sanzione del reato di apologia del terrorismo e della denigrazione delle vittime del terrorismo e dei loro parenti⁵⁷ in base al quale sono state effettuate numerose incriminazioni legate a contenuti espressi via web. Negli ultimi anni, alcune azioni delle forze di polizia, denominate «Operazioni Spider», hanno condotto all'arresto di decine di persone incolpate di aver postato messaggi sui social media. Si cita l'esempio di Cassandra Vera, studentessa ventiduenne condannata a un anno di reclusione con sospensione della pena e sette anni di interdizione dal pubblico impiego e revoca della borsa di studio che le consentiva di finanziare i suoi studi universitari per aver pubblicato sul social media Twitter la seguente dichiarazione: «L'ETA non solo aveva una politica sulle auto di Stato, ne aveva una anche sul programma spaziale»⁵⁸. Si tratta di una battuta (certamente infelice) che voleva essere ironica, riferendosi all'assassinio del primo ministro franchista Luis Carrero Blanco, avvenuto nel 1973 per mano dell'ETA, che con una carica di esplosivo fece scagliare in aria per venti metri l'autovettura su cui viaggiava il politico⁵⁹. La stessa nipote della vittima ha preso le difese della ragazza, dichiarando di aver paura di una società in cui la libertà di espressione, per quanto sgradevole, potrebbe portare al carcere. Grande clamore ha avuto in Spagna anche la vicenda del rapper Pablo Hasél, che nei suoi testi paragona i giudici locali ai nazisti; accusa la polizia di usare metodi di repressione violenti – specie nei confronti di migranti; chiama l'ex re Juan Carlos «boss

<https://www.osservatoriodiritti.it/2018/05/02/liberta-di-espressione-spagna/>. Cfr. A. Aba Catoira, *El tribunal constitucional avala la ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana («ley mordaza»): comentario de la stc 172/2020, de 19 de noviembre*, in «Revista del Parlamento Vasco», 2021, n. 2, pp. 172 ss.

⁵⁷ Cfr. art. 578 codice penale spagnolo.

⁵⁸ Cfr. Amnesty International, *Tweet if you dare... How Counterterrorism Laws repress freedom of expression in Spain*, marzo 2018, reperibile al sito <https://d21zrvtkxt6ae.cloudfront.net/public/uploads/2018/03/13142357/tweet-if-you-dare.pdf>.

⁵⁹ Anche l'avvocato Arkaitz Terron è stato accusato di apologia del terrorismo (e infine assolto) per aver pubblicato tweet satirici su atti violenti compiuti dai terroristi baschi, tra cui l'attentato a Carrero Blanco.

della mafia» e l'attuale sovrano Felipe IV «tiranno»⁶⁰. Il rapper viene arrestato con l'imputazione di reati d'odio, per aver vilipeso la monarchia e glorificato il terrorismo, ed è condannato a nove mesi di carcere che sconta per intero. Secondo il presidente di Amnesty International Spagna, Esteban Beltrán,

la detenzione di Hasél per le sue espressioni artistiche è ingiusta e sproporzionata. Nessuno dovrebbe essere perseguito per aver cantato qualcosa che può essere di cattivo gusto o scandaloso. Le espressioni che non incitano chiaramente e direttamente alla violenza secondo gli standard internazionali non possono essere criminalizzate⁶¹.

Anche Josep Miquel Arenas – in arte Valtònyc – è condannato a tre anni e mezzo di reclusione per aver scritto, all'età di diciotto anni, una canzone in cui criticava la monarchia spagnola.

Anche in Francia la legge di contrasto dell'incitamento all'odio in rete *Lutte contre la haine sur internet* obbliga i gestori dei motori di ricerca e dei social network a rimuovere tassativamente entro ventiquattr'ore dalla richiesta (a prescindere da chi è inviata) ogni contenuto riconducibile *prima facie* all'incitamento all'odio, alla violenza o alla discriminazione⁶². La sanzione in caso di non ottemperanza può arrivare fino al 4% del fatturato mondiale annuo dell'operatore interessato: una cifra enorme, simile alla multa più severa imposta dal GDPR, la nuova normativa europea sulla privacy. Incaricato di verificare e diffidare formalmente il responsabile della mancata rimozione tempestiva dei contenuti illeciti sarebbe l'organismo francese analogo alla

⁶⁰ B. Chioccioli, *Libertà di espressione: il caso Hasél, come l'Europa limita l'arte*, in «Voci globali», 24 marzo 2021

⁶¹ Cfr. Amnesty International, *Spagna: imprigionare il rapper Pablo Hasél sarà «ingiusto e sproporzionato»*, 12 febbraio 2021, in <https://www.amnesty.it/imprigionare-il-rapper-pablo-hasel-ingiusto-e-sproporzionato-spagna/>.

⁶² Cfr. *Lutte contre la haine sur internet*, Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, dernière modification, 24 marzo 2021.

nostra Autorità indipendente per le garanzie nelle telecomunicazioni: il Consiglio dell'audiovisivo⁶³.

Nel tentativo di tutelarsi da richiami a responsabilità dirette, META ha annunciato l'impegno a bloccare le pubblicazioni inneggianti al nazionalismo razzista sulle piattaforme di sua proprietà, dunque anche su Instagram. A conseguenza di tale presa di posizione si registra in Italia, nel 2019, la sospensione degli account dei principali dirigenti della formazione politica di estrema destra CasaPound, che avevano materiale considerato riconducibile alle categorie di apologia del fascismo e incitamento all'odio e alla violenza⁶⁴. Si nota una netta differenza tra l'approccio adottato dalla piattaforma negli USA, dopo la presa di posizione di Mark Zuckerberg del gennaio 2025, e in Europa.

La tendenza che si evince dall'osservazione delle proposte all'esame delle istituzioni nazionali, nei Paesi europei, è una responsabilizzazione degli operatori che sono chiamati a vagliare nel merito i contenuti e a procedere all'eventuale rimozione in base a una sostanziale discrezionalità, essendo il parametro di riferimento per il riconoscimento di materiale riconducibile all'incitamento all'odio o alla violenza piuttosto vago e indeterminato. In questo modo però si rischia di configurare una sorta di sistema di giustizia privata parallela, con le aziende del web tenute a intervenire in prima battuta a effettuare operazioni che, nel senso letterale del termine, costituiscono una forma di censura all'espressione individuale.

In un ordinamento democratico dovrebbe essere l'autorità giudiziaria a dichiarare la legittimità o meno di un

⁶³ Cfr. F. Rossi, *La penalizzazione della propaganda jihadista online in Francia*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2019, n. 5, pp. 125-151.

⁶⁴ Cfr. P. Berizzi, *Odio online e nelle piazze: ecco perché Facebook ha bannato CasaPound e Forza Nuova*, in «la Repubblica», 9 settembre 2019; V. Azzolini, *Casapound: perché Facebook poteva rimuovere la pagina*, in «Domani», 27 dicembre 2022. In Italia gli atti di odio online possono configurare il reato di diffamazione aggravata a causa del mezzo di diffusione utilizzato ai sensi dell'art. 595, comma 3, codice penale, ma anche in base alle motivazioni di odio razziale di cui all'art. 3 della legge n. 205/1993 in virtù del quale chi compie tali atti con intenti di discriminazione o odio etnico, nazionale, razziale o religioso viene punito con maggiore severità.

pensiero espresso anche online e, anche se evidentemente è estremamente arduo elaborare forme di garanzia dei diritti che bilancino equamente l'interesse di chi manifesta il proprio pensiero con le prerogative di chi da ciò possa risultare leso, non si può delegare l'intervento diretto sulla sfera delle libertà di individuali a un soggetto economico privato. Questo non significa che non vi debbano essere forme di responsabilità, anche penale, per i provider⁶⁵ ma devono necessariamente inquadrarsi nell'ambito di una cornice rigorosamente definita del decisore pubblico, il cui rispetto sia puntualmente valutato dall'autorità giudiziaria.

Si ritiene altresì importante ridurre al minimo gli automatismi nella individuazione dei contenuti e delle immagini ritenuti pericolosi per investire su sistemi di monitoraggio a tappeto che, caso per caso e con attenta valutazione del contesto di riferimento, considerino l'oggettiva carica di rischio in termini di incitamento all'odio e alla violenza.

4. *Informazione libera e propaganda: uno scudo democratico contro ingerenze indebite e «fake news»*

La libertà di informazione, collegata alla diffusione di fatti liberamente interpretati e commentati, è strettamente connessa a una dimensione democratica della società. Tuttavia, la circolazione libera delle notizie non comporta nessuna garanzia in ordine alla veridicità delle stesse, né la censura delle comunicazioni ha evitato la divulgazione di messaggi falsi⁶⁶.

⁶⁵ Cfr., *ex multis*, B. Panattoni, *Il sistema di controllo successivo: obbligo di rimozione dell'Isip e meccanismi di notice e take down*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2018, n. 5, pp. 249 ss.

⁶⁶ La circolazione di notizie false non è una caratteristica dell'epoca contemporanea: un caso di falso storico si fa risalire già al 400 a.C., a una missiva che Pausania, reggente di Sparta, avrebbe scritto a Serse, re dei Persiani, dopo averlo sconfitto in battaglia. Nella lettera Pausania avrebbe offerto a Serse il dominio sui Greci a patto che questi gli avesse concesso sua figlia in matrimonio. Si trattava in realtà di una notizia falsa che servì comunque come base per l'accusa di tradimento

La capacità potenziale di diffusione delle informazioni ha avuto un aumento esponenziale in corrispondenza del mutamento profondo che ha interessato il mondo della comunicazione: una vera e propria rivoluzione tecnologica che ha cambiato il paradigma della comunicazione trasformando il ruolo del pubblico nella dinamica della comunicazione. Per oltre un secolo la scena mediatica è stata occupata da radio e televisione che progressivamente si sono affiancate fino a sostituire, almeno in parte, il tradizionale meccanismo di informazione basato sulla carta stampata. Il ruolo del pubblico rispetto ai mass media novecenteschi era sostanzialmente passivo: le persone spettatrici erano destinatarie di contenuti e messaggi provenienti dalla fonte di informazione secondo un moto unilaterale. Tutto cambia con l'avanzare della tecnologia digitale e la capacità di interazione che questa comporta, a partire dalla possibilità di commentare e divulgare le notizie e soprattutto di creare e diffondere contenuti audiovisivi⁶⁷. La possibilità materiale che consente a tutte le persone dotate di dispositivi interattivi di diffondere notizie, non necessariamente affidabili, diventa potenzialmente insidiosa allorché si associa alla carenza di strumenti critici che può portare ampie fasce di persone ad accogliere come vere informazioni non verificate.

che fu rivolta a Pausania al suo rientro a Sparta, dove fu processato e condannato a morte, murato vivo nel tempio di Atena Calcieca. Pare che anche Cicerone si servì dell'arma di un'informazione distorta per boicottare l'accordo tra Antonio e Bruto, aprendo la strada alla guerra civile del 43 a.C. Celebre esempio di circolazione di notizie non verificate è rappresentato dalle cosiddette «pasquinate», poesie satiriche rivolte ai più celebri personaggi della vita romana del XVI secolo che venivano depositate nei pressi della statua del Pasquino, a lato di Palazzo Braschi; tutti questi episodi insieme ad altri sono raccontati da L. Canfora, *La storia falsa*, Milano, Feltrinelli, 2008; il 30 ottobre 1938 dalla rete radiofonica della CBS, negli Stati Uniti, Orson Welles annuncia l'avvenuto sbarco degli extraterrestri nel Paese, gettando nel panico migliaia di persone. Russi e americani hanno combattuto la guerra fredda a colpi di notizie false e di strategie di disinformazione, dentro ed anche fuori dai confini nazionali

⁶⁷ Cfr. C. Magnani, *Libertà di espressione e fake news. Il difficile rapporto tra verità e diritto. Una prospettiva teorica*, in «Costituzionalismo. it», 2018, n. 3, pp. 1 ss.

In questo senso, più che la diffusione di singole notizie false, o *fake news*⁶⁸, suscita preoccupazione l'utilizzo sistematico e strumentale di informazioni distorte nell'ambito di vere e proprie strategie di disinformazione⁶⁹. Si tratta di informazioni non vere ma non inverosimili, fabbricate *ad hoc* con il fine di recare danno a una persona, una categoria, un'organizzazione, una causa. Sono notizie diffuse in modo organico e sistematico, secondo un piano strutturato sulla base della volontà di influenzare e orientare l'opinione delle persone con fini politici, ideologici o commerciali. Già negli anni '70 del secolo scorso, in un saggio di grande visione e lungimiranza, Hannah Arendt si interrogava in merito alla relazione tra politica e verità, osservando che «il fenomeno relativamente recente della manipolazione di massa dei fatti e delle opinioni [...] è diventato evidente nella riscrittura della storia, nella fabbricazione di immagini e nella effettiva politica governativa»⁷⁰. La constatazione della filosofa diventa ancora più amara nel momento in cui mina almeno in parte il valore inestimabile di internet, veicolo universale di informazione e piattaforma di confronto diretto e libero. Il problema non è nel contenitore o nel veicolo del messaggio che è di per sé neutrale e peraltro – come si è visto nel paragrafo precedente – prende le distanze dai contenuti che pure trasmette e divulga, bensì nella capacità concreta di individuare e rivelare informazioni false e fuorvianti.

⁶⁸ L'espressione *fake news* si afferma come termine di uso comune nel dibattito pubblico in corrispondenza alla campagna elettorale per le elezioni presidenziali degli Stati Uniti del 2016, imponendosi tanto da essere dichiarata parola dell'anno 2017 del *Dizionario Collins*. In particolare, fu Donald Trump a fare ricorso sistematico alla locuzione *fake news*, accusando i principali network nazionali e i giornali più accreditati di costruire notizie false contro di lui.

⁶⁹ Cfr. in questo senso A. Nicita, *Il mercato delle verità. Come la disinformazione minaccia la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2021; cfr. anche C. Hassan e C. Pinelli, *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete e regolazione*, Venezia, Marsilio, 2022.

⁷⁰ Così H. Arendt, *Verità e politica*, Torino, Bollati Boringhieri, 2017, p. 69 e continua affermando che «il sostituto della realtà, a causa delle tecniche moderne e dei mass media, è naturalmente molto più in vista di quanto non sia mai stato l'originale».

Negli ultimi anni è possibile individuare con chiarezza vere e proprie campagne di disinformazione organizzata che – nell’ambito di contesti di democrazie stabilizzate – hanno esercitato un impatto significativo in termini di polarizzazione e orientamento di opinione. Si pensi in questo senso al ricorso sistematico alle *fake news* nel corso di campagne elettorali nel Regno Unito e negli Stati Uniti, che spinsero il giornalista britannico Jonathan Freeman a definire esplicitamente Boris Johnson e Donald Trump come «politici della post-verità», abili mistificatori da non sottovalutare⁷¹. In particolare, con riguardo alla mobilitazione per il referendum sulla Brexit e le presidenziali statunitensi del 2016, si segnala l’utilizzo metodico di notizie false come base fondante un’azione di propaganda e disinformazione⁷². Nel caso britannico, il messaggio chiave su cui i promotori della Brexit impostarono la comunicazione riguardava il presunto, ingente, danno economico derivante dall’appartenenza all’Unione Europea, che avrebbe richiesto alle casse UK ben 350 milioni di sterline a settimana. È un dato inesatto che peraltro non tiene conto delle somme versate, per contro, dall’UE per finanziare azioni e servizi nel Regno Unito. Fuorviante e poco credibile, sebbene di facile *appeal*, anche l’impegno dei *Brexiters* a reinvestire le somme risparmiate dalla partecipazione all’UE sulla spesa sanitaria del Paese⁷³. D’altra

⁷¹ Cfr. J. Freedland, *Post-truth Politicians Such as Donald Trump and Boris Johnson Are No Joke*, in «The Guardian», 16 maggio 2016.

⁷² Cfr. A. Gibbs, «Post-truth» is the Word of the Year Thanks to Brexit, *Trump’s Election Campaigns*, in «CNBC», 16 novembre 2016.

⁷³ Cfr. la dichiarazione rilasciata da sir Andrew Dilnot, presidente della UK Statistics Authority, ente indipendente che opera in autonomia dal governo come un dipartimento non ministeriale, direttamente responsabile nei confronti del Parlamento. Dilnot interviene per denunciare l’incompletezza e inesattezza di alcuni dati utilizzati nella campagna elettorale per la Brexit; in particolare, si legge nella dichiarazione: «The UK Statistics Authority is disappointed to note that there continue to be suggestions that the UK contributes £350 million to the EU each week, and that this full amount could be spent, v. UK Statistics Authority statement on the use of official statistics on contributions to the European Union, elsewhere» (<https://uksa.statisticsauthority.gov.uk/news/uk-statistics-authority-statement-on-the-use-of-official-statistics-on-contributions-to-the-european-union/>); cfr. anche J. Henley, *Why*

parte, il candidato repubblicano alle presidenziali USA del 2016 si guadagna il titolo di professionista della post-verità, assegnatogli dall'«Economist» in un articolo in cui Donald Trump viene definito senza mezzi termini «estraniato dalla realtà» e collocato in un regno fantastico dove il certificato di nascita di Barack Obama è stato falsificato, il presidente ha fondato lo Stato Islamico (IS) e i Clinton sono assassini⁷⁴. La stessa interpretazione flessibile e personale del concetto di verità è adottata da Trump anche una volta eletto alla guida del Paese, come si evince dal libro in cui sono pubblicati i contenuti del sito web creato dal «Washington Post» con lo scopo di individuare e smascherare tramite un'operazione di rigoroso *fact-checking* le affermazioni false pronunciate dall'allora *Commander in Chief*, fino alla cosiddetta *big lie*, con cui si contesta la legittimità del risultato elettorale delle presidenziali del 2020, vinte da Joe Biden⁷⁵. L'abitudine di

Vote Leave's £350m weekly EU cost claim is wrong, in «The Guardian», 23 maggio 2016).

⁷⁴ Cfr. *Art of the lie. Politicians Have Always Lied. Does it Matter if They Leave the Truth Behind Entirely?*, in «The Economist», 10 settembre 2016, <https://www.economist.com/leaders/2016/09/10/art-of-the-lie>: «Consider how far Donald Trump is estranged from fact. He inhabits a fantastical realm where Barack Obama's birth certificate was faked, the president founded Islamic State (IS), the Clintons are killers»; tra le dichiarazioni dell'allora candidato Trump considerabili come *fake news* si ricordano: «la disoccupazione negli Stati Uniti è al 49%», mentre i dati ufficiali riportavano una percentuale del 5%; «risparmierò 300 miliardi sulle prescrizioni di Medicare», anche se l'ammontare complessivo risultava 78 miliardi; con riguardo al numero di immigrati clandestini negli Stati Uniti, Trump mise in discussione la stima del Dipartimento della Sicurezza interna, che contava circa 11,7 milioni di presenze irregolari sul territorio USA, pari al 3% della popolazione, affermando che «potrebbero essere 3 come 30 milioni»; ancora accusò Hillary Clinton di aver fatto sparire circa 6 miliardi di dollari dal Dipartimento di Stato, notizia che è stata smentita non solo dalla Clinton e dal Dipartimento, ma anche da diversi *fact-checkers* indipendenti; Trump dichiarò anche di non aver mai sostenuto la guerra in Iraq, nonostante esistano dichiarazioni passate in contrasto; cfr. S. Osborne, *Donald Trump Wins: All the Lies, Mistruths and Scare Stories he Told During the Us Election Campaign*, in «The Independent», 9 novembre 2016.

⁷⁵ Cfr. The Fact Checker Staff of The Washington Post, *Donald Trump and His Assault on Truth: The President's Falsehoods, Misleading Claims*

Donald Trump a lasciarsi andare a dichiarazioni approssimative o smaccatamente false e a richiamare fatti non necessariamente ancorati alla realtà si registra anche nel corso della campagna per le presidenziali del 2024, come si evince dall'esito impietoso del *fact-checking* effettuato in diretta dai moderatori del primo dibattito televisivo con Kamala Harris e dai riscontri suggestivi, che hanno messo in evidenza *fake news* talora grossolane come la ormai celebre accusa rivolta a «Haitian migrants eating pets in Ohio», risultata clamorosamente falsa⁷⁶.

Ora, fermo restando che non è possibile impedire di mentire alle persone e, in particolare, a chi è impegnato nel dibattito pubblico⁷⁷, resta prioritaria la necessità di disinnescare gli effetti della disinformazione e l'impatto da essa esercitato sullo stato della democrazia.

Partiamo dal presupposto che non necessariamente l'estensione dell'offerta di informazione – aumentata esponenzialmente grazie alla tecnologia digitale – corrisponde a un aumento del pluralismo, che risulta anzi sminuito dagli effetti di polarizzazione del *confirmation bias* alimentato dagli algoritmi che ci rendono destinatari di messaggi orientati, che tendono a rafforzare le nostre posizioni di partenza⁷⁸. A fronte di questa evidenza urge comprendere le dinamiche in base alle quali l'attuale sistema mediatico possa dare risalto e alterare informazioni rilevanti, per esempio in sede elettorale o nell'ambito della dinamica di governo di un ordinamento. La considerazione di partenza riguarda

and Flat-Out Lies, New York, Simon & Schuster, 2020; per un'accurata disamina dei «fatti alternativi» da parte di Donald Trump e di alcuni suoi sostenitori e sull'analisi critica della costruzione di post-verità con obiettivi (raggiunti) di disinformazione cfr. Nicita, *Il mercato delle verità*, cit., pp. 14 ss.

⁷⁶ Cfr. L. Sarnoff e C. Burton, *Fact-checking Kamala Harris and Donald Trump's 1st presidential debate*, in «ABC News», 11 settembre 2024.

⁷⁷ Sulla «libertà di mentire» cfr. l'interessante argomentazione in Nicita, *Il mercato delle verità*, cit., pp. 45 ss.

⁷⁸ Sul *confirmation bias* cfr. S. Nickerson, *Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises*, in «Review of General Psychology», 1998, n. 2, pp. 175 ss.; cfr. anche R. Brotherton, *Menti sospettose. Perché siamo tutti complottisti*, Torino, Bollati Boringhieri, 2021.

il ruolo della comunicazione online, che risulta ambiente ideale per la disinformazione organizzata, fungendo come «un grande acceleratore di distorsioni cognitive e nuovi filtri selettivi che finiscono per ampliare l'efficacia degli strateghi della disinformazione»⁷⁹. Da non sottovalutare è anche il fatto che le informazioni false e le ricostruzioni tendenziose sono sempre a disposizione in rete, talora senza nemmeno il bisogno di compiere lo sforzo di andarle a cercare perché il sistema degli algoritmi mette in evidenza e sollecita la nostra attenzione mettendo in risalto contenuti che suscitano interesse. Non si tratta di operazioni casuali perché, come è ormai noto, la selezione degli argomenti che ci vengono proposti sui social o in generale durante la navigazione del web avviene sulla base della nostra cronologia online e dei nostri dati, acquisiti nell'ambito della vita digitale di ciascuno di noi.

È vero che il risalto dato a notizie selezionate può risultare utile, perché ci consente di non smarrirci nell'immenso bacino informativo della rete, canalizzando informazioni selezionate, ma, senza la dovuta applicazione di strumenti critici, il rischio è di subire inconsapevolmente l'influenza di un silenzioso bombardamento di messaggi orientati, che non sono neutrali e dunque non favoriscono l'approfondimento valutativo, ma promuovono il rafforzamento di opinioni precostituite, la polarizzazione e finanche la estremizzazione di posizioni politiche o ideologiche⁸⁰.

Basti pensare a quanto può avvenire nel momento in cui, per esempio, un genitore di un bambino piccolo in procinto di compiere le vaccinazioni obbligatorie si appresta a effettuare una ricerca online per informarsi sul modo di gestire eventuali fastidi o complicanze fisiologiche dopo un qualsiasi trattamento medico. Se la persona si soffermerà su contenuti ufficiali di siti di pediatri certificati, limitandosi a consultare indicazioni pratiche su come affrontare la possibile febbre da

⁷⁹ Così Nicita, *Il mercato delle verità*, cit., p. 8.

⁸⁰ Cfr. T. Carothers e A. O'Donohue (a cura di), *Democracies Divided: The Global Challenge of Political Polarization*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2019.

vaccino, con tutta probabilità riceverà nei giorni successivi segnalazioni di contenuti di carattere medico scientifico. Se invece la madre o il padre del vaccinando si trattenesse nella lettura di messaggi o articoli relativi a dichiarati danni da vaccino, per semplice curiosità o perché nutre di base dubbi sulla possibilità concreta di un rischio collegato alla vaccinazione, continuerà a ricevere contenuti simili che si prestano ad alimentare i sospetti pregressi fino a trasformarli in convinzioni. In questo senso l'organizzazione algoritmica delle informazioni accentua distorsioni cognitive secondo la dinamica della conferma del pregiudizio, rafforzamento del pensiero di gruppo ed *echo chamber*, da intendersi come un ambiente digitale in cui le opinioni di una persona vengono amplificate e rinforzate, mentre le idee contrarie vengono escluse o ignorate.

In questa dinamica ciò che davvero può fare la differenza è la capacità di discernimento dell'utente che, se dispone degli strumenti per valutare l'affidabilità delle fonti da cui provengono le informazioni, potrà ragionare con competenza critica e formare un'opinione ragionata. Una significativa e capillare azione di alfabetizzazione delle persone sul funzionamento del sistema di informazione e diffusione delle notizie online si presta a ottenere risultati efficaci in termini di comprensione e limitazione del fenomeno della disinformazione con fini strumentali e rappresenta materia su cui le politiche pubbliche dovrebbero concentrarsi come strumento di protezione dell'ordine democratico.

I temi ambientali, il dibattito scientifico sul cambiamento climatico, su vaccini e virus a partire da HIV fino al Covid-19, i rapporti internazionali, l'integrazione sovranazionale⁸¹ e le politiche migratorie sono alcuni degli ambiti su cui si sono concentrati negli ultimi anni flussi di disinformazione organizzata con un impatto non quantificabile sulle linee di indirizzo degli ordinamenti democratici. Una sistematica e rigorosa azione di *fact-checking* portata avanti da organi indipendenti e scientificamente affidabili, affiancata da

⁸¹ Cfr. A. Shakil, *Post-truth Politics: Europe's Next Integration Challenge*, in «The Eurocultur»», 5 dicembre 2016.

una campagna di educazione cognitiva all'uso consapevole degli strumenti informatici e all'individuazione delle fonti affidabili, è un'azione necessaria nell'ottica di salvaguardia della libertà dai condizionamenti eterodiretti che è alla base di un sistema autenticamente democratico.

Nel dicembre 2024 la Corte Costituzionale romena ha annullato le votazioni presidenziali a causa di ingerenze esterne da parte di una potenza straniera sul processo elettorale. In particolare, si è censurato il ruolo della piattaforma TikTok, che avrebbe favorito la vittoria del candidato filoputiniano Georgescu attraverso la diffusione di contenuti politici promozionali, pubblicati senza che fosse esplicitata la finalità elettorale⁸². Si tratta di una vicenda di portata inedita, che testimonia la necessità di riflettere con urgenza sull'impatto che la comunicazione online e i messaggi mirati veicolati dai social media esercita sul sistema costituzionale.

⁸² Cfr. S. Occhipinti, *Romania, annullate le elezioni: sospettate interferenze della Russia*, in «Altalex.com», 12 dicembre 2024.

CAPITOLO TERZO

DIRITTI DEI MIGRANTI E INTEGRAZIONE MULTICULTURALE: LE SFIDE DELLA DEMOCRAZIA INCLUSIVA

1. *Le scelte delle democrazie di fronte ai flussi migratori: tra dovere di accoglienza, esigenze di sicurezza e sostenibilità*

Le democrazie cosiddette stabilizzate sono messe alla prova dai grandi flussi migratori: la capacità di gestire le migrazioni, contemperando le esigenze di assicurare la sicurezza pubblica con la garanzia dei diritti delle persone coinvolte, può essere considerata un indicatore di un sistema solido e saldamente democratico. L'esperienza comparata mostra con chiarezza la centralità assunta dalla questione migratoria nell'agenda politica degli ordinamenti democratici ed emerge il rischio di strumentalizzazione dei temi legati all'immigrazione e al ruolo che le persone migranti avrebbero in termini di sicurezza e impatto sull'economia del Paese in cui arrivano.

La riflessione sui flussi migratori si lega necessariamente con il profilo della comunicazione e, in particolare, con la diffusione di informazioni false o fuorvianti, che tendono a influenzare la percezione delle persone, secondo le dinamiche descritte nel capitolo precedente. Basti pensare al caso sul quale ci si è già soffermati nel paragrafo precedente, della fake news diffusa da Donald Trump sull'abitudine degli immigrati haitiani di cibarsi degli animali domestici dei residenti della cittadina di Springfield, in Ohio¹. Il tenore iperbolico di una simile dichiarazione farebbe sorridere se si limitasse a una boutade estemporanea e non costituisse un fattore ricorrente nei messaggi politici di leader popu-

¹ Cfr. quanto dichiarato da Donald Trump: «They're eating the cats, they're eating the dogs», con riguardo a quanto avverrebbe nella cittadina di Springfield; cfr. A. Ulmer, *At Debate, Trump Shares Falsehoods about Pet-Eating, Infanticide*, in «Reuters», 11 settembre 2024.

listi nel mondo occidentale, dagli Stati Uniti all'Australia, passando per l'Europa.

Lungi dal voler sminuire l'importanza del fenomeno migratorio e la necessità di una strategia che contenga e canalizzi i flussi tenendo conto del contesto e delle esigenze delle comunità di destinazione, non si può ignorare che le persone migranti sono facili capri espiatori che catalizzano paura e rabbia².

L'immigrazione, oltre che minaccia per la sicurezza, è spesso individuata come fattore di rischio per la sovranità da chi incentra il proprio messaggio politico su criteri identitari nazionalistici. Il fenomeno è così associato all'ingresso indiscriminato di criminali, alla distrazione di risorse pubbliche che potrebbero essere destinate alla cittadinanza e alla interferenza sulle tradizioni locali.

Si tratta di un tema che è difficile affrontare con lucidità perché sensibile e non conveniente in termini elettorali per le forze che intendano mettere in risalto gli effetti benefici delle migrazioni regolari dal punto di vista economico e demografico, considerando il costante declino dell'indice di natalità dei Paesi di destinazione. Con ciò, si ribadisce, non si intende minimizzare la portata di un fenomeno che rappresenta probabilmente la sfida principale per le democrazie contemporanee e che dovrebbe però essere affrontato con politiche mirate a presidiare le frontiere e garantire la sicurezza, tenendo come punto di riferimento prioritario e inderogabile il rispetto dei diritti umani. Solo effettuando un controllo attento e individualizzato delle persone migranti e sostenendo percorsi di integrazione basati sulla conoscenza, il riconoscimento e l'accettazione dei principi costituzionali su cui si fondano le democrazie di accoglienza è possibile garantire l'ordine pubblico e proteggere le identità che in un contesto pluralista compongono l'ordinamento.

Attualmente, nel panorama costituzionale comparato, è possibile riconoscere diversi modelli di ricezione finalizzati all'integrazione degli immigrati nelle società riceventi, con orientamenti che variano da dinamiche di assimilazione a

² Cfr. T. Boeri, *Il voto contro*, in «ECO», 2024, n. 7, p. 3.

profili basati sul pluralismo culturale, passando per sistemi di matrice funzionalista. Ci si soffermerà di seguito sui modelli ritenuti più significativi³, mettendo in luce aspetti contraddittori e argini costituzionali entro i quali le democrazie devono collocare le politiche migratorie per non ledere diritti fondamentali, tradendo i principi cui si ispirano.

Un succinto excursus sui sistemi di ricezione attualmente riscontrabili nel panorama comparato mostra realtà differenti, a partire da quelle ispirate al *melting pot*, rappresentate per esempio dal caso statunitense, in cui diverse tradizioni culturali si mescolano fondendosi. Si registrano d'altra parte schemi di tipo assimilativo, come quello adottato in Francia, che prevedono un assorbimento totale dei migranti nella cultura ospitante e sono riconducibili a un'impostazione derivante dal colonialismo europeo. Ancora, gli impianti di matrice funzionalista contemplanò una visione strumentale del migrante cui viene riconosciuta in sostanza la condizione di lavoratore, come nel caso tedesco. Lo schema multiculturalista prevede invece non solo il riconoscimento ma anche la valorizzazione delle diverse culture di provenienza, che assumono valenza pubblica nel momento in cui sono considerate come referenti ufficiali per le istituzioni. Emblematica, in questo senso, è la scelta della Gran Bretagna che storicamente ha favorito la costituzione di comunità etniche considerandole come interlocutori politici ai fini del controllo del territorio⁴.

Tutti questi esempi presentano vantaggi e controindicazioni, tanto che fino a ora non è dato individuare un sistema perfetto, funzionale ed efficiente a livello universale. Peraltro, ognuno di questi modelli si manifesta con caratteristiche e risultati diversi a seconda dell'ordinamento in

³ Sulla classificazione dei modelli di integrazione dei migranti nelle società di accoglienza cfr. G. Rossi, *Quali modelli di integrazione possibile per una società interculturale?*, in D. Bramanti (a cura di), *Generare luoghi di integrazione. Modelli di buone pratiche in Italia e all'estero*, Milano, FrancoAngeli, 2011, pp. 15-23.

⁴ C. Martinelli, *Il modello di integrazione della Gran Bretagna*, in G. Cerrina Feroni e V. Federico (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, Firenze, Firenze University Press, 2017, p. 17.

cui è inserito, con variabili di tipo sociale e culturale che influenzano in misura determinante l'efficacia del sistema. È possibile però identificare un comune denominatore tra i modelli rappresentati, tutti messi in crisi da manifestazioni violente (basti pensare alle sommosse nelle *banlieues* parigine o nei sobborghi inglesi abitati da comunità di etnie diverse, oltre agli episodi di vero e proprio terrorismo) che hanno messo a repentaglio la sicurezza pubblica. L'esigenza di garantire la sicurezza è dunque, ancora una volta, alla base degli interventi di riconsiderazione dei modelli di gestione dell'immigrazione e dell'integrazione a livello diffuso.

2. *Flussi migratori e pubblica sicurezza: bilanciare interessi costituzionali ed evitare strumentalizzazioni per conservare l'ordine democratico*

I flussi migratori devono essere considerati come un fenomeno ormai strutturale, non emergenziale, nell'ambito delle democrazie stabilizzate che risultano mete di destinazione privilegiata di chi lascia il proprio Paese sulla spinta di conflitti, persecuzioni, crisi umanitarie e climatiche o solo sull'onda della speranza di migliorare le proprie condizioni di vita. La gestione di arrivi sempre più imponenti e l'esigenza di garantire la sicurezza collettiva sono impegni prioritari per le democrazie contemporanee. Come già sottolineato, il fenomeno migratorio incide sulla percezione della sicurezza da parte delle comunità interessate e il rischio per l'incolumità pubblica viene indicato come motivo legittimante l'introduzione di misure anche seriamente limitative del regime ordinario di diritti individuali, giustificate appunto dal fine della sicurezza. Si pensi, in questo senso, che tutte le democrazie che hanno subito anche indirettamente la minaccia terrorista sono intervenute sulla normativa sull'immigrazione in senso restrittivo, utilizzando istituti propri del diritto dell'immigrazione, quali misure restrittive della libertà di movimento e provvedimenti di espulsione. In questo frangente non sempre risulta chiaro il legame tra misure introdotte e benefici in termini di promozione della sicurezza. Una panoramica comparata, non

esaustiva ma esemplificativa, sulle democrazie costituzionali consente di individuare alcuni esempi rappresentativi in questo senso, che vengono qui di seguito sintetizzati.

Capofila di una politica sulla sicurezza incidente sulla gestione migratoria è il governo degli Stati Uniti alla cui guida si sono avvicendati presidenti di diverso colore politico che, dal settembre 2001 a oggi, non hanno determinato una sostanziale differenza nell'approccio alla questione. È noto che il *Patriot Act*, la celebre legge antiterrorismo adottata pochi giorni dopo gli attacchi dell'11 settembre, ha segnato una stretta alla disciplina migratoria, legittimando l'arresto e la detenzione a tempo indeterminato di stranieri presenti sul territorio sospettati di terrorismo sulla base di una dichiarazione dell'*Attorney General*⁵. Negli anni della presidenza Obama si sono registrati segnali di apertura, tra cui il progetto federale DACA (*Deferred Action for Childhood Arrivals*), istituito nel 2012, che contemplava una deroga all'ordinario regime di espulsione degli immigrati illegali⁶ e un piano per l'accoglienza di rifugiati che però, alla resa dei conti, non si è dimostrato all'altezza delle aspettative⁷.

⁵ Public Law 107-56-Oct. 26, 2001, *Uniting and Strengthening America By Providing Appropriate Tools Required To Intercept and Obstruct Terrorism* (USA Patriot Act); cfr. T.E. Frosini e C. Bassu, *La libertà personale nell'emergenza costituzionale*, in A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2005.

⁶ Il programma DACA fu abolito dall'amministrazione Trump il 5 settembre 2017, ma il perfezionamento dell'atto di rescindimento è stato rimandato di sei mesi per dare la possibilità al Congresso di disciplinare i casi di chi stava già usufruendo del programma, i cosiddetti «Dreamers»; cfr. E. Duke, *Memorandum on rescission of Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA), United States Department of Homeland Security, 5 settembre 2017, in <https://www.dhs.gov>. L'8 novembre 2018 la Corte d'appello della California (9th Circuit) si è espressa contro la decisione dell'amministrazione Trump di mettere fine al DACA e l'attuale presidente ha auspicato che il caso venga giudicato dalla Corte suprema; cfr. C. Dickerson, «Dreamers» win Round in legal battle to keep DACA, in «The New York Times», 8 novembre 2018; J. Walters, *What Is DACA and Who Are the Dreamers?*, in «The Guardian», 14 settembre 2017.

⁷ Secondo dati pubblicati dal «New York Times», su circa quindicimila rifugiati siriani inseriti in un programma di accoglienza avviato nel 2012, tredicimila hanno avuto risposta definitiva solo alla fine del

L'avvento di Donald Trump al primo mandato presidenziale ha portato il rapporto tra immigrazione e sicurezza al centro dell'agenda politica: dal punto di vista della strategia contro il terrorismo, l'azione si è concentrata subito nei confronti degli immigrati – in particolare di quelli provenienti da determinati Paesi⁸. Gli ordini esecutivi noti come *Travel Ban* e *Muslim Ban* sono stati impugnati di fronte alle Corti perché ritenuti lesivi della *equal protection clause* di cui al V e XIV emendamento della Costituzione USA e della *Establishment Clause* di cui al I emendamento. Il giudizio in seno alle Corti federali di distretto ha messo in luce l'esistenza di un atteggiamento discriminatorio verso la religione musulmana e chi la professa, decretando sostanzialmente la sospensione dell'efficacia della norma sul territorio nazionale. L'amministrazione ha dunque presentato appello alle Corti del IV e IX circuito che – pur con argomentazioni differenti – hanno confermato le pronunce di primo grado⁹. Nello specifico, la Corte di appello del IV circuito si è soffermata sui possibili profili di incostituzionalità dell'*executive order*, con riferimento alla *Establishment Clause*, considerando anche alcune dichiarazioni del presidente Trump e del suo

2016. La complessità e la lunga durata degli esami delle pratiche hanno portato all'accettazione, nei primi anni di attuazione del programma, di numeri risibili di persone, considerata l'ampiezza del territorio americano, nell'ordine delle 300 unità ogni anno. Le procedure si sono snellite tra il 2015 e il 2016, consentendo l'accesso a diecimila rifugiati siriani; cfr. H. Park e R. Omri, *U.S. Reaches Goal of Admitting 10,000 Syrian Refugees. Here's Where They Went*, in «The New York Times», 31 agosto 2016, reperibile al sito www.nytimes.com.

⁸ Cfr. l'*executive order* n. 13769, noto alle cronache come *Muslim Ban* o *Travel Ban*: provvedimento accolto da accese contestazioni e poi censurato in sede giurisdizionale, revocato dal presidente e riproposto in una veste riveduta e parzialmente edulcorata nel marzo 2017, *executive order* n. 13780; cfr. D. De Lungo, *L'executive order di Trump: una «cronaca costituzionale»*, in «Diritti comparati», 15 febbraio 2017, www.diritticomparati.it; M.C. Locchi, *Il «Muslim Ban» del presidente Trump alla prova dell'Establishment Clause: alcuni aggiornamenti*, in «Diritti comparati», 29 maggio 2017, www.diritticomparati.it.

⁹ Cfr. C. De Santis, *Il Travel Ban è (solo in parte) applicabile: la Corte Suprema apre spiragli di costituzionalità per l'executive order del Presidente Trump*, in «Diritti comparati», 20 luglio 2017, www.diritticomparati.it.

entourage pronunciate nel corso della campagna elettorale. La Corte di appello del IX circuito ha fatto perno su un principio sancito dalla Corte suprema in ragione del quale se un atto normativo viola sia la normativa primaria che il parametro costituzionale ci si deve intanto soffermare sul primo ordine di censure, evitando di sollevare subito questione di costituzionalità. Alla luce di ciò la Corte del IX circuito si è focalizzata sul carattere del provvedimento che sarebbe andato oltre i poteri conferiti al presidente dalla legislazione federale e, nello specifico, dalla parte dell'*Immigration and Nationality Act* che vieta discriminazioni in base alla nazionalità. Il carattere discriminatorio del *Travel Ban* sarebbe in contrasto con la volontà del Congresso espressa nella legge sull'immigrazione¹⁰. Anche la Corte suprema si è pronunciata formulando una *per curiam opinion* in cui ha individuato una categoria di soggetti nei confronti dei quali il *ban* non può applicarsi legittimamente, in questo modo dando via libera all'applicazione del provvedimento a tutte le altre persone interessate. Le categorie escluse sono state individuate tenendo conto delle situazioni particolari delle parti coinvolte nei casi di specie, ovvero: per quanto riguarda la causa valutata dalla Corte del IV circuito, soggetti residenti negli USA che aspettavano l'arrivo di un parente stretto proveniente da uno dei Paesi oggetto del *ban* (precisamente dalla Siria) e per il caso della Corte del IX circuito, uno Stato (nella fattispecie le Hawaii) la cui università aveva ammesso studenti stranieri provenienti da Paesi oggetto del divieto. In sintesi, per poter essere sottratta all'applicazione del *ban*, una persona doveva poter dimostrare una relazione di tipo familiare con un individuo già residente negli Stati Uniti, o un rapporto

¹⁰ La Corte ha evocato in questo senso il celebre caso *Korematsu v. United States*, che – si ricorda – riguarda la vicenda dei cittadini americani di origine giapponese internati su territorio statunitense durante la Seconda guerra mondiale; per una ricostruzione del caso e dell'impatto rispetto al bilanciamento tra sicurezza e libertà cfr. *Korematsu v. United States – Balancing Safety and Rights*, in <https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/educational-resources/annual-observances/asian-pacific-american-heritage-month/korematsu-v-us-balancing-liberties-and-safety/facts-and-case-summary-korematsu-v-us>.

lavorativo o di studio con un ente avente sede negli USA. In assenza di tale requisito, l'esigenza dell'amministrazione di salvaguardare la sicurezza pubblica prevaleva sul diritto individuale di accedere al territorio statunitense. Si segnala l'opinione, parzialmente concorrente e parzialmente dissenziente, del giudice Clarence Thomas, condivisa dai giudici Alito e Gorsuch, che ritenevano in sostanza che le ragioni della tutela della sicurezza nazionale portate avanti dalla presidenza giustificassero l'applicazione del *Travel Ban* senza eccezioni. L'ingresso alla Casa Bianca del presidente Joe Biden, nel gennaio 2021, segnò la fine dei *Travel Ban* con alcune eccezioni relative alla Corea del Nord e a Stati con politiche vaccinali ritenute inadeguate alla situazione post-Covid¹¹. C'è da dire che le misure di Donald Trump, durante il suo primo mandato presidenziale, pur assumendo una caratura inedita, mostrano una sostanziale linea di continuità con il passato e non risultano – almeno con riguardo alla lotta al terrorismo – molto diverse nell'impostazione dagli interventi dei predecessori né del successore, come dimostra il criticato piano sull'immigrazione, affidato alla vicepresidente (e poi candidata sconfitta alle elezioni del 2024) Kamala Harris.

Quello che caratterizza l'approccio statunitense all'immigrazione nell'era del terrorismo è la discrezionalità dell'esecutivo nell'identificazione dei sospetti, senza la necessità di una forma di supporto in termini di prove. Questo elemento contraddistingue l'approccio al tema dell'immigrazione in rapporto alla sicurezza senza soluzione di continuità a partire dal 2001. Per esempio, si rileva che i sette Paesi individuati nel primo *executive order* di Trump (Iran, Iraq, Siria, Yemen, Somalia, Sudan, Libia) sono gli stessi identificati dall'*Homeland Security* durante la presidenza Obama come focolai del terrorismo e già allora l'indicazione di un simile elenco di «osservati speciali» è stata contestata come discriminatoria. La norma da cui si evinceva un trattamento differenziato verso i Paesi indicati era il *Terrorist Travel Prevention Act*

¹¹ Cfr. President of the United States, *Proclamation on Ending Discriminatory Bans on Entry to the United States*, 20 gennaio 2021.

del 2015, poi aggiornato nel 2016¹², che prevedeva la possibilità di un percorso agevolato per la concessione dei visti di soggiorno per cittadini possessori di doppio passaporto¹³, ma precludeva l'accesso a tale corsia preferenziale a chi fosse in possesso della cittadinanza di uno dei Paesi di cui sopra.

Sebbene un regime selettivamente restrittivo non sia una novità nella strategia antiterrorismo USA, l'approccio della prima amministrazione Trump risulta effettivamente più radicale, come dimostra la dislocazione di forze armate sul confine con il Messico con l'autorizzazione all'uso della «forza letale» nei confronti delle carovane dei migranti in moto dal Centro America verso gli USA, con il fine dichiarato di preservare la sicurezza pubblica¹⁴. Durante la campagna elettorale per il secondo mandato l'attuale presidente ha annunciato nuove restrizioni e un forte irrigidimento delle politiche sull'immigrazione. Staremo a vedere.

Il Regno Unito presenta uno schema di risposta e prevenzione al terrorismo analogo a quello statunitense, con la differenza che l'inserimento del Paese nel circuito internazionale regionale del Consiglio d'Europa ha imposto una riconsiderazione di alcuni degli strumenti adottati, giudicati discriminatori ed eccessivamente incisivi proprio nella sfera dei diritti degli stranieri. L'*Anti-terrorism Crime and Security Act* del 2001 (ATCSA) è intervenuto sulla normativa in tema di immigrazione e di asilo e ha esteso significativamente i poteri

¹² Cfr. H.R. 158 - *Visa Waiver Program Improvement and Terrorist Travel Prevention Act of 2015*.

¹³ In particolare, si consente a cittadini di determinate nazioni (tra cui l'Italia) di accedere al territorio statunitense per motivi di turismo o lavoro e di soggiornarvi per un periodo massimo di novanta giorni, senza dover ottenere un visto, ma svolgendo semplicemente gli adempimenti richiesti dall'*Electronic System for Travel Authorization* (ESTA), facilmente accessibile online.

¹⁴ Cfr. R. Costanzo, *Trump autorizza l'uso della «forza letale» contro la carovana di migranti*, in *Sicurezza Internazionale. Osservatorio sulla sicurezza internazionale*, LUISS, 22 novembre 2018. Il presidente Trump ha disposto lo stanziamento di quasi 6.000 soldati lungo il confine tra USA e Messico poco prima delle elezioni di *midterm* del 6 novembre 2018 e il 22 novembre ha autorizzato formalmente l'uso della forza letale nei loro confronti qualora insistessero nell'intenzione di varcare la frontiera.

di polizia. In particolare, l'ATCSA ha autorizzato la detenzione a tempo indeterminato di cittadini stranieri sospettati di attività terroristiche, senza alcun controllo di legittimità da parte dell'Autorità giudiziaria ordinaria¹⁵. I soggetti sospettati di terrorismo avevano di fronte a sé l'opzione di lasciare il Paese per essere accolti da uno Stato disponibile a riceverli, oppure la detenzione a tempo indeterminato. I provvedimenti amministrativi che, in caso di impossibilità di espulsione, disponevano le misure di detenzione extra-giudiziaria a tempo indefinito erano soggetti alla revisione di una commissione speciale, la *Special Immigration Appeals Commission* (SIAC). Riconoscendo una deroga ai diritti di libertà individuale sanciti dall'art. 5 della CEDU ad opera dell'ATCSA, il governo britannico inoltrò una dichiarazione di deroga, ai sensi dell'art. 15 della CEDU, al Consiglio d'Europa. Nel 2002, nella prima decisione sulle misure previste dall'ATCSA, la SIAC affermò che anche in presenza di una minaccia per la sicurezza e la vita della nazione la detenzione a tempo indeterminato non poteva ritenersi compatibile con la CEDU, non essendo coerente con il principio di proporzionalità. Peraltro, l'applicazione di tale misura solo nei confronti degli stranieri fu ritenuta discriminatoria. La High Court, competente in sede di appello, ribaltò la pronuncia ritenendo le misure giustificate per ragioni di sicurezza nazionale. Il caso giunse ai *Law Lords* che affermarono, per la parte che più rileva in questa sede, che l'ATCSA non si focalizzasse, come dovuto, sulla condotta dei destinatari delle misure, violando il principio di non discriminazione in base alla nazionalità stabilito dalla CEDU¹⁶. I *Law Lords* giudicarono inefficaci le misure adottate perché la destinazione ai soli stranieri non considerava il potenziale criminoso di persone titolari della cittadinanza britannica che, peraltro, pochi mesi dopo

¹⁵ L'ATCSA assume natura di legislazione straordinaria, prevedendo la durata transitoria delle misure introdotte, con il termine del 10 novembre 2006.

¹⁶ Per un'analisi di dettaglio della pronuncia dei *Law Lords* del 16 dicembre 2004 si consenta di rinviare a C. Bassu, *La Camera dei Lords giudica illegittima la legislazione britannica anti-terrorismo*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», 22 febbraio 2005.

l'emanazione della pronuncia, nel luglio 2005, si resero responsabili degli attacchi alla metropolitana londinese. Ancora, la possibilità di espulsione dei sospetti non eliminava la carica di pericolosità del probabile terrorista, allontanandolo solo dal territorio nazionale e aumentando così il rischio per la sicurezza di Paesi terzi. A seguito dei rilievi dei *Law Lords*, nel 2005, è stato approvato il *Prevention of Terrorism Act* (PTA) che ha sostituito la parte IV dell'ATCSA. Nell'ottobre 2005 è stato presentato un progetto di legge (*Terrorism Bill*, n. 55, poi non approvato) e una nuova versione della legge, il *Terrorism Act 2006*, è entrata in vigore nel marzo 2006. Contestualmente alla nuova normativa antiterrorismo, è stato emanato l'*Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*, che ha innovato tra l'altro la procedura e i requisiti per la richiesta d'asilo e i meccanismi di espulsione. Un ulteriore irrigidimento della normativa si ha nell'estate 2023 con l'adozione dell'*Illegal Migration Act*¹⁷, ma il più controverso provvedimento in materia è il cosiddetto *Rwanda Bill*, fortemente voluto dall'allora premier Rishi Sunak e approvato dal Parlamento UK nell'aprile 2024, prevedeva la deportazione dei migranti irregolari nello Stato africano e fu da subito aspramente contestato dagli osservatori internazionali¹⁸. Tra i primi atti del nuovo premier, il laburista Keir Starmer, nel luglio 2024, vi è la revoca del piano Rwanda e l'impegno ad affrontare con misure in linea con il rispetto dei diritti umani la questione dei migranti illegali¹⁹.

In Francia, il 1° novembre 2017 si è concluso lo stato d'emergenza che, dichiarato dal presidente Hollande nel novembre 2015, dopo i tragici eventi del Bataclan, a Parigi, era stato prorogato cinque volte dando vita al più lungo periodo di eccezione costituzionale nella storia della Quinta Repubblica²⁰. La fine dell'*état d'urgence* corrispose con

¹⁷ Cfr. *Illegal Migration Act 2023* (c37), 20 luglio 2023.

¹⁸ Cfr. A. De Luca, *UK: la deportazione dei migranti in Rwanda è legge*, in «Ispi online», 24 aprile 2024.

¹⁹ S. Francis, *Starmer Confirms Rwanda Deportation Plan «Dead»*, in «BBC News», 6 luglio 2024.

²⁰ La disciplina dello stato di emergenza è sancita dalla legge n. 385 del 3 aprile 1955, emanata in occasione della guerra di Algeria e attuata

l'entrata in vigore della nuova legge antiterrorismo. Durante la vigenza dello stato di eccezione furono emessi molti provvedimenti restrittivi, tra cui più di settecento obblighi di residenza (*assignation à résidence*) disposti nei confronti di stranieri ritenuti pericolosi per l'ordine pubblico²¹, che rare volte hanno però condotto a esiti processuali²². La legge antiterrorismo n. 1510 del 30 ottobre 2017 riuscì a scontentare tutti, risultando troppo poco incisiva agli occhi delle forze di destra e ritenuta draconiana dalla sinistra. Nel gennaio 2024 è stata adottata la controversa *Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*, che interviene in senso restrittivo su diversi ambiti (lavoro, modalità di integrazione, misure di allontanamento, asilo e contenzioso degli stranieri) ed entra in vigore solo dopo la pronuncia del Conseil Constitutionnel che ha censurato alcune parti²³.

anche sul continente, in particolare durante le rivolte nelle *banlieues* parigine nel 2005 e, appunto, nella strategia di contrasto del terrorismo internazionale. Sulla configurazione e attuazione dello stato d'emergenza in Francia cfr. M. Cavino, *Sécurité, égalité, fraternité. La fragilità costituzionale della Francia (osservazioni a un mese dagli attentati di Parigi)*, in «Consulta Online», 2015, n. 3, pp. 821 ss.; J. De Vivo, *Sicurezza e diritti fondamentali: la risposta italiana e francese al terrorismo*, in «DPCE», 2016, n. 3, pp. 715 ss. Da un rapporto elaborato in seno al Parlamento francese si evince che nell'arco di tempo che va dal 14 novembre 2015 al 22 settembre 2017, grazie ai poteri speciali, sono state eseguite circa 4.569 perquisizioni domiciliari amministrative, che hanno determinato l'apertura di 690 procedimenti giudiziari, di cui ventuno per apologia del terrorismo e quattro per associazione con finalità di terrorismo; cfr. Assemblée Nationale, *Rapport d'information Raimbourg-Poisson*, n. 4281, 6 dicembre 2016; Assemblée Nationale, *Contrôle parlementaire de l'état d'urgence*, 16 luglio 2017.

²¹ L'obbligo di residenza è stato dichiarato compatibile con la Costituzione dal Conseil Constitutionnel perché la misura è stata ritenuta proporzionata rispetto ai benefici che ne conseguono in termini di tutela della pubblica sicurezza; cfr. Décision n. 2015/527 QPC del 22 dicembre 2015.

²² Nel 2016, un rapporto di Amnesty International ha denunciato abusi esercitati dalle autorità francesi in applicazione della legge emergenziale antiterrorismo; cfr. Amnesty International, *Des vies bouleversées. L'impact disproportionné de l'état d'urgence en France*, 2016; M. Pugliese, *La nuova legge antiterrorismo di Macron*, in www.ispionline.it, 13 novembre 2017.

²³ Cfr. legge n. 42/2024 del 26 gennaio 2024 «pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration»; il testo, approvato in via definitiva dal

In Germania, come in Francia, l'approccio all'antiterrorismo è stato condizionato dai gravi attacchi subiti sul territorio, che hanno portato a misure restrittive nei confronti degli stranieri nonostante gran parte degli attentatori siano cittadini tedeschi. Tra gli interventi più significativi si registrano lo snellimento delle procedure di espulsione e la legittimazione per i medici di violare il segreto professionale. Nel febbraio 2024 viene approvata la *Rückführungsverbesserungsgesetz* (letteralmente: legge per il miglioramento dei rimpatri), con l'obiettivo dichiarato di semplificare il procedimento per ottenere la cittadinanza tedesca e, nello stesso tempo, di accelerare le espulsioni dei richiedenti asilo le cui domande sono state respinte²⁴.

In Italia misure straordinarie antiterrorismo sono state introdotte nel 2001²⁵, nel 2003²⁶ e nel 2005²⁷ a seguito dei gravi attacchi a New York e Londra e nel 2015 il decreto-

Parlamento il 19 dicembre 2023, è entrato in vigore solo a fine gennaio 2024, dopo la pronuncia del Conseil Constitutionnel che ha censurato 32 articoli in quanto «cavaliers législatifs» e 3 articoli nel merito; cfr. P. Piciacchia, *Dalle elezioni senatoriali alla legge sull'immigrazione (guardando al nuovo governo Attal e alle sentenze del Conseil): l'esecutivo francese in affanno e la continua ricerca di una strategia*, in «Nomos. Le attualità nel diritto», 2023, n. 3, Décision n. 2023/863 DC del 25 gennaio 2024.

²⁴ Gesetz zur Verbesserung der Rückführung (*Rückführungsverbesserungsgesetz*), 26 febbraio 2024.

²⁵ Cfr. legge 14 dicembre 2001, n. 431 (*Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 12 ottobre 2001, n. 369, recante misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale*); legge 15 dicembre 2001, n. 438 (*Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 18 ottobre 2001, n. 374, recante disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*).

²⁶ Legge 14 gennaio 2003, n. 7 (*Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, adottata a New York il 9 dicembre 1999, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno*); legge 14 febbraio 2003, n. 34 (*Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 15 dicembre 1997, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno*).

²⁷ Legge 1° agosto 2005, n. 155 (*Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*); cfr. dir. 115/2008/UE e C. giust., 7 marzo 2017, causa 638/2016.

legge n. 7 del 18 febbraio 2015, convertito nella legge n. 43 del 2015, intervenne in ambito penale con riguardo ai delitti di terrorismo.

Nel nostro Paese, la prospettiva che vede i temi dell'immigrazione e della sicurezza associarsi in un legame di interdipendenza si ritrova nel decreto-legge n. 113, del 4 ottobre 2018, convertito nella legge n. 132, del 1° dicembre 2018. Il valore cruciale che le tematiche ivi affrontate assumevano nel contesto generale dell'agenda governativa si evince dalla questione di fiducia posta in fase di conversione in legge. Con riguardo alla gestione dei migranti, la norma divenuta nota come «decreto sicurezza» o «decreto Salvini», dal nome dell'allora ministro dell'Interno, introdusse alcune novità controverse, incidenti in senso contrario rispetto alla razionalizzazione e promozione di un percorso di regolarizzazione e inserimento dei migranti nella società. Si dispose, tra l'altro, l'abolizione della protezione umanitaria garantita soltanto a una limitata categoria di casi (persone affette da gravi patologie o vittime acclarate di catastrofi naturali o abusi o a chi si sia reso responsabile di atti di particolare valore civile). Si tenga conto che la protezione umanitaria non è una misura imposta dall'Unione Europea, che lascia in questo senso discrezionalità di opzione agli Stati membri, i quali pure in larga parte hanno scelto di introdurla. Ma anche volendo escludere l'esistenza di vincoli sovranazionali o internazionali in merito, ai sensi degli articoli 10, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., la misura suscita perplessità in termini di opportunità, dal momento che l'adozione di una politica così restrittiva ha l'effetto di aumentare il rischio di emarginazione di soggetti destinati a rimanere irregolari, raggiungendo quella zona grigia e promiscua suscettibile di derivare in criminalità. Deleterio anche il ridimensionamento del sistema degli SPRAR, luoghi di prima accoglienza dei migranti di ambito comunale, caratterizzati per dimensioni piccole e legati alle amministrazioni territoriali, che stavano dando tendenzialmente buoni frutti in termini di accoglienza e primo inserimento. Tali centri vengono riservati a minori stranieri non accompagnati e a persone già in possesso della protezione internazionale.

Criticità emergono anche con riferimento alla possibilità di trattenere in detenzione lo straniero in attesa dell'accompagnamento coattivo alla frontiera non solo nei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) ma anche in «strutture diverse», con potenziali conseguenze negative dovute alla probabile promiscuità con criminali comuni o soggetti detenuti per altre ragioni. L'irrigidimento della normativa italiana sull'immigrazione esprime una scelta di campo che colloca il nostro sistema nell'ambito dei modelli di gestione dei flussi migratori in entrata incentrati sul perseguimento di obiettivi di limitazione e filtro, più che su accoglienza e integrazione. Presupposto di questo orientamento è la posizione che associa inscindibilmente il contenimento dell'immigrazione a un miglioramento delle condizioni di sicurezza collettiva. Evidentemente la «questione migranti» impone la predisposizione di strumenti di controllo capillare, finalizzati a impedire l'ingresso sul territorio di elementi pericolosi, ma tali misure devono essere adeguate, proporzionate e ponderate tenendo conto dell'impatto in termini di effettivo miglioramento della sicurezza. Non si può trascurare che il nostro quadro costituzionale tutela e promuove i diritti degli esseri umani, secondo una prospettiva ben più ampia delle prerogative legate alla cittadinanza. Lo status di migrante irregolare costituisce un fattore che, in determinate, circostanze può rappresentare un detonatore di criminalità, ma ciò accade soprattutto nei casi in cui non sono previsti canali di ricezione adeguati. L'inefficienza e la frammentarietà della rete di prima accoglienza e della gestione delle procedure di identificazione e prima integrazione sono alla base dei problemi di sicurezza dovuti a persone che sfuggono alle maglie dei controlli ed entrano in un limbo di illegalità. Il pericolo è che la (legittima) volontà politica di inviare segnali di intransigenza e rigidità alla parte di elettorato che percepisce l'immigrazione come la principale minaccia per la sicurezza civile e sociale – nel senso di benessere economico che si ritiene messo a repentaglio dai migranti²⁸ –

²⁸ A. Castel, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Torino, Einaudi, 2011.

porti a introdurre misure che possono risultare inutilmente restrittive, incidendo sulla sfera dei diritti individuali senza comportare vantaggi particolari in termini di potenziamento della sicurezza. La questione migratoria continua a essere al centro dell'agenda politica tanto da diventare manifesto identificativo di una linea di azione. È quanto accaduto con l'esecutivo in carica che si caratterizza per l'approccio inflessibile alla questione migratoria, che riassume l'indirizzo governativo, divenendone bandiera²⁹. Il piano del governo Meloni prevede l'esternalizzazione delle frontiere attraverso accordi di cooperazione con i Paesi di origine, come quello stipulato con la Tunisia³⁰ e l'esternalizzazione degli arrivi, su modello dell'accordo firmato con l'Albania dove è stato istituito un centro dedicato a migranti in salute e provenienti da «Paesi sicuri»³¹.

²⁹ La questione migratoria è uno dei fondamenti della strategia politica di Giorgia Meloni, a capo del governo dall'autunno 2022. La campagna si è caratterizzata per toni intransigenti in materia dei flussi migratori definiti senza mezzi termini invasioni e l'intenzione dichiarata (e irrealizzabile in ragione dei vincoli del diritto internazionale e umanitario) di attuare un «blocco navale» totale, finalizzato a impedire *tout court* lo sbarco dei migranti su territorio italiano; cfr. V. Forgnone, *Centrodestra e migranti: cos'è il blocco navale proposto da Meloni*, in «la Repubblica», 29 agosto 2022.

³⁰ Cfr. F. Grignetti, *Meloni vola a Tunisi: 105 milioni di aiuti per fermare i migranti*, in «La Stampa», 18 aprile 2024. Contro le politiche di esternalizzazione delle frontiere in Tunisia ha preso posizione l'Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), rinvenendo nella strategia un serio potenziale di violazione dei diritti umani; cfr. ASGI, *Strategie legali di contrasto alle politiche di esternalizzazione. Il contenzioso sperimentato in relazione alla cooperazione italo-tunisina*, luglio 2024, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2024/07/Articolo-Tunisia.docx.pdf>.

³¹ L'accordo Italia-Albania, firmato dal governo italiano e da quello albanese nel novembre 2023, prevede che le persone migranti soccorse dalle autorità italiane nel Mar Mediterraneo non siano portate in un porto sicuro in Italia, ma in Albania. Esso ha suscitato clamore ed è stato oggetto di un contenzioso di fronte alle Corti italiane che ne hanno dichiarato l'illegittimità alla luce della normativa europea; cfr. A. Natale e F. Filice, *Nota ai provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti disposti dalla Questura di Roma ai sensi del Protocollo Italia-Albania, emessi dal Tribunale di Roma, sezione specializzata nella protezione internazionale, il 18 ottobre 2024*, in «Questione Giustizia»,

Si registra un netto contrasto all'attività delle ONG nel Mediterraneo, accusate di costituire un *pull-factor*, ovvero un elemento di attrazione per i migranti, mentre l'azione del governo in carica è improntata alla deterrenza, come si evince dalla legge di conversione del cosiddetto «Decreto flussi», in vigore dal dicembre 2024³².

Il diritto comparato dimostra che misure genericamente restrittive della sfera dei diritti degli stranieri e dei migranti in particolare non hanno dato esiti soddisfacenti in termini di miglioramento della sicurezza pubblica, risultando nella gran parte dei casi eccessivamente invasive. È assodato, lo ribadiamo, che la garanzia della sicurezza pubblica rappresenta un fine primario per uno Stato costituzionale, ma in un contesto democratico tale fine non giustifica (tutti) i mezzi. Ferma restando la necessità di controlli efficienti e filtri efficaci volti a scongiurare l'ingresso sul territorio di soggetti pericolosi per la pubblica sicurezza, un irrigidimento eccessivo e indiscriminato dei flussi migratori in entrata non è compatibile con un contesto democratico in cui i diritti delle persone, anche migranti, assumono valore cruciale.

A questo proposito non si può fare a meno di evocare un giudizio del *Conseil Constitutionnel* che, con riferimento alla normativa francese sulla sicurezza, giudicò illegittime le sanzioni imposte a chi si rendesse «colpevole» di «reati di solidarietà», recando aiuto a migranti irregolari mosso esclusivamente da ragioni «umanitarie». A fondamento della decisione il principio di *fraternité*, che caratterizza il costituzionalismo di matrice liberale e ispira dunque anche il nostro ordinamento. Il principio solidaristico può essere

22 ottobre 2024; S. Greco, *Protocollo Italia-Albania: sull'extraterritorialità del diritto UE e della tutela dei diritti costituzionali*, in «Diritti comparati», 13 maggio 2024.

³² Cfr. legge 9 dicembre 2024, n. 187, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali*, in «GU Serie generale», 10 dicembre 2024, n. 289.

invocato in sede giurisdizionale e di controllo di costituzionalità per ricordare che la priorità del nostro sistema è la salvaguardia dei diritti individuali, che devono essere temperati con gli interessi della cittadinanza, ma che non possono essere soggetti a limitazioni irragionevoli. La solidarietà nei confronti dell'altro e il sostegno in caso di disagio non è un principio di ordine morale ma un dovere sancito dalla Costituzione.

3. *Multiculturalismo e immigrazione. Modelli di accoglienza e integrazione nelle democrazie stabilizzate*

Il fenomeno della migrazione di flussi più o meno ampi di persone sul territorio rappresenta una costante nella storia dell'umanità; se ne hanno testimonianze remote già nella storiografia antica, ma anche nella letteratura e nella mitologia. Si potrebbe affermare che lo spostamento, anche massiccio, delle persone sul territorio rappresenti una realtà inevitabile e connaturata all'essere umano. Vi è infatti una linea di continuità dei flussi migratori, nati insieme con l'esigenza dell'essere umano a spostarsi, spinta dettata da semplice curiosità o, più spesso, dalla necessità. La storia dimostra l'inevitabilità delle migrazioni delle genti e delle mescolanze dei popoli che, nelle ultime decine di anni, hanno assunto dimensioni davvero significative, scatenando reazioni contrastanti a livello sociale e istituzionale.

L'analisi del fenomeno delle migrazioni dal punto di vista del diritto costituzionale consente di osservare alcuni ordinamenti che si sono letteralmente formati grazie all'immissione nel territorio di migranti che stabilendosi su un territorio incontaminato, integrandosi tra loro e associando al bagaglio culturale di riferimento un patrimonio legato alla nuova realtà hanno determinato la costituzione di uno spirito di popolo originale. Basti pensare agli Stati Uniti o, in generale, ai territori del cosiddetto nuovo e nuovissimo mondo come Australia e Nuova Zelanda, fondati sul *melting pot* di genti che, più o meno liberamente, hanno scelto di abitarvi ed eleggervi patria.

Nel momento in cui ci si trova di fronte a ondate di immigrazione è indispensabile operare una scelta di campo, adottando una linea di indirizzo che indichi l'approccio dell'ordinamento nei confronti degli stranieri che si stabiliscono sul territorio ed entrano a far parte del tessuto sociale, arricchendolo di sfumature e complessità. La questione prioritaria cui uno Stato è chiamato a rispondere quando diviene ricettacolo di imponenti quantità di persone dall'estero è il ruolo che questi soggetti occuperanno nella società. L'approccio del modello ordinamentale rispetto a un fenomeno che interviene in maniera invasiva sulla realtà di un Paese risulta determinante nella definizione del percorso evolutivo di uno Stato costituzionale. Quale è la posizione che gli immigrati detengono nello Stato in cui vanno ad abitare? Fino a quando questi individui sono considerati stranieri e dunque in certa misura inesorabilmente estranei alla dimensione pubblica circostante? Come sono considerati gli immigrati di seconda e terza generazione?

Queste domande sono cruciali e costituiscono il presupposto di qualunque riflessione in ordine alla materia migratoria da un punto di vista sociologico ma, soprattutto, giuridico-istituzionale.

4. *Quale ruolo per le persone migranti nelle democrazie stabilizzate? I diritti di cittadinanza in un ordinamento costituzionale*

La distinzione tra cittadini e stranieri rileva in relazione solo con lo Stato: nella vita quotidiana, nel rapporto con le persone (se non si è gravati da pregiudizi specifici) il fatto che amici o conoscenti siano cittadini o stranieri non cambia nulla, mentre agli occhi dello Stato, cittadini e stranieri sono diversi. Nello specifico questa differenza si manifesta nel fatto che lo Stato non riconosce gli stessi diritti a cittadini e stranieri: i diritti politici (elettorato attivo e passivo) sono infatti riservati ai soli cittadini, a coloro i quali cioè rappresentano il popolo (elemento costitutivo soggettivo dello Stato). Dal punto di vista tecnico-giuridico gli stranieri sono

persone che vivono in uno Stato di cui non sono cittadini e che, a differenza di questi ultimi, godono di tutti i diritti meno che dell'elettorato attivo e passivo e di un regime differenziato di libertà di circolazione.

Come è noto, nel mondo esistono due principali sistemi che un ordinamento utilizza per trasmettere la cittadinanza: il modello fondato sul criterio dello *ius sanguinis*, che privilegia il legame di sangue con gli ascendenti, e quello basato sullo *ius soli*, che dà priorità al luogo di nascita e dunque al legame con il territorio. Nel considerare questi due archetipi occorre tenere a mente che ogni scelta del decisore pubblico è ispirata all'esigenza di rispondere a un'istanza emersa nella comunità di riferimento. Anche con riguardo alla cittadinanza, la decisione originaria degli ordinamenti di aderire a un modello di *ius sanguinis* o *ius soli* non è certo casuale bensì dovuta al bisogno di raggiungere un obiettivo preciso. La federazione USA, per esempio, ordinamento «giovane» e creato sulla base di ondate migratorie di varia provenienza optò per l'assegnazione della cittadinanza a chiunque nascesse sul territorio, allo scopo di favorire la creazione di un popolo nuovo, agevolando il distacco dalle nazioni di provenienza attraverso il riconoscimento di diritti. All'origine della scelta vi era la necessità di costruire una nuova identità nazionale, aggregata attorno a principi e valori dettati dalla Costituzione federale. In Italia, al contrario, come in altri Paesi tradizionalmente esportatori di migranti, fu privilegiato il criterio legato alla discendenza, per il bisogno di conservare attraverso la cittadinanza il legame con la terra natia anche con i figli e nipoti di chi partiva. Oggi, in Italia, la cittadinanza si acquista prevalentemente attraverso lo *ius sanguinis*. La materia (dopo il fallito tentativo di riforma delle ultime legislature e le numerose proposte che continuano ad avvicinarsi su fronti trasversali) è ancora disciplinata dalla legge n. 91/1992 che stabilisce i modi di acquisto della cittadinanza per «fatto naturale» affermando che si diventa cittadini italiani se si nasce da almeno un genitore italiano o se si è adottati da cittadini italiani oppure se si nasce su territorio italiano da genitori apolidi

(persone prive di cittadinanza) o da genitori di cittadini di uno Stato che prevede solo lo *jus soli* (e dunque preclude a bambini non nati sul territorio dello Stato l'acquisizione della cittadinanza). Vengono previste anche possibilità di acquisire la cittadinanza «per fatto volontario» e, in particolare, per matrimonio, per residenza e per ascendenza. Nello specifico, rispettivamente, diventa cittadino italiano il coniuge di un cittadino/a italiano/a che, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni sul territorio della Repubblica, oppure risieda legalmente da almeno tre anni su territorio estero; lo straniero nato in Italia che vi abbia risieduto legalmente, senza interruzioni fino al compimento della maggiore età, se presenta istanza di cittadinanza entro un anno da tale data; lo straniero che, pur non essendo nato sul territorio italiano, vi risiede legalmente da almeno dieci anni. Il periodo di residenza è ridotto a quattro anni continuativi per i cittadini di uno Stato membro dell'Unione Europea. Attenzione: la dimostrazione della permanenza continuativa sul territorio italiano compete al richiedente la cittadinanza. Anche lo straniero che presti servizio alle dipendenze dello Stato italiano per almeno cinque anni può richiedere la cittadinanza. Analogamente, gli apolidi, dopo almeno cinque anni di residenza sul territorio italiano possono presentare istanza di cittadinanza. Da ultimo, diventa cittadino italiano lo straniero che possa vantare un genitore o un ascendente in linea retta di secondo grado che sia cittadino italiano per nascita. In tutti i casi di acquisto della cittadinanza per fatto volontario, l'istanza deve essere corredata di un contributo pari a circa 200 euro versato al sindaco del comune di residenza oppure all'autorità consolare di riferimento. Non si può fare a meno di notare che la normativa vigente sulla cittadinanza è stata adottata in un contesto radicalmente diverso da quello attuale (la legge precedente risaliva al 1912). Dopo più di trent'anni il mondo è cambiato, la società si è evoluta convulsamente e sono mutate di conseguenza le esigenze che le istituzioni sono chiamate a soddisfare. Le più recenti iniziative di riforma prevedono l'introduzione di un principio di *ius soli* mitigato (riconoscimento della cittadinanza italiana ai

bambini nati su territorio italiano o arrivati in Italia molto piccoli, a fronte del rispetto di determinate condizioni: inserimento dei genitori nella società e nel mondo del lavoro) e *ius scholae* o *ius culturae* (riconoscimento della cittadinanza italiana a bambini stranieri a fronte del superamento di un ciclo scolastico in Italia) e aspirano soprattutto a rispondere alle istanze dei cosiddetti italiani di seconda generazione, ovvero bambini nati in Italia o arrivati nel nostro Paese da piccoli, inseriti nel circuito sociale ed educativo del nostro ordinamento ma privi della cittadinanza³³. Le resistenze nei confronti del cambiamento proposto non tengono conto del fatto che – come già sottolineato – dal punto di vista del godimento dei diritti, cittadini e non cittadini sono quasi del tutto assimilati: libertà civili e diritti sociali sono infatti prerogativa di tutte le persone. Solo i diritti politici sono ancora riservati ai cittadini a prescindere che questi vivano, partecipino e contribuiscano attivamente alla vita della comunità, e questo può essere considerato contraddittorio.

È possibile mettere in luce aspetti positivi e criticità dei principali modelli di accoglienza adottati nel panorama mondiale, che in fase applicativa non corrispondono perfettamente alle categorie opposte del multiculturalismo e dell'assimilazione ma si sono evolute, influenzate dai cambiamenti sociali e dai mutamenti dei flussi migratori in entrata, configurando sistemi ibridi. In particolare, si pensi agli esempi della Germania, della Francia e del Regno Unito – tradizionalmente ritenuti rappresentativi rispettivamente dei modelli funzionale, dell'assimilazione e del multiculturalismo – per osservare le variazioni degli orientamenti di strategia politica e normativa in risposta alle nuove esigenze sociali. L'approccio italiano è stato fino a ora frammentario e non riconducibile a una scelta strategica, ma la gestione dei flussi migratori è inequivocabilmente tema centrale dell'agenda di governo e, in generale, argomento imprescindibile nel programma di qualsiasi forza politica.

³³ Cfr. G. Milani, *Ius linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2019, n. 2, pp. 95 ss.

Presupposto di quest'analisi comparativa è un'osservazione di partenza che vede sostanzialmente tutte le democrazie costituzionali contemporanee caratterizzarsi come «società multiculturali». Si tratta di un dato di fatto che prescinde dalla volontà di un ordinamento di sostenere e valorizzare le differenti componenti tradizionali e religiose esistenti sul territorio e che attiene esclusivamente al riscontro oggettivo della presenza di molteplici gruppi sociali portatori di valori e tradizioni differenti³⁴. Mentre alcuni ordinamenti affondano letteralmente le loro radici nella diversità etnica e culturale, caratterizzandosi fin dall'origine come frutto della commistione di componenti disomogenee – si pensi agli Stati Uniti, al Canada, all'India o, in Europa, al Belgio – in altri sistemi la dimensione multiculturale è sopraggiunta come conseguenza dell'immigrazione³⁵. Nel caso del Regno Unito, il retaggio coloniale risulta determinante nella configurazione di un sistema profondamente pluralista³⁶. L'esperienza imperiale, con l'accettazione della persistenza di regimi autoctoni come i reami dei maharaja in India o le realtà tribali africane, subordinata al riconoscimento della superiore autorità coloniale britannica, ha favorito una propensione alla ricezione di minoranze etniche e religiose. Oggi in Gran Bretagna esistono politiche distinte destinate ai rifugiati o richiedenti asilo in ragione di persecuzioni politiche o guerre in patria e ai cosiddetti migranti economici, che lasciano la terra di origine per migliorare le proprie condizioni di vita. Nel primo caso si registrano interventi di livello nazionale, tra cui si segnala un programma di integrazione dei rifugiati (*Refugee Integration and Employment Service*), mentre le azioni previste per i migranti economici sono intraprese prevalentemente in ambito locale. Importante è il piano di integrazione istituito dalla Greater London Authority nel

³⁴ Cfr. E. Colombo, *Le società multiculturali*, Roma, Carocci, 2011; A. Semprini, *Il multiculturalismo. La sfida della diversità nelle società contemporanee*, Roma, FrancoAngeli, 2003.

³⁵ Cfr. Cerrina Feroni e Federico (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, cit., Introduzione, p. 2.

³⁶ Cfr. Martinelli, *Il modello di integrazione della Gran Bretagna*, cit., p. 17.

2011, *Refugee and Migrant Integration Strategy*, che introduce misure di sostegno per l'apprendimento della lingua, la formazione professionale, la ricerca di un'occupazione e di un'abitazione, insistendo in settori strategici quali sanità e coesione sociale e garantendo un'efficace piattaforma informativa su diritti, doveri e opportunità. Caratteristiche di base del multiculturalismo britannico sono il riconoscimento e la tutela delle singole identità culturali e l'assegnazione di un ruolo alle diverse comunità di immigrati, cui – come si è accennato – viene riconosciuto un ruolo politico. Le comunità etniche, infatti, al pari di associazioni culturali e organizzazioni religiose, ricevono finanziamenti pubblici e sono identificate come importanti canali di dialogo e cooperazione. Questo modello così plurale e aperto, fondato su una concezione dinamica e non stereotipata della società e finanche dell'identità nazionale, mostra i primi segni di cedimento a partire dagli anni '90 ed è messo definitivamente in crisi nel corso degli anni Duemila, quando alle sommosse di base etnica del 2001 si sommano gli attacchi del terrorismo internazionale che colpiscono gli Stati Uniti dapprima ma, dolorosamente, anche il cuore dell'Inghilterra. È infatti dopo gli attentati di Londra del luglio 2005, compiuti da cittadini inglesi di seconda e terza generazione, che voci trasversali denunciano il fallimento del modello di integrazione attuato fino ad allora. Nello specifico, il multiculturalismo viene indicato come causa di frammentazione sociale, incapace di promuovere e realizzare integrazione ma, al contrario, alla base del «separatismo sociale»³⁷ presente nella società britannica.

In netta contrapposizione con il tradizionale approccio britannico all'immigrazione si pone il modello francese che aspira all'assorbimento delle più varie componenti etniche e culturali, imponendo l'accettazione e la condivisione dei principi e dei valori del patrimonio costituzionale francese, riassunto nel cosiddetto «Vocabolario della Repubblica», che include il rispetto del principio di laicità, di uguaglianza e in generale dei diritti salvaguardati dalla Costituzione, insieme

³⁷ Così *ibidem*, p. 20.

all'ossequio delle regole democratiche e dello stato di diritto³⁸. In realtà, forse troppo semplicisticamente il modello francese è stato definito come di assimilazione, senza tenere conto di peculiarità della compagine sociale, tra cui la mancata corrispondenza tra stranieri e immigrati. A differenza di quanto accade con riferimento alla maggioranza degli ordinamenti che ricevono migranti, in Francia una larga fascia di immigrati è francese. Si calcola che circa il 40% degli immigrati ha la cittadinanza francese mentre la categoria di immigrato – istituzionalizzata negli anni '90 – indica «una persona nata straniera all'estero e residente in Francia»³⁹. Nel settembre 2018, dopo un iter travagliato, è stata approvata dal Parlamento la proposta promossa dall'ormai ex ministro dell'Interno del governo Macron, Gérard Collomb, la legge per un'immigrazione controllata, un diritto d'asilo effettivo e un'integrazione riuscita⁴⁰. Si è giunti all'adozione della normativa dopo mesi di contestazioni rivolte contro l'inasprimento della normativa che aspira a conseguire risultati in termini di riduzione dell'immigrazione di massa. Obiettivi dichiarati della legge sono la diminuzione dei tempi di istruzione delle richieste d'asilo, la velocizzazione delle procedure di espulsione per chi subisca il rigetto della domanda di asilo e il miglioramento delle condizioni di accoglienza per coloro la cui istanza venga invece accolta. I tempi per depositare la richiesta di asilo sono ridotti da undici a sei mesi e – al fine di agevolare i respingimenti alla frontiera – si prevede che i migranti che non ottengono lo status di rifugiato vengano trattenuti nei centri di detenzione amministrativa, prima di essere rimpatriati, per un tempo che può estendersi fino a novanta giorni (la normativa previgente fissava in quarantacinque giorni il tetto massimo per la detenzione). L'esame del testo fa emergere un approccio più orientato all'allontana-

³⁸ Cfr. E. Grosso, *L'integrazione alla francese: tra assimilazione e differenza*, in Cerrina Feroni e Federico (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, cit., pp. 65 ss.

³⁹ Cfr. *ibidem*, p. 66.

⁴⁰ Cfr. legge n. 2018/778 del 10 settembre 2018 «pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie» (1).

mento che all'accoglienza dei migranti, ma questo rispecchia una tendenza piuttosto diffusa tra le principali democrazie nella quale l'Italia, con le iniziative intraprese dal governo in carica, rientra a pieno titolo.

In Germania, un accordo per la modifica della disciplina sull'immigrazione è stato approvato il 2 ottobre 2018, dopo mesi di negoziazioni tra le componenti della *Grosse Koalition* governativa. La nuova disciplina si caratterizza per la determinazione di una sostanziale separazione tra migranti economici e richiedenti asilo e vede la luce con l'obiettivo dichiarato di attrarre forza lavoro qualificata da Paesi extra UE, rendendo di fatto più difficoltoso l'ingresso in Germania per i migranti extracomunitari meno istruiti, a meno che questi possano dimostrare di avere già ottenuto un'offerta di lavoro sul territorio tedesco. Il modello di riferimento dichiarato è quello canadese: i migranti vengono classificati tenendo conto di una serie di criteri, tra i quali il titolo di studio, l'età, le competenze linguistiche, le eventuali offerte di lavoro ricevute e la capacità economica. Nel giugno 2024 è entrata in vigore in Germania una nuova legge federale sulla cittadinanza, che riconosce a tutti i bambini e le bambine di origine straniera nati nel Paese la possibilità di ottenere la cittadinanza tedesca, nel caso in cui almeno uno dei genitori sia titolare di un permesso di soggiorno permanente e abbia risieduto legalmente in Germania per più di cinque anni (in precedenza il periodo minimo di residenza corrispondeva a otto anni). È possibile conservare la cittadinanza dei genitori, affiancandola a quella tedesca. La norma è volta a favorire la naturalizzazione delle nuove generazioni e consentire la doppia cittadinanza. Peraltro, si registra un irrigidimento della procedura per chi non sia in grado di dimostrare di essere autosufficiente dal punto di vista finanziario o per coloro i quali rifiutino di riconoscere i principi fondamentali della Costituzione tedesca. La legge attesta l'incompatibilità di atti di antisemitismo, razzismo, discriminazione di genere o relativa all'orientamento sessuale con la dignità umana riconosciuta come inviolabile dalla Legge fondamentale. Ancora, nel testo si prende atto esplicitamente della re-

sponsabilità storica tedesca per i crimini contro l'umanità e le violazioni dei diritti umani perpetrate in particolare a danno della popolazione di origine ebraica⁴¹.

I sistemi sopra descritti sono diversi e influenzati dal contesto costituzionale e sociale di riferimento ma un dato certo e valevole, mi sento di dire, a livello universale è che il senso di appartenenza si costruisce e si riconosce, non si concede tramite strumenti formali.

La cittadinanza è uno status giuridico cui corrispondono diritti e doveri e che si riconosce a chi appartiene a una determinata comunità. In concreto, criteri di assegnazione dovrebbero essere specchio di un consolidato senso di appartenenza fondato su indicatori precisi quali lingua, principi e valori costituzionali. A parere di chi scrive, a bambini nati sul territorio nazionale, la cui madrelingua è quella dello Stato in cui vivono, che frequentano le scuole e i luoghi di aggregazione del posto in cui crescono, assorbendo gli insegnamenti che la società è capace di dare, la cittadinanza va riconosciuta, non concessa.

Può accadere che i dettami costituzionali e le regole di convivenza della nostra democrazia non siano condivisi dalle famiglie di origine, ma questo succede anche in realtà autoctone al cento per cento, in cui non sempre ciò che si apprende in casa corrisponde con le norme del buon vivere civile. L'ordinamento costituzionale, in questi casi, ha il compito di fornire un modello alternativo che consenta di rifiutare un sistema valoriale in cui non ci si identifica e allontanarlo per aderire a una realtà che si sente propria. Ma questo, si ribadisce, vale per italiani e stranieri.

Qualche tempo fa fu pubblicato online un video⁴² in cui si rivolgevano a bambini di origine diversa ma nati e cresciuti in Italia domande che tipicamente si pongono ai

⁴¹ Cfr. *Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz - StARModG*, 27 giugno 2024; *Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)*, <https://italien.diplo.de/it-it/servizi/cittadinanza/1439926>.

⁴² *Ius soli*: «Ehi, lo sai che (non) sei italiano?», in «la Repubblica», 16 giugno 2017, https://www.repubblica.it/dossier/politica/riforme-da-non-tradire/2017/06/16/video/ius_soli_ghi_lo_sai_che_non_sei_italiano-423014505/.

più piccoli: cosa vuoi fare da grande, qual è il tuo piatto preferito, di che squadra sei tifoso. Se si oscurasse il video, ascoltando solo l'audio dell'intervista nessuno dubiterebbe del fatto che gli interpellati sono tutti italiani. I bambini rispondono pronti alle domande, l'unica esitazione arriva quando si chiede «qual è la tua cittadinanza», ovviamente nessuno sa rispondere; al quesito più diretto: «Sei italiana» una ragazzina ribatte eloquentemente: «No, sono abruzzese». Tutti restano straniti di fronte alla scoperta di non essere italiani a tutti gli effetti. Uno di loro non è preoccupato, dice: «Non importa cosa dice lo Stato, io sono me stesso, nessuno può cambiare quello che sono, io mi sento italiano». Ha ragione e lo Stato glielo dovrebbe riconoscere.

Concentrando il ragionamento sul caso italiano, occorre tenere bene a mente la differenza sostanziale tra le nozioni di «accoglienza» e «cittadinanza». Nel contesto della nostra democrazia il concetto di accoglienza si lega all'articolo 10 della Costituzione, nella parte in cui afferma che la persona straniera alla quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite in Italia, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Evidentemente la categoria dell'accoglienza non riguarda chi nasce o vive abitualmente in una società in cui è pienamente integrato, perché si accolgono gli estranei, non chi è già parte della stessa comunità. Diverso è il significato di cittadinanza che, in senso tecnico-giuridico, indica la titolarità dei diritti politici, ossia la possibilità di votare o candidarsi alle elezioni e, insieme alla piena libertà di movimento sullo spazio nazionale e dell'Unione Europea, è l'unica prerogativa che è riservata ai cittadini e alle cittadine, non a ogni individuo presente sul territorio. Infatti, come già ricordato, tutti i diritti civili – come la libertà di manifestazione del pensiero e di religione – e sociali – come il diritto alla salute e all'istruzione – spettano all'essere umano in quanto tale, senza distinzione dettata dalla nazionalità attestata dai documenti. A questo punto il ragionamento si concentra sul criterio in base al quale assegnare la cittadinanza e i diritti che ne conseguono. La questione di fondo è semplice: chi

ha diritto a partecipare attivamente alla vita pubblica di un ordinamento costituzionale?

1) Chi è figlio di genitori titolari della cittadinanza ma vive stabilmente all'estero e magari vi è sempre vissuto;

2) chi nasce sul territorio o ci abita sin dalla tenera età, padroneggia la lingua locale come madrelingua, frequenta le scuole dell'obbligo con profitto, cresce immerso nella società italiana con i riferimenti culturali che tale ambiente trasmette.

La razionalità imposta a chi ragiona in termini di diritto rende la domanda quasi oziosa perché pare logico che chi vive sul territorio, partecipa alla vita della comunità e contribuisce ad arricchirla con il proprio lavoro, con lo studio o con l'impegno sportivo debba avere possibilità di scegliere da chi farsi rappresentare nelle istituzioni oppure di impegnarsi attivamente, candidandosi a una carica politica. Oggi, al contrario, in Italia, persone che hanno ottenuto la cittadinanza per legami di ascendenza, trascorrendo la vita lontano dal suolo italiano possono votare mentre chi è cresciuto qui deve assistere da spettatore al circuito della democrazia.

La cittadinanza non è una gentile concessione offerta a chi risponde a presunte caratteristiche somatiche, culturali o tradizionali arbitrariamente stereotipate, bensì una fredda categoria del diritto, uno status giuridico al quale corrispondono diritti e doveri. Il problema è che attualmente, nel nostro Paese, esiste uno sbilanciamento che mina l'equilibrio perfetto tra i diritti e i doveri alla base del costituzionalismo, perché molte persone che hanno vissuto tutto o gran parte del loro tempo in Italia, lavorando e pagando le tasse o studiando e crescendo nel rispetto dei valori costituzionali sono discriminate. Lo Stato ha il dovere di colmare il divario tra diritti e doveri che penalizza soprattutto i cosiddetti italiani di seconda generazione e che offende il principio di eguaglianza sul quale si incardina l'impianto costituzionale. Si ribadisce che la cittadinanza deve essere *riconosciuta*, non concessa, a chi è italiano per aver assorbito i principi, i valori, la lingua e la cultura di questo Paese, pur associandoli a retaggi provenienti da tradizioni diverse,

come già accade nella maggior parte delle nostre famiglie, frutto di commistioni variegata che arricchiscono l'identità individuale e hanno ben poco a che fare con il diritto di voto, che attiene principalmente al legame viscerale e concreto con l'ordinamento, dimostrato dalla presenza effettiva e costante sul territorio e dal rigoroso rispetto delle regole.

Persone che non si sentono «riconosciute» dall'ordinamento che sentono proprio e che non possono partecipare attivamente alla vita pubblica eleggendo rappresentanti o candidandosi direttamente alimentano le fila degli insoddisfatti e sfiduciati e concorrono ad aumentare i dati dell'astensionismo. Riconoscere i diritti politici a chi è parte integrante e risorsa della società è un modo per ravvivare la partecipazione popolare alle dinamiche politiche e favorire le connessioni tra governati e governanti necessarie a consolidare la democrazia ed evitare il degrado costituzionale.

CAPITOLO QUARTO

LA PARITÀ DI GENERE COME INDICATORE DEMOCRATICO

1. *I diritti delle donne tra Costituzione formale e materiale*

Il pieno riconoscimento dei diritti delle donne, il rispetto dei principi di non discriminazione e la presenza equilibrata dei generi nei circuiti decisionali sono indicatori affidabili dello stato di salute di un ordinamento democratico.

Le donne non sono una minoranza ma rappresentano circa la metà della popolazione che, nel nostro Paese e non solo, risulta primeggiare per risultati nelle scuole di ogni ordine e grado, negli studi universitari e *post-lauream* salvo diventare categoria evidentemente svantaggiata nel momento in cui ci si affaccia alla vita professionale e pubblica. La resistenza nel nostro sistema costituzionale e nella società di retaggi discriminatori costituisce un ostacolo significativo alla piena realizzazione delle potenzialità delle donne e impone una riflessione su strategie e misure utili al fine di rimuovere le discriminazioni dirette e indirette e garantire la partecipazione paritaria al tessuto produttivo, sociale e istituzionale in un'ottica di interesse collettivo, non solo femminile.

Nel 1790, Nicolas de Condorcet, filosofo, politico e uomo di scienza, indicò la subordinazione delle donne nel godimento dei diritti civili come uno dei principali ostacoli alla piena realizzazione delle capacità intellettuali e morali dell'essere umano e impedimento al conseguimento della felicità generale. Condorcet, anticipando le più attuali teorie, riteneva che la completa distruzione dei pregiudizi che hanno stabilito tra i due sessi una diseguaglianza di diritti avrebbe giovato anche alla componente maschile della società¹. Solo

¹ Cfr. J.A.N. de Condorcet, *Sull'ammissione delle donne al diritto di cittadinanza* (1790), in *Oeuvres de Condorcet*, Paris, Didot, 1847, vol. X.

un anno dopo, Olympe de Gouges stilò la *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*, che ricalcava provocatoriamente la celebre Carta dei diritti rivoluzionaria del 1789, rivendicando la parificazione dello status giuridico, politico e sociale di uomini e donne e ironizzando sui pregiudizi sessisti².

È vero che ben prima del dato giuridico la realtà sociale, i pregiudizi, il regime oppressivo dei costumi hanno a lungo influenzato la considerazione del ruolo femminile all'interno e fuori dalle mura domestiche, funzionalizzandolo in ragione delle esigenze familiari e subordinandolo sostanzialmente alle figure maschili di riferimento. L'esclusione femminile dalla vita pubblica e, ancora prima, il divieto di accesso ai più autorevoli e prestigiosi canali di istruzione per secoli ha rappresentato un'occasione mancata per le comunità che – precludendo alle donne i circuiti di discussione e decisione – non hanno potuto trarre vantaggio del contributo di un'ampia fascia della popolazione. Come dimostrano le posizioni di de Condorcet e de Gouges, qui solo succintamente riassunte, già nel XVIII secolo qualunque programma di rinnovamento sociale e giuridico volto al conseguimento degli ideali democratici non poteva che stabilire come prioritaria l'affermazione della parità forma-

² Cfr. O. de Gouges, *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne* (1791), Paris, Mille et une nuits, 2003, Preambolo: «Uomo, sei tu capace di essere giusto? Chi ti pone questa domanda è una donna: questo diritto, almeno, non glielo toglierai. Dimmi. Chi ti ha dato il potere sovrano di opprimere il mio sesso? la tua forza? le tue capacità? Osserva il creatore nella sua saggezza; percorri la natura in tutta la sua grandezza, alla quale sembri volerti avvicinare, e dammi, se ne hai il coraggio, un esempio di questo potere tirannico. Risali agli animali, consulta gli elementi, studia i vegetali, getta infine uno sguardo su tutte le modificazioni della materia organizzata e arrenditi all'evidenza, quando io te ne offro il modo. Cerca, scava e distingui, se puoi, i due sessi nell'amministrazione della natura. Ovunque, li troverai confusi, ovunque essi cooperano in armonioso insieme a questo capolavoro immortale! Soltanto l'uomo si è creato alla meno peggio un principio di questa eccezione. Bizzarro, cieco, gonfio di scienza e degenerato, in questo secolo di luce e di sagacità, nella più crassa ignoranza egli vuole comandare da despota su un sesso che ha ricevuto tutte le facoltà intellettuali; che vuole usufruire della rivoluzione e reclamare i propri diritti all'uguaglianza, per non dire di più».

le e sostanziale tra generi nella titolarità e nel godimento delle prerogative individuali. Preme sottolineare che anche prima delle rivoluzioni liberali che hanno aperto la via al riconoscimento universale dei diritti individuali, le donne delle classi privilegiate avevano in alcuni casi accesso ai diritti politici. Così nell'Europa medievale, in diverse realtà il voto era riservato ai capi dei clan, a prescindere dal genere. Storicamente, il primo passo per l'affermazione dei diritti civili femminili si manifesta attraverso la conquista del suffragio, ottenuta dolorosamente grazie all'impegno e al coraggio di molte donne e alcuni uomini. Nelle campagne per l'estensione del diritto al voto si distingue tra i movimenti suffragisti (composti in maggioranza da maschi), moderati e tesi a ottenere i risultati senza provocare rotture nel tracciato politico e istituzionale, e le più radicali suffragette. Ma la differenza tra i movimenti femminili e maschili non si riduceva a una questione di metodo, visto che alcuni tra questi ultimi supportavano la causa ritenendo che le donne fossero naturalmente più «buone» e sensibili ai problemi sociali mentre le suffragette respingevano con vigore l'esistenza di un ruolo «naturale» per le donne³.

Grazie alle strenue lotte per l'emancipazione femminile portate avanti coraggiosamente, il traguardo della parità formale è stato ampiamente conseguito e si è affermato come realtà inconfutabile nelle democrazie costituzionali. Eppure, ancora oggi, spostando lo sguardo dal rigore del dato formale alla realtà di fatti non si può non riscontrare una persistente disparità nell'accesso e nel godimento di alcune fondamentali prerogative individuali.

In Italia la piena parità di genere esiste sulla carta dal 1948, anno di entrata in vigore della Costituzione repubblicana che agli artt. 2, 3, 51 stabilisce inequivocabilmente la parità tra i generi nella sfera pubblica e privata. Per il completamento del percorso di parificazione formale tra uomini e donne nell'ambito della sfera familiare si è tuttavia dovuto attendere la riforma del diritto di famiglia del 1975,

³ Cfr. S. Morelli, *Emancipazionismo e democrazia nell'Ottocento europeo*, Napoli, ESI, 1992.

ma è un dato acclarato che la discriminazione di genere non è una patologia debellata dal nostro ordinamento. Infatti, nonostante appunto esistano riferimenti costituzionali e norme primarie che rendono inequivocabile l'esigenza di rispettare la parità e le pari opportunità tra i generi ancora ognuno di noi è testimone di una discriminazione dei fatti che si manifesta talora in forma diretta – si pensi alle differenze salariali espressamente sanzionate dalla Costituzione – e a volte indirettamente, come dimostra il dato che in moltissimi casi il «peso» delle incombenze familiari e la cura di bambini e anziani sia ancora prevalentemente a carico della componente femminile delle famiglie, poiché ancora spesso si dà per scontato che certi compiti di cura e accudimento spettino alle donne. Tutto ciò è dovuto in parte alla resistenza di una forte questione culturale, che si dimostra particolarmente difficile da superare. Il problema è che ancora oggi, anche nelle democrazie stabilizzate, esiste un gap enorme tra diritto formale e parità sostanziale.

L'esperienza dimostra che sovente la presa d'atto delle discriminazioni di genere che ancora resistono avviene nel momento in cui – una volta concluso il processo di formazione scolastica, universitaria e post-universitaria che vede le ragazze primeggiare tendenzialmente in tutti i campi – ci si affaccia al mondo del lavoro nell'ambito del quale si riscontrano atteggiamenti che variano dal paternalismo, alla molestia fino a ipotesi di vera e propria discriminazione. Un osservatorio che ha messo in luce la persistenza di una questione femminile nelle democrazie stabilizzate in cui apparentemente non esistono più ostacoli alla piena parità è stato offerto dalla crisi sanitaria del Covid-19. La pandemia ha esacerbato aspetti di criticità preesistenti, esponendo allo sguardo dell'osservatore attento un sostrato culturale in cui l'eguaglianza di genere e le pari opportunità non risultano priorità. In un articolo pubblicato su «The Atlantic», Helen Lewis ricorda che molti – per smorzare la drammaticità delle restrizioni alle libertà imposte dalle misure anti-contagio – hanno evocato i casi di Isaac Newton e William Shakespeare, che sono riusciti a dare il meglio di sé durante una terribile epidemia di peste che

imponere un isolamento forzato. Ebbene, secondo Lewis questo è stato possibile solo perché «Neither of them had child-care responsibilities»⁴. Il primo era infatti un single incallito mentre il secondo ha passato la quarantena a Londra mentre moglie e figli si trovavano a distanza di sicurezza a Stratford-upon-Avon. Questo dovrebbe essere il punto di partenza imprescindibile per una riflessione sugli strumenti da adottare per sostenere la componente femminile della società, risorsa attiva e preziosa non solo tra le mura domestiche, e non dilapidare il patrimonio di conquiste sul fronte della parità.

Nello strumentario strategico necessario per allineare la realtà al dato costituzionale, che nelle democrazie autentiche vuole piena parità tra generi, è fondamentale tenere conto delle situazioni concrete che vedono le donne andare incontro a difficoltà specifiche e studiare misure orientate a rispondere alle esigenze delle famiglie, in considerazione della prospettiva di genere che fino a ora è stata trascurata, lasciando che il carico di lavoro fisico ed emotivo si accumulasse sulle spalle di chi storicamente è abituato a portarlo. Ignorare le cifre che dichiarano il calo dell'occupazione femminile imposto dalla necessità di dedicarsi alla casa e ai figli in assenza di servizi equivale a una resa rispetto agli obiettivi di parità e a una rinuncia onerosa da parte del sistema Paese che perde forza lavoro qualificata e può condurre a una regressione del ruolo delle donne, ancora una volta richiamate a prendersi cura innanzitutto delle faccende casalinghe. Tutto ciò comporterebbe una sconfitta su tutta la linea del modello di Stato costituzionale pluralista, che si fonda sull'uguaglianza e sulla promozione della capacità dell'individuo, a prescindere dal genere, ma che si dimostra arrendevole quando si tratta di proteggere e affermare i diritti delle donne.

⁴ H. Lewis, *The Coronavirus Is a Disaster for Feminism. Pandemics Affects Men and Women Differently*, in «The Atlantic», 19 marzo 2020, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/03/feminism-womens-rights-coronavirus-covid19/608302/>.

2. Autodeterminazione femminile come sintomo di salute democratica

L'esperienza comparata mostra una relazione diretta tra un approccio restrittivo rispetto ai diritti delle donne e fenomeni di *constitutional degradation*. Ciò emerge con particolare evidenza in alcune zone del mondo, come in America Latina e in Medio Oriente ma anche in Europa e negli Stati Uniti, in particolare dopo la pronuncia della Corte suprema che ha ribaltato il precedente stabilito nel caso *Roe v. Wade*⁵. La sentenza con cui la Corte suprema USA ha contraddetto il celebre precedente che ancorava alla privacy il diritto di interruzione di gravidanza, stabilendo un limite all'ingerenza pubblica nella sfera di autodeterminazione individuale delle donne⁶, ha scosso l'opinione pubblica internazionale.

La notizia, giunta dopo la di per sé eclatante indiscrezione su una bozza di opinione del giudice Alito che rivelava l'intenzione della Corte, si colloca in buona compagnia alla voce «tutto può succedere», insieme con l'annuncio di Brexit, la pandemia e qualche surreale esito elettorale. L'effetto è pari a un colpo inferto all'integrità della sfera dei diritti di autodeterminazione delle donne ritenuta inscalfibile perché protetta dallo scudo democratico. La sentenza assume le sembianze di un «caso sentinella» perché attraverso quello che si rivela nella sostanza un intervento a gamba tesa nella sfera del diritto di autodeterminazione delle donne che si riteneva acquisito negli Stati Uniti da cinquant'anni si agisce indirettamente anche rispetto ad altri importanti pilastri dell'impianto democratico⁷.

⁵ *Roe v. Wade*, 410 U.S., 113 (1973).

⁶ Corte suprema USA, *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*, 24 giugno 2022.

⁷ La decisione risulta di rilievo soprattutto dal punto di vista del modello di federalismo e dell'interpretazione dello *stare decisis* nel sistema di *common law*. La Corte suprema, infatti, invia un segnale potente a favore del riconoscimento agli Stati di ampia scelta discrezionale anche rispetto a diritti individuali che da più di cinquant'anni erano riconosciuti a livello federale e sottratti alla disponibilità statale. Ancora, rileva il ricorso

Quello attinente all'autonomia di decisione delle donne rispetto al proprio corpo e, in particolare, all'interruzione di gravidanza risulta uno spazio da monitorare con attenzione nel momento in cui si valutano le condizioni di una democrazia perché è un terreno su cui sovente si verificano manifestazioni di tensione regressiva verso le conquiste liberali, sintomo di un'ingerenza del potere pubblico sulla sfera individuale. Basti pesare a quanto avvenuto durante la pandemia da Covid-19, allorché si è registrata una tendenza restrittiva dei diritti delle donne giustificata dall'esigenza di contenere il contagio da Covid-19  a non supportata da un nesso di causalità tra la misura attuata e l'obiettivo perseguito⁸. Specificamente, il diritto all'interruzione di gravidanza in molti Paesi ha subito significative limitazioni dichiaratamente a causa delle misure anti Covid-19  Così, nel marzo 2020 l'atteso provvedimento di liberalizzazione dell'aborto in Argentina è stato bloccato e rinviato a data da destinarsi a causa dell'emergenza sanitaria; in alcuni Stati degli USA, come Texas, Ohio, Indiana, Iowa, Alabama, Oklahoma, North Carolina, Kansas e Kentucky, le interruzioni di gravidanza sono state sospese durante la pandemia  perché ritenute «non essenziali» e rinviate al termine dell'emergenza, senza tenere conto dei limiti temporali cui è legalmente subordinata la possibilità di aborto. La giustificazione alla

all'*overruling* – una delle possibilità previste per superare il precedente vincolante, che costituisce ancora il principale criterio ordinatore degli ordinamenti di *common law* – che ha consentito di ribaltare la posizione assunta in precedenza. Dal punto di vista strettamente giuridico, dunque, l'impatto di questa sentenza è forte rispetto all'articolazione dei poteri tra centro e periferia in un modello di federalismo esemplare quale quello statunitense e nell'ottica della concezione di *common law*. Le riflessioni suscitate da questa e altre recenti pronunce sono molte e di sistema, a partire dal grado di politicizzazione e polarizzazione del vertice del sistema giudiziario USA. Ci si interroga sull'opportunità di rivedere il meccanismo di nomina, composizione e durata dei giudici supremi; sulla strumentalizzazione dei casi giudiziari; sulla valorizzazione dell'autonomia statale in controtendenza rispetto al passato, soprattutto con riguardo ai diritti; sulla separazione dei poteri e sull'annosa questione della democraticità del *judicial review of legislation*.

⁸ Cfr. C. Provost, *Some Governments Are Using Coronavirus to Restrict Women's Rights*, in «Al-Jazeera.com», 14 aprile 2020.

base dei provvedimenti è la necessità di riservare prioritariamente risorse umane e dispositivi medici al trattamento dell'epidemia, facendo passare in subordine interventi ritenuti dagli estensori dei provvedimenti non necessari quali appunto le interruzioni di gravidanza. I medici e gli ausiliari che avessero praticato aborti o fornito assistenza professionale durante le operazioni rischiavano sanzioni fino a mille dollari o 180 giorni di carcere. C'è da dire che gli Stati che hanno disposto i provvedimenti di cui sopra sono gli stessi che negli ultimi anni hanno introdotto normativa seriamente restrittiva delle pratiche di interruzione di gravidanza. Alabama, Iowa, Arkansas, Ohio e Louisiana – ben prima che la sentenza della Corte suprema nel caso *Dobbs* rimettesse in discussione la prerogativa federale – presentavano leggi particolarmente restrittive, spesso contestate in sede giudiziaria⁹.

Anche in Europa le misure anti-Covid hanno avuto effetti sulle pratiche di interruzione di gravidanza. Basti pensare al caso della Polonia, Paese che presenta una delle normative più restrittive sull'interruzione di gravidanza nel panorama europeo, con la possibilità di ricorrere all'aborto consentita solo in caso di stupro, incesto, di accertato pericolo di vita

⁹ Cfr. R. Barnes e A.E. Barimow, *At Supreme Court, Louisiana Abortion Case Might Come Down to Roberts*, in «The Washington Post», 5 marzo 2020. Nello Stato dell'Ohio i consultori aderenti al circuito *Planned Parenthood* hanno proseguito a praticare gli aborti programmati in consapevole e volontaria violazione della legislazione statale, ritenuta lesiva dei diritti delle donne; cfr. 5th District Court of Iowa, *Planned Parenthood of the Heartland, Inc., and Jill Meadows M.D. v. Kimberly K. Reynolds ex rel. State of Iowa and Iowa Board of Medicine*, Case no. 17-1579, 22 gennaio 2019; District Court of the United States for the Middle District of Alabama, Northern Division, *Yashica Robinson M.D. et al. v. Steven Marshall in his official capacity as Alabama Attorney General*, Civil action no. 2:19cv365-MH (WO); Oklahoma Supreme Court, *Oklahoma Coalition for Reproductive Justice v. Cline*, Case no. 11660/2019; United States Court of Appeals for the 6th Circuit, *Preterm Cleveland, Planned Parenthood Southwest Ohio Region et al. v. Lance Himes, Director, Ohio Department of Health et al.*, Case no. 18-3329, 11 ottobre 2019; R. Salamacha, *Federal Judge Blocks Tennessee Order to Limit Surgical Abortion During Covid-19*, in «Jurist. University of Pittsburgh», 20 aprile 2020; Fifth Circuit Court of Appeals, *Greg Abbott*, Case no. 20-50296.

per la madre o gravi malformazioni del feto. In conseguenza di ciò, in tempi ordinari, molte donne polacche si recano in Stati vicini per praticare interruzioni di gravidanza in strutture cliniche ma questa prassi si è resa impossibile durante la pandemia, a causa delle limitazioni alla libertà di movimento imposte in ragione della crisi sanitaria. Nell'aprile 2020, in piena emergenza da coronavirus, è stata presentata una proposta di legge volta a ridurre ulteriormente le possibilità di interrompere la gravidanza imponendo, per esempio, di portare a termine la gestazione anche in caso di gravi disabilità o malattie genetiche diagnosticate al feto. Nel 2016 il tentativo di introdurre una legge dal contenuto analogo era stato bloccato dalla massiccia mobilitazione popolare nota alle cronache come *Czarny Protest* (Protesta nera): le donne polacche avevano sfilato infatti nelle piazze delle principali città vestite di nero, con i visi dipinti dello stesso colore e tenendo in mano grucce di ferro od ombrelli come simbolico riferimento agli utensili utilizzati negli aborti illegali, che in Polonia sono ancora una pratica tristemente diffusa, proprio a causa della rigidità delle norme già vigenti¹⁰. Il divieto di assembramento e le regole di distanziamento sociale imposte dall'emergenza sanitaria non hanno impedito a migliaia di donne di organizzare di fronte alla sede del Parlamento polacco una contestazione condotta nel rispetto dei protocolli di sicurezza con distanziamento interpersonale, uso di guanti e mascherine. Ed è questo il punto che in questa sede si intende sottolineare:

¹⁰ Cfr. D. Longo, *Polonia: il diritto all'aborto ai tempi del coronavirus*, in «East Journal», 10 maggio 2020, <https://www.eastjournal.net/archives/105154>. Il movimento trae ispirazione dalle proteste delle donne islandesi che nel 1975 erano scese in piazza con le stesse modalità per contestare la differenza di salario tra donne e uomini; cfr. E. Farruku, *Interruzione della gravidanza e pianificazione familiare in Polonia. Dibattito sull'abolizione dell'aborto*, in «Diritto e Processo. Annuario giuridico della Università degli Studi di Perugia», 2015; A. Fligel, *New Scandalous Revolutions in Poland Abortion Law and Constitutional Court Cases - Opinion on Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland*, in Council of Europe, Venice Commission, aprile 2016, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282016%29001-e>.

la capacità di resistenza di fronte ai tentativi di ingerenza indebita nella sfera dei diritti individuali. Quando si assiste a interventi di pressione eccessiva sulle libertà si può cedere alla tentazione di lasciarsi trascinare dal disfattismo, raffigurando scenari apocalittici di crisi e regressione democratica. Occorre invece porsi in una prospettiva di analisi che ponga al centro l'articolato sistema di pesi e contrappesi che in una democrazia consolidata consentono ai poteri pubblici di controllarsi e limitarsi a vicenda.

Nel dicembre 2023 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato la Polonia per violazione dell'art. 8 CEDU, poiché il divieto di aborto introdotto con una sentenza del Tribunale costituzionale polacco costituisce un'ingerenza illegittima nella vita privata delle cittadine, in quanto adottata in violazione delle regole procedurali previste per la composizione del Tribunale stesso¹¹.

La lezione che traiamo di fronte all'inversione a U della Corte suprema USA sull'aborto e da casi analoghi di cui si dà atto in queste pagine è che i diritti non sono conquiste ottenute una volta per sempre. La libertà, come tutto nella vita, va curata, coltivata, monitorata e protetta affinché possa conservarsi integra e perpetuarsi. Le prerogative individuali e collettive che oggi diamo per scontate e rivendichiamo sono il frutto di lotte combattute dalle generazioni che ci hanno preceduto e abbiamo il dovere e la responsabilità di attivarci per preservarle intatte e potenziarle ulteriormente.

I mezzi ci sono e passano attraverso la partecipazione politica. Con riguardo al caso dell'interruzione volontaria della gravidanza negli Stati Uniti, per esempio, si ricorda che la rimpianta giudice Ruth Bader Ginsburg aveva messo in dubbio la forza della sentenza *Roe v. Wade* come pilastro giuridico federale in materia e l'orientamento della maggioranza dei suoi colleghi oggi in carica le dà ragione¹². Senza

¹¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, *M.L. v. Polonia: illegittimo il divieto di aborto introdotto con sentenza del Tribunale costituzionale polacco*, 14 dicembre 2023.

¹² Cfr. C. Bassu, *Whole Woman's Health v. Hellerstedt: Justice RBG contro le TRAP (Targeted Regulation of Abortion Providers)*, in T. Groppi,

soffermarci sulle ragioni e le scelte che hanno portato all'attuale formazione della Corte suprema, è innegabile che la sentenza in commento assesta un duro colpo ai diritti delle donne ma non è una ferita mortale. La scala dei diritti è infinita e irta di ostacoli. La Corte suprema, smentendo *Roe v. Wade* ha sbarrato una strada ma le vie non sono certo finite. Il diritto all'autodeterminazione delle donne anche rispetto alla gravidanza può passare dalla porta principale, ovvero quella del Congresso federale, e i rappresentanti hanno l'opportunità di elaborare una normativa organica e garantista, coerente con il grado di riconoscimento dei diritti necessario affinché una democrazia possa essere definita tale. L'indignazione che spontaneamente e trasversalmente è stata espressa da larghe fasce di popolazione rispetto alla decisione della Corte non è fine a sé stessa, ma dovrebbe canalizzarsi in pressione politica da esercitarsi a partire dalle urne elettorali. La difesa dei diritti passa attraverso la partecipazione politica: ecco cosa c'entra l'aborto con l'astensionismo. I diritti si rivendicano, si pretendono, si normano. Gli esiti delle ultime elezioni presidenziali, che hanno visto Donald Trump primeggiare sulla candidata democratica Kamala Harris, che ha fatto della lotta per i diritti delle donne, compreso l'aborto, il centro della propria campagna elettorale, indicano che le urne possono far pensare che l'autodeterminazione delle donne non sia una priorità per l'elettorato americano. Contestualmente alle elezioni, in dieci Stati americani si sono tenuti referendum sull'aborto. Nella maggioranza degli Stati in cui si è tenuta la consultazione, e specificamente in Arizona, Colorado, Maryland, Missouri, Montana, New York e Nevada, l'esito è stato favorevole alla garanzia e all'estensione del diritto di interruzione volontaria della gravidanza. Florida, Nebraska e North Dakota hanno votato no¹³, ma niente preclude che la

I. Spigno e L.E. Ríos Vega (a cura di), *Ruth Bader Ginsburg*, Bologna, Il Mulino, 2023, pp. 59 ss.

¹³ Cfr. N. Ferrigo, *Referendum sull'aborto: sette Stati americani sui dieci al voto si schierano per la tutela del diritto*, in «La Stampa», 6 novembre 2024.

questione sia assunta e considerata dal Congresso federale, anche se la maggioranza derivata dagli esiti delle votazioni del novembre 2024 lascia prevedere che, almeno per i prossimi due anni, non sarà questa una priorità nell'agenda parlamentare. Con riguardo alle presidenziali, l'analisi del voto è complessa e non può prescindere dalla considerazione delle priorità percepite da una società preoccupata dalla crisi economica e dalle tematiche legate alla sicurezza, bersagliata da un modello di comunicazione pubblica che, come si è visto nel capitolo precedente e si approfondirà nella parte conclusiva di questo lavoro, necessita di un grado di alfabetizzazione specifica e di competenze di decodificazione e interpretazione di cui non sempre si dispone e che sono invece indispensabili per agire consapevolmente in un contesto democratico.

3. *Le donne-bersaglio: perché l'allarme di abusi e libertà negate non può restare inascoltato*

La cronaca internazionale e interna continua a riportare vicende di brutale violazione dei diritti delle donne, di repressione violenta ed efferata punizione di chiunque rivendichi la libertà di esprimersi e vivere liberamente¹⁴. In Iran, Afghanistan o altrove nel mondo non ci si può rassegnare né nascondere dietro insostenibili attenuanti di origine pseudo culturale o religiosa all'oppressione femminile. Affermare in via di principio, come accade in molte zone del mondo, la subalternità della componente femminile della società è un abominio. Ugualmente inaccettabile è la

¹⁴ Per una ricognizione sulla condizione delle donne in Afghanistan e Iran cfr. Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, Giornata internazionale della donna 2024, *Quattro voci sui diritti delle donne in Afghanistan*, 8 marzo 2024, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/repository/commissioni/dirittiumani19/03_Donne_Leader_Afghane_-_8_marzo_2024_DEF.pdf; cfr. Amnesty International, Afghanistan, *Rapporto 2023-2024*, <https://www.amnesty.it/rapporti-annuali/rapporto-2023-2024/asia-e-pacifico/afghanistan/> (ultimo accesso: 29 dicembre 2024).

sottomissione delle donne ottenuta in via di fatto tramite la compressione sistematica del diritto di studiare, lavorare, partecipare alla vita pubblica e in generale ad autodeterminarsi, compiendo in libertà scelte che riguardano il proprio corpo o l'espressione della personalità individuale. L'impegno per la piena affermazione dei diritti delle donne è un dovere per chiunque si riconosca nei valori della democrazia costituzionale e non comporta solo il supporto di lotte per la dignità e la parità che si combattono su territori stranieri. Le democrazie costituzionali sono teatro quotidiano di discriminazioni irragionevoli, abusi e soprusi a danno delle donne. Basti pensare alla violenza di genere, fenomeno trasversale radicato nelle nostre società: l'espressione cruenta di una guerra che miete quotidianamente vittime diverse per provenienza geografica e sociale, cultura, storia e attitudini ma accomunate dall'essere donna.

Le molteplici forme di sopruso che gli esseri umani di sesso femminile subiscono nelle diverse fasi della loro vita secondo una gradazione che va dal paternalismo, alla discriminazione, alla molestia, fino all'abuso fisico sono espressione di una visione del mondo ancorata alla concezione arcaica, ma resistente, per cui le donne possono essere *punite* ove non rispondano allo stereotipo remissivo che le vuole compiacenti e subordinate.

La società paritaria è la sfida auspicata da chiunque percepisca la profonda ingiustizia di un mondo in cui le donne sono discriminate e tormentate, e comprenda l'evidenza della risorsa inestimabile che la componente femminile rappresenta per la comunità in termini di competenze utili anche ai fini dello sviluppo economico. Ebbene tuttavia, incredibilmente, per alcuni una donna libera e assertiva è un nemico da temere e da annientare attraverso attacchi rivolti all'aspetto, ai comportamenti, alle scelte individuali che si manifestano attraverso violenze verbali e fisiche.

L'elemento di base che occorre tenere a mente per affrontare il tema della violenza di genere è l'iconografia standardizzata della figura femminile dedita a determinate mansioni e sostanzialmente funzionale al benessere della famiglia che a lungo, anche nelle democrazie occidentali,

è stata avvalorata dalla dimensione giuridica. Basti pensare al caso italiano: qui a lungo nell'immaginario collettivo la figura della donna ideale è stata associata all'angelo del focolare e questa immagine non veniva stigmatizzata bensì avvalorata da una normativa che rifletteva la previsione di gerarchia di genere nell'ambito della famiglia e della dimensione pubblica¹⁵.

Il caso del nostro Paese è in questo senso emblematico: per molto tempo, nell'Italia repubblicana, il principio di eguaglianza è stato temperato con il fine dell'unità familiare, sull'altare del quale è stato immolato. Sebbene la Costituzione del 1948 dedichi ampio spazio alla questione femminile (artt. 3, principio di eguaglianza; 29.2, parità dei coniugi nel matrimonio; 31.2, maternità; 37, donna lavoratrice; 48, diritti politici; 51, pari opportunità), fino alla riforma del diritto di famiglia del 1975, la prevalenza giuridica della posizione dell'uomo si manifestava nei tre principali ambiti della vita familiare: rapporti tra marito e moglie; rapporti patrimoniali e rapporti con i figli. La donna seguiva infatti la condizione civile del «capofamiglia», ne assumeva il cognome, era tenuta a seguirlo ovunque egli ritenesse opportuno fissare la residenza ed era soggetta al dovere di coabitazione. Il marito era gestore e responsabile del patrimonio familiare e godeva di un regime sanzionatorio privilegiato in caso di adulterio. La patria potestà era formalmente affidata a entrambi i coniugi ma esercitata in via prioritaria dal padre, sostituibile dalla madre solo in caso di assenza o altro impedimento. Come corrispettivo per questi doveri di sottomissione alla volontà del marito, la donna aveva il diritto a essere mantenuta e protetta¹⁶.

Il nuovo diritto di famiglia, a metà degli anni '70 del '900, muta l'impianto codicistico, affermando il principio secondo cui – per effetto del matrimonio – i coniugi acquistano gli stessi diritti e assumono gli stessi doveri. Scompare

¹⁵ M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Raffaello Cortina editore, 2020.

¹⁶ Cfr. B. Pezzini e A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, Torino, Giappichelli, 2019.

anche ogni riferimento alla *patria* potestà che però resta un concetto radicato nella mentalità di molti. Questo *gap* profondo tra disciplina giuridica testuale e percezione reale ancora non è stato colmato.

Presupposto per rispondere in maniera efficace alla violenza è una presa di coscienza, un'assunzione di responsabilità da parte dell'ordinamento e un impegno concreto a trasformare la lettera della legge in misure effettive.

L'ultimo tassello nel contrasto alla violenza di genere è rappresentato dall'approvazione della norma nota come «codice rosso», che innova e modifica la disciplina penale e processuale della violenza domestica e di genere, corredandola di inasprimenti di sanzione. In particolare, si prevede una velocizzazione dell'avvio del procedimento penale per alcuni reati, tra cui maltrattamenti in famiglia, stalking, violenza sessuale¹⁷.

Tuttavia, l'avvicinarsi ininterrotto di casi di violenza ai danni di una donna maturati nell'ambito di legami preesistenti dimostra che un inasprimento delle misure penali è insufficiente, serve agire con capillarità e rigore in via preventiva. Urge educare al rispetto e alla parità sin dalla primissima infanzia; stigmatizzare non solo i comportamenti violenti ma anche quelli paternalisti e apparentemente accudenti che nascondono invece volontà di controllo e prevaricazione. Le donne sono persone: non creature fragili da proteggere, non esseri eterei, non porcellane da rimirare, ma esseri umani con caratteristiche e talenti che hanno diritto di esprimere al meglio, realizzandosi come individui e non in funzione di qualcun altro.

Per ottenere un risultato è necessario mettere in atto un piano per obiettivi.

1) *Formare*: è indispensabile un intervento culturale integrato, una campagna di educazione al rispetto e alla parità nelle scuole e nei luoghi di socializzazione. Educare i figli e sensibilizzare i genitori e i nonni che troppo spesso subiscono l'influenza di sovrastrutture dannose e prive di fondamento che spingono a educare e responsabilizzare

¹⁷ Legge n. 69/2019.

diversamente bambini e bambine, che sono invece piccoli esseri umani interessati alle stesse cose. Le differenze di genere rispetto al gioco – per esempio: i maschi giocano a calcio e alla guerra e si vestono di blu; le bambine giocano a fare la mamma – sono tutte credenze pregiudiziali radicate nella tradizione che contribuiscono a creare una ripartizione di ruoli tra maschi e femmine che è fittizia perché, appunto, legata a una tradizione largamente (ma non totalmente) superata, comunque anacronistica.

2) *Sensibilizzare*: le donne vittime di violenza si vergognano, si nascondono, spesso tendono a giustificare e proteggere l'aggressore perché, irragionevolmente, si sentono responsabili e così si rendono complici del carnefice. Lo stigma sociale a carico di chi commette violenza deve essere assoluto e inequivocabile.

3) *Sanzionare*: stigmatizzare e sanzionare ogni forma di violenza di genere, a partire dal linguaggio che è spesso il primo veicolo di violenza psicologica che può causare danni meno evidenti ma tanto gravi come quelli fisici, minando l'autostima della vittima che cessa in questo modo di essere una risorsa per la propria famiglia e per la società. In questo le istituzioni locali e le forze di polizia hanno un ruolo determinante: le donne vittime di violenza devono poter confidare sulla solidarietà e sul supporto delle istituzioni al momento della denuncia (cosa che non sempre avviene).

Una donna umiliata, svilata anche solo verbalmente che non si ribella e che non è sostenuta dall'ordinamento nel rifiuto della violenza subisce una profonda ferita personale, ma comporta anche una ricaduta sulla società perché fornisce un modello distorto per i figli e in generale per chi le sta attorno e percepisce attraverso la rassegnazione l'ammissibilità di comportamenti prevaricatori di genere, ingiusti e inaccettabili. Più cinicamente, le donne vittime di violenza costituiscono una perdita per la comunità che non può trarre giovamento di risorse che sarebbero preziose e sono invece escluse dalla dinamica sociale perché, lese nell'autostima, si sentono delegittimate e incapaci di agire in modo indipendente come attrici protagoniste della propria vita.

Sembra incredibile, eppure ancora esiste una subcultura in cui le donne sono percepite soprattutto come strumentali a un ruolo, concepite in funzione di uno stereotipo in quanto esseri individuali. Per debellare la violenza contro le donne è necessario innanzitutto trasmettere alle stesse donne la consapevolezza del proprio valore intrinseco, in quanto essere umano, non in quanto figlia, fidanzata, moglie, madre, nonna.

La violenza spesso viene accettata perché considerata come un sacrificio che vale la pena sopportare per il bene (fantomatico) di qualcuno – i figli, il marito, i genitori – o di qualcosa – l'unità familiare, il buon nome della famiglia. Ebbene, questo è possibile solo perché ancora accade che le donne siano percepite da parte della società e percepiscano sé stesse non come individui degni di rispetto e tutela in quanto esseri umani, bensì in quanto figlie, mogli, madri. La paura di perdere questo ruolo può essere tanto minacciosa e destabilizzante da portare a sopportare anche il peso della violenza pur di conservare lo status. Per combattere la violenza sulle donne, più che adottare nuove leggi occorrerebbe mettere in pratica con rigore quelle esistenti e far sì che chi ha il coraggio di denunciare non sia lasciata sola e priva di protezione dalle istituzioni.

Soprattutto, dunque, bisogna intervenire dal punto di vista culturale, enfatizzando il valore individuale delle donne, che al pari degli uomini concorrono alla creazione e al benessere della famiglia e della collettività. Né più, né meno: uguali. Una donna che rispetta sé stessa pretende rispetto e non accetta di essere oggetto di soprusi di alcun genere. Ancora in troppi ritengono che una donna debba essere comprensiva e paziente a prescindere, disposta a rinunciare alla volontà e alla libertà per compiacere o andare incontro al benessere del compagno, dei genitori, dei figli. Ma chi ci ama vuole il meglio per noi e non si sente sminuito bensì valorizzato nell'avere accanto una donna libera, forte, emancipata, alla pari.

La violenza di genere comincia prima di uno schiaffo e va ben oltre il maltrattamento fisico, nasce negli stereotipi profondamente radicati e ancora accettati che vogliono, in

una coppia, l'uomo almeno un po' più forte, più grande, più in carriera, più solido economicamente rispetto alla donna. Ma l'amore non è competizione, tantomeno sopraffazione; l'amore è complementarità tra esseri umani che prima di tutto si rispettano.

Nel 2022 è mancata Elena Gianini Belotti che, con il suo *Dalla parte delle bambine*, ha contribuito a combattere gli stereotipi odiosi e radicati nella cultura popolare e nel modello pedagogico diffusamente adottato in Italia e altrove. Gianini Belotti era una voce fuori dal coro quando, nel 1973, affermava che la differenza di carattere attribuita tradizionalmente a maschi e femmine non fosse dovuta a fattori innati bensì a condizionamenti culturali subiti nel corso dello sviluppo individuale. Da allora sono stati fatti passi da gigante nella lunga marcia verso la parità di genere ed è chiaro che nessun traguardo professionale o di realizzazione personale può essere legittimamente precluso alle donne per il solo fatto di essere tali. Tuttavia, basta guardarsi intorno per constatare come la piena parità sia lungi dall'essere raggiunta e questa è una sconfitta per l'umanità intera, non solo per le donne. L'educazione alla parità tra generi, al di fuori degli stereotipi, deve essere considerata parte integrante di un progetto organico di alfabetizzazione democratica che, come si dirà nel capitolo conclusivo, si ritiene lo strumento base attraverso il quale promuovere l'acquisizione di un grado di cognizione e cultura costituzionale diffuso, pilastro di una democrazia matura e solida.

CAPITOLO QUINTO

CULTURA DEMOCRATICA E PARTECIPAZIONE POLITICA CONSAPEVOLE COME ANTIDOTO ALLA REGRESSIONE COSTITUZIONALE. QUALI ANTICORPI PER PRESERVARE LO STATO DI DIRITTO DAI VIRUS ANTIDEMOCRATICI? FOCUS SULL'ITALIA

La carrellata sulle condizioni di riconoscimento e garanzia di alcuni diritti fondamentali in contesti di democrazie costituzionali evidenzia un moto di pressione sullo stato di diritto che, in atto con manifestazioni conclamate, in ordinamenti in transizione democratica ha già determinato derive illiberali e rischia di minare l'integrità del nucleo intangibile di principi e valori che rappresentano anima e identità del costituzionalismo contemporaneo e non sono perciò negoziabili.

Si registra una tendenza a mettere in discussione pilastri del liberalismo con l'obiettivo dichiarato di perseguire finalità legittime e importanti quali sicurezza collettiva, ordine pubblico e benessere sociale della cittadinanza, investendo su strategie di comunicazione che mettono in luce nessi di causalità non dimostrati tra la restrizione settoriale di diritti e il perseguimento dei fini perseguiti.

Ciò avviene in un quadro di sfiducia grave e diffusa nei confronti della classe politica, che si manifesta in un inesorabile allontanamento delle persone dalle sedi tradizionali di partecipazione pubblica e dalle urne elettorali, che segna in modo equivocabile la crisi della democrazia rappresentativa.

In questa dinamica un fattore determinante risulta il grado di capacità di decodificazione e interpretazione dei messaggi politici dovuto anche, banalmente, a una scarsa alfabetizzazione e a ridotte capacità analitiche.

In questa sede si intende mettere in luce l'esistenza di un filo che connette la ridotta capacità alfabetica funzionale

e mediale¹ con il deficit di partecipazione consapevole e informata alle dinamiche del dibattito pubblico, che a sua volta risulta costituire terreno fertile per fenomeni di frizione su libertà e principi dello stato di diritto, suscettibili di sfociare in ipotesi di regressione costituzionale.

C'è un legame, dunque, tra analfabetismo funzionale e mediale, astensionismo elettorale e regressione costituzionale.

La riconsiderazione in senso restrittivo o derogatorio di diritti e principi cardine delle democrazie liberali trova infatti terreno fertile in comunità in cui ampie fasce di persone non prendono parte attiva alle dinamiche di informazione ed elaborazione del dibattito pubblico secondo schemi di selezione delle fonti affidabili e ponderazione delle opinioni in campo in virtù di criteri lucidi e oggettivi, risultando – al contrario – destinatarie passive di messaggi semplicistici, ad effetto, frutto di strategie di comunicazioni tendenziose.

Alla base dell'astensionismo che costituisce un indicatore inequivocabile della crisi in cui versa la democrazia rappresentativa vi è solo in parte la delusione e la (comprensibile) disillusione nei confronti di una classe politica percepita come interessata al perseguimento di interessi personali più che al bene comune. Anche la sensazione di non poter fare la differenza con il proprio impegno o con il voto contribuisce ad allargare la frattura tra elettorato e classe decidente e spinge a confidare fideisticamente in figure carismatiche che offrono soluzioni semplici a problemi complessi, tramite

¹ Per «capacità alfabetica funzionale» si intende «l'abilità di individuare, comprendere, esprimere, creare e interpretare concetti, sentimenti, fatti e opinioni, in forma sia orale sia scritta, utilizzando materiali visivi, sonori e digitali attingendo a varie discipline e contesti» (Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente*, 2018/C 189/01); l'«alfabetizzazione mediale» si riferisce alla «capacità di accedere ai media, di comprendere e valutare criticamente diversi aspetti dei media e dei loro contenuti. L'alfabetizzazione mediatica comprende inoltre la capacità di creare comunicazioni in una varietà di contesti» (Commissione europea, *Raccomandazione della Commissione, del 20 agosto 2009, sull'alfabetizzazione mediatica nell'ambiente digitale per un'industria audiovisiva e dei contenuti più competitiva e per una società della conoscenza inclusiva*, 2009/625/CE).

slogan di impatto e scarsa realizzabilità, che non tengono conto del dovuto rispetto dei principi di equità, eguaglianza, ragionevolezza ed equilibrio istituzionale.

Ma a fare la differenza è anche l'effettiva capacità di analisi delle questioni in campo.

Il grado di potenziale strumentalizzazione delle persone da parte di chi detiene il potere politico è inversamente proporzionale al livello di alfabetizzazione funzionale e democratica della comunità di riferimento. Non a caso la preclusione dell'accesso all'istruzione per particolari categorie di persone è stata sistematicamente utilizzata, nella storia, come strumento di emarginazione e sottomissione sociale². Basti pensare, in questo senso, alle leggi che nel Sud schiavista degli USA sanzionavano chi desse un'istruzione agli schiavi e alla previsione di sistemi scolastici diversi che, nel Sud Africa separatista, era espressamente orientato a tenere la popolazione di colore in una posizione di subordinazione³. Sulla stessa linea, il regime nazista precludeva l'accesso alla scuola ai bambini degli Stati slavi conquistati⁴ e il pensiero non può non andare alle bambine e alle donne afgane, emarginate e private dalla possibilità di partecipare alla vita sociale, culturale e politica del Paese dal regime talebano che nega loro i diritti di istruzione.

C'è uno stretto nesso di causalità tra formazione scolastica e democrazia rispetto alla quale un'istruzione solida si rivela funzionale, come dimostra la definizione di *empowerment*

² Tania Groppi ci ricorda che l'istruzione è un «diritto chiave», che «può aprire (o chiudere) le porte a una molteplicità di altri diritti» (T. Groppi, *Scuola e Costituzione in Italia. Una lettura nella prospettiva del «Costituzionalismo Trasformatore»*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», 2024, n. 1, p. 433). Sul diritto all'istruzione inteso come preconditione necessaria all'esercizio di altri diritti umani cfr. anche M. Nowak, *The Right to Education*, in A. Eide, C. Krause e A. Rosas (a cura di), *Economic, Social and Cultural Rights*, The Hague, Kluwer, 2001², p. 245.

³ Cfr. E. Collotti, *L'Europa nazista. Il progetto di un nuovo ordine europeo (1939-1945)*, Firenze, Giunti, 2002.

⁴ Cfr. J. Heymann, A. Sprague e A. Raub, *Advancing Equality: How Constitutional Rights Can Make a Difference Worldwide*, Oakland, University of California Press, 2020, pp. 199 ss.

right, riservata alla *education* dal *Committee on Economic, Social and cultural Rights* (CESCR)⁵. Si tratta di un concetto che va oltre il mero dato del livello di scolarizzazione, riguardando in senso ampio la conoscenza dei principi, dei valori e delle regole che caratterizzano una democrazia e devono essere rispettati da chiunque, anche e soprattutto da chi si trova al governo di un Paese⁶. Emerge dunque una relazione che lega i fenomeni di ingerenza sulla sfera dei diritti e l'incrinatura dell'equilibrio dei poteri con la incapacità di analizzare con cognizione di causa le dinamiche democratiche a causa di una carenza di strumenti.

In sostanza, ordinamenti con ampie fette di popolazione scarsamente scolarizzate o con percorsi educativi non funzionali all'acquisizione delle capacità di valutazione lucida degli argomenti oggetto dell'agenda politica sono più esposti a manifestazioni di degrado e regressione costituzionale e finanche a derive autoritarie.

La scarsa alfabetizzazione e coscienza democratica predispone all'accettazione acritica di informazioni e messaggi non verificati o non basati su dati reali e affidabili e costituisce l'humus ideale per gli strateghi delle *fake news* e per chi mina dall'interno il patrimonio costituzionale liberaldemocratico.

Se si accetta la linearità di questa considerazione l'Italia si trova in una situazione critica. Il rapporto rilasciato dal-

⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 13: The Right to Education*, UN Doc E/C.12/1999/10, par. 1: «Education is both a human right in itself and an indispensable means of realizing other human rights. As an empowerment right, education is the primary vehicle by which economically and socially marginalized adults and children can lift themselves out of poverty and obtain the means to participate fully in their communities [...]. Increasingly, education is recognized as one of the best financial investments States can make. But the importance of education is not just practical: a well-educated, enlightened and active mind, able to wander freely and widely, is one of the joys and rewards of human existence».

⁶ Secondo Piero Calamandrei è necessario garantire a tutte le persone un'educazione sufficiente «per prendere coscienza di sé, per alzare la testa dalla terra e per intravedere, in un filo di luce che scende dall'alto in questa sua tenebra, fini più alti» (P. Calamandrei, *Contro il privilegio dell'istruzione* [1946], ora in Id., *Per la scuola*, Palermo, Sellerio, 2008, p. 116).

l'OCSE nel dicembre 2024 segnala una situazione preoccupante, che si presta a un impatto significativo in termini di qualità della democrazia. Nello specifico, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, nella sua indagine Piac collocata il nostro Paese in fondo alla classifica europea e mondiale con riguardo ad alfabetizzazione, abilità matematica, analisi e soluzione dei problemi. In particolare, l'Italia è sestultima in Europa per capacità di lettura e analisi di un testo; quartultima per abilità di calcolo e terzultima per comprensione e superamento dei problemi⁷. In generale, oltre il 25% degli italiani presenta un livello di competenza pari o inferiore a 1, il valore più basso, e le prestazioni risultano sempre sotto alla media. I dati attestano una situazione stazionaria rispetto ai punteggi molto bassi ottenuti nella ricerca condotta nel decennio 2011-2021 con riguardo alle competenze di alfabetizzazione (*literacy*) e abilità di calcolo e matematica (*numeracy*), mentre si registra un arretramento rispetto alla capacità di risoluzione dei problemi con più variabili, in relazione alla quale ben il 46% degli italiani e delle italiane in età adulta hanno conseguito un risultato pari o inferiore a 1, mentre la media OCSE è del 29%. Si badi che il livello stabile relativo ai primi due indicatori non può essere letto in maniera consolatoria perché la situazione risulta solo apparentemente immutata, dal momento che si riscontra un sostanziale ampliamento del gap tra le persone con grado di competenza più elevato e quelle con minori abilità tra il 2011-2012 e il 2022-2023.

In media, secondo lo studio OCSE il 26% della popolazione dei Paesi scrutinati (35% in Italia) dispone di ridotte capacità alfabetiche, risultando in grado di comprendere ed elaborare solo frasi brevi e semplici. D'altro lato, solo il 12% degli adulti sondati – con un dato italiano pari al 5% – rientra nella fascia più alta di *literacy* e *numeracy*. Peggiora l'esito del riscontro delle abilità di *Adaptive Problem Solving*

⁷ Cfr. OECD, Survey on Adult Skills 2023, *Do adults have the skills they need to thrive in a changing world? Survey of Adult Skills 2023*, 10 dicembre 2023, https://www.oecd.org/en/publications/do-adults-have-the-skills-they-need-to-thrive-in-a-changing-world_b263dc5d-en.html.

(APS) con una media OCSE del 29% – che raggiunge il 46% delle persone adulte in Italia – in grado solo di fronteggiare problemi semplici, con poche variabili e poche informazioni non variabili, strutturati in un solo passaggio. D'altra parte, queste persone non raggiungono il livello minimo di capacità relativa alla risoluzione di problemi composti da passaggi molteplici e diversi, che richiedono il controllo e la valutazione di più variabili. Con riguardo a questa categoria di competenze soltanto il 5% della media OCSE raggiunge il grado più alto di abilità (livello 4) e la quota già bassa crolla all'1% in Italia. Interessante e deprimente è l'analisi dei dati dal punto di vista della classificazione anagrafica, con una statistica che registra competenze genericamente inferiori per le persone che superano i 55 anni di età, ma questo vale solo in parte in Italia dove anche la fascia dei trentenni dimostra capacità inferiori alla media tanto che – mediamente – i neolaureati italiani mostrano competenze inferiori rispetto ai diplomati finlandesi.

A prescindere dal grado e dal tipo di istruzione scolastica e superiore, il livello di alfabetizzazione e capacità di comprensione e risoluzione dei problemi risulta correlato alla qualità della democrazia, perché persone capaci di elaborare informazioni e questioni complesse sono meno soggette a strumentalizzazioni e meno permeabili alle *fake news*.

Per migliorare la democrazia e scongiurare fenomeni di regressione costituzionale occorre dunque elaborare e mettere in atto una strategia organica e integrata che contempli come prima e imprescindibile azione un investimento massiccio volto alla riqualificazione e al miglioramento del modello di istruzione, a partire dalla formazione scolastica, parascolastica e universitaria, indispensabile per la determinazione di una compagine sociale dotata di strumenti necessari a decodificare e selezionare le informazioni, formare la propria opinione con autonomia e cognizione di causa e leggere il mondo con consapevolezza e lucidità. Per far questo occorre rivalutare il ruolo dell'istruzione nel contesto valoriale di un ordinamento e valorizzare opportunamente la classe insegnante che soprattutto nel nostro Paese risulta sminuita nella sua invece fondamentale funzione sociale.

Parallelamente bisogna agire per innescare un nuovo moto di partecipazione delle persone alla discussione e alla decisione pubblica, che ora si svolge in circuiti chiusi e percepiti dai più come lontani e inavvicinabili. Per contrastare l'astensionismo elettorale occorre intervenire dal basso, riaccendendo l'interesse verso le politiche pubbliche restituendo a elettrici ed elettori la consapevolezza del peso specifico che ciascun individuo e ciascun voto esercita nel meccanismo democratico. Dunque, coinvolgere le persone sui temi di rilievo collettivo, individuare nuove sedi e forme di partecipazione attiva delle persone che consentano percorsi di formazione e informazione affidabile e – ultimo ma non ultimo – restituire dignità ai partiti politici che sembrano avere abdicato alla loro fondamentale funzione di strumenti democratici e dovrebbero essere richiamati al loro ruolo originario di luogo di mediazione del messaggio politico e di incontro tra istanze delle persone e capacità di pressione e decisione della classe rappresentativa.

1. *Alfabetizzazione strumentale, funzionale, digitale e mediatica per una democrazia più solida*

«Senza alfabeto non c'è democrazia né sviluppo. Regna invece il sottosviluppo e il diniego dei diritti democratici»⁸: con questa sintesi illuminante il linguista e già ministro dell'istruzione Tullio De Mauro, a metà degli anni '90 del secolo scorso, individuava la relazione tra alfabetizzazione, democrazia e progresso. È lo stesso concetto espresso nella sostanza dalla celebre frase di don Lorenzo Milani, secondo cui «finché ci sarà uno che conosce duemila parole e un altro che ne conosce duecento, quest'ultimo sarà oppresso dal primo»⁹.

⁸ Così T. De Mauro, *Idee per il governo. La scuola*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 19.

⁹ Cfr. L. Milani e Scuola di Barbiana (a cura di), *Lettera a una professoressa*, Firenze, Libreria editrice fiorentina, 2010.

Dalla prospettiva costituzionale siamo nel quadro del riconoscimento e della garanzia del principio di eguaglianza sostanziale che deve essere assicurato tramite la rimozione – da parte di chi detiene il potere pubblico in un ordinamento democratico – dei fattori di ordine economico e sociale che ostacolano il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione delle persone all'organizzazione politica, economica e sociale della comunità di riferimento. Tullio De Mauro individuò tra gli ostacoli che impediscono di raggiungere piena parità, libertà ed equità sociale, civile e politica della cittadinanza la mancata o carente padronanza di strumenti di conoscenza linguistica, di codici del linguaggio dei media e della comunicazione pubblica e privata.

Come anticipato, ci si confronta con un concetto molto esteso che comprende la concezione tradizionale di alfabetizzazione strumentale (da intendersi come totale capacità di decifrare un testo) e funzionale (che consiste nell'incapacità di comprendere appieno e di contestualizzare un testo che si è tecnicamente capaci di leggere), considerate come funzionali al diritto socio-politico di ciascun individuo di comprendere e assimilare i contenuti verbali, scritti e per immagini trasmessi nelle molteplici modalità consentite dalla società contemporanea, in continua e rapida evoluzione¹⁰. Si tratta, come rilevato nel terzo capitolo, dedicato alla libertà di informazione e comunicazione, di materiale complesso e influenzato dall'uso delle tecnologie più avanzate, reso difficilmente decodificabile da chi non dispone degli idonei dispositivi cognitivi. Il grado adeguato di alfabetizzazione di cui disporre nella società contemporanea è dunque quello che consente a ciascuno e ciascuna di non essere soggetto passivo e quindi spettatore inerte e inerme di fronte alle decisioni altrui.

Oggi, per approntare un pacchetto base di competenze idoneo a vivere in comunità e contribuire allo sviluppo comune in un contesto democratico maturo occorre affiancare

¹⁰ T. De Mauro, *L'educazione linguistica democratica*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

a un giusto grado di alfabetizzazione strumentale e funzionale competenze digitali e mediatiche che consistono nella capacità di leggere, decodificare ed elaborare i contenuti accessibili via web e distinguere le informazioni attendibili da quelle false o ingannevoli.

Si tratta di conoscenze che sono lungi dall'essere diffuse capillarmente – come dovrebbe essere – nella società contemporanea in cui a un pieno e amplissimo accesso agli strumenti tecnologici, al web e ai social media non corrispondono conoscenze preparatorie riguardanti l'uso e le conseguenze della nostra attività online e delle informazioni che ci vengono trasmesse.

È come se – paragone improprio ma evocativo – si avesse a disposizione un bolide di Formula 1 e non si esitasse a guidarlo in una strada cittadina senza prima averne studiato con attenzione il funzionamento.

Un livello minimo di alfabetizzazione digitale e di conoscenza dei meccanismi della comunicazione via web e non solo è un requisito indispensabile per un utilizzo consapevole della risorsa inestimabile rappresentata dalla tecnologia più avanzata, che tenga al riparo da strumentalizzazioni e consenta di esercitare attivamente e proficuamente i propri diritti di cittadinanza.

Dando per presupposto il ruolo enorme svolto da internet come strumento di realizzazione di diritti e dispositivo dall'enorme potenziale di promozione di opportunità e libertà, sarebbe riduttivo e fuorviante considerare la digitalizzazione come corrispondente a un processo automatico di democratizzazione dell'accesso delle informazioni. Fermo restando, insomma, il valore incontestabile della possibilità di accesso universale e immediato a una mole inquantificabile di informazioni e nozioni, non si può trascurare che il valore funzionale della risorsa è proporzionale alla capacità del singolo di districarsi e orientarsi nell'oceano informativo e di classificare le fonti in ragione del grado di affidabilità e coerenza¹¹.

¹¹ Cfr. C.R. Sunstein, *Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton, Princeton University Press, 2017.

La mera esistenza di un'eguaglianza formale all'accesso e all'uso delle tecnologie digitali, teoricamente nella disponibilità di tutti e tutte, non può essere considerata sufficiente né tantomeno soddisfacente nel contesto di una democrazia costituzionale. Occorre invece che, a fronte di evidenti ostacoli di ordine fisico, economico e sociale che impediscano la piena realizzazione dell'eguaglianza sostanziale, le istituzioni intervengano con iniziative di regolazione e azione volte a rendere pieno ed effettivo il godimento del diritto¹². Non si considera cioè coerente con la dinamica democratica consolidata l'affidamento esclusivo della responsabilità della propria educazione digitale e mediale sulle singole persone¹³.

È insomma responsabilità delle istituzioni di una democrazia autentica, in cui non ci si accontenta di un'attestazione dei principi costituzionali ma si pretende il rispetto della regola dell'effettività, in ottemperanza al motto *ubi societas ibi ius*, adoperarsi per invertere le regole della *rule of law*, anche approntando gli strumenti necessari alla cittadinanza per vivere consapevolmente il proprio tempo. In una democrazia matura il popolo è conscio della portata e del valore dei propri diritti e dei cardini dell'impianto costituzionale e concorre attivamente all'azione di verifica e controllo dell'attività degli organi titolari dei poteri dello Stato. Per ottenere un simile grado di consapevolezza democratica occorre che sin dai primi anni di vita la cultura costituzionale sia coltivata con campagne di educazione e sensibilizzazione sulle regole di convivenza e formazione civica, elaborati in maniera differenziata a seconda dell'età e della capacità cognitiva del target ma in modo capillare e diffuso. La Costituzione, espressa nella formulazione semplice delle regole del buon vivere civile deve entrare negli asili, nelle scuole dell'infanzia, primarie, secondarie,

¹² Cfr. D. Buckingham, *The Media Education Manifesto*, Cambridge, Polity Press; trad. it., *Un manifesto per la media education*, Milano, Mondadori Università, 2019.

¹³ Cfr. M. Giacomazzi, *Disinformazione: perché la vera chiave di contrasto è la democrazia digitale*, in «Agenda Digitale», 13 aprile 2022, <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/competenze-digitali/disinformazione-perche-la-vera-chiave-di-contrasto-e-la-democrazia-digitale/>.

nei luoghi di lavoro e di socializzazione per tutte le età, come un pacchetto base di norme di civiltà indispensabili per vivere in comunità. L'insegnamento della Costituzione deve comprendere il contenuto e le dinamiche di bilanciamento dei diritti e delle libertà fondamentali, ma anche l'educazione al pluralismo, alla parità di genere e al rispetto reciproco. Insieme con i principi occorre trasmettere a tutte le persone che vivono nella comunità, titolari o meno della cittadinanza, competenze basilari che consentano di capire e utilizzare gli strumenti digitali con cognizione e responsabilità, per accedere a servizi e usufruire di diritti ma anche per selezionare le fonti di formazione, riconoscendo quelle affidabili in base a criteri razionali di credibilità.

Le esigenze dettate dalla società tecnologica e l'impatto fortissimo che la possibilità di manipolare notizie e diffondere informazioni ha sulla democrazia, orientando le scelte e creando consenso, rende prioritario provvedere a un programma pubblico di alfabetizzazione mediale rivolto alla popolazione studentesca di ogni ordine e grado ma anche alla componente adulta della società. È importante inserire attività di orientamento e preparazione alla medialità tra le attività scolastiche già dalla scuola primaria, naturalmente nelle forme più adatte alle peculiarità dell'età della popolazione studentesca, che entra in contatto precocemente con dispositivi elettronici e informazioni diffuse via web. Si tratta di acquisizione di strumenti cognitivi e interpretativi che vanno oltre le mere competenze informatiche – che comunque dovrebbero essere opportunamente approfondite, risultando invece trascurate negli attuali programmi scolastici. Specificamente, per educazione mediatica (*media literacy*) si intende l'elaborazione e la trasmissione di un insieme di competenze utili a fronteggiare le sfide poste dal panorama mediatico, con riguardo alla capacità di accedere, analizzare, valutare, creare e agire utilizzando tutte le forme di comunicazione¹⁴. Si tratta in sostanza della capacità di un

¹⁴ Questa è la definizione di *media literacy* elaborata dalla National Association for Media Literacy Education (NAMLE) attiva negli Stati Uniti: «[...] ability to access, analyze, evaluate, create, and act using all

individuo di avvalersi consapevolmente e responsabilmente dei mezzi di comunicazione virtuali¹⁵. È una disciplina che dovrebbe essere collocata nell'ambito di un programma educativo più ampio e complesso volto a trasmettere abilità di decodificazione, sintesi e analisi dei messaggi ricevuti tramite tutti i mezzi di comunicazione, più o meno tradizionali, scritti, stampati, visivi, digitali o elettronici che siano usati per veicolare messaggi e informazioni. Si tratta di uno strumentario base contro la disinformazione, oggi quantomai necessario a livello trasversale, in relazione a tutte le fasce di età.

In molti casi, e l'Italia rappresenta in questo senso un emblema, i media funzionano come strumenti di alfabetizzazione¹⁶ e la digitalizzazione mediatica ha un grande potenziale in termini di facilità di acquisizione delle informazioni. Tuttavia, l'agevolezza nell'accesso non rende automaticamente internet una agorà democratica; la funzione di democratizzazione del digitale può realizzarsi solo a condizione che chi naviga e cerca o è involontariamente raggiunto da informazioni e messaggi tramite algoritmo sia in possesso degli strumenti di *media literacy* idonei a sviluppare senso critico ed evitare di essere destinatari passivi delle notizie, con le conseguenze che ne derivano.

Nello stesso modo in cui la diffusione dei mezzi di comunicazione di massa ha fatto emergere nuove esigenze nella società, l'affermazione dei media digitali rende necessaria la predisposizione di un adeguato impianto di competenze educative.

forms of communication. Media literacy education refers to the practices necessary to foster these skills» (<https://namle.org/about/>; ultimo accesso: 23 dicembre 2024).

¹⁵ P. Aroldi, A. Carenzio, D. Cino, A. Paradisi e A. Pratesi, *Media Literacy Versus Fake News. Esperienze e best practice in Italia*, 2022, <https://www.idmo.it/wp-content/uploads/2022/05/Ricerca-Media-Literacy.pdf>.

¹⁶ Basti pensare, con riguardo al nostro Paese, al ruolo della trasmissione televisiva del maestro Manzi *Non è mai troppo tardi*, andata in onda dal 1959 al 1963, o al programma *Le vicende della lingua italiana* di Umberto Eco e Tullio De Mauro del 1973, attraverso le quali si è realizzata una vera e propria opera di democratizzazione culturale per il tramite dei mezzi di comunicazione di massa, nel caso specifico la televisione.

Il riferimento alla Media Education, comprendente l'approfondimento della storia, le modalità di accesso e l'impatto sociale degli strumenti di comunicazione di massa, è richiamato sin dagli anni '70 del '900 da documenti dell'UNESCO e del Conseil International du Cinéma et de la Télévision. Si tratta originariamente di un concetto legato a mezzi quali la stampa, la radio e la televisione, perfettamente applicabile ai nuovi media digitali¹⁷. Nell'ampio contesto dell'educazione mediale, la competenza digitale (*digital literacy*) si riferisce alla capacità di capire e usare nella quotidianità le informazioni disponibili in diversi formati digitali ed è indicata dal Consiglio europeo come competenza chiave per l'apprendimento permanente¹⁸. Preme soprattutto sottolineare, per quanto di rilievo in questa sede, che la competenza digitale è requisito indispensabile e funzionale allo sviluppo del modello di cittadinanza digitale definito dal rapporto DigComp 2.2¹⁹ e rientra dunque nella cornice di alfabetizzazione considerata prerequisito necessario per la realizzazione di un modello di cittadinanza attiva e consapevole, che consente il pieno sviluppo democratico²⁰. L'assenza di alfabetismo mediatico o la carenza delle competenze alfabetiche digitali di base rappresenta un problema per la democrazia perché si tratta di conoscenze necessarie per gestire il caos informativo, smascherare i messaggi di

¹⁷ Cfr. F. Falcinelli, *I «new media», in un'azione didattica orientata alla promozione della competenza digitale*, in E. Farinacci e G. Manzoli (a cura di), *Media and/or literacy? Didattica dei media, didattica coi media*, Milano, FrancoAngeli, 2021.

¹⁸ Cfr. European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Key competences for lifelong learning*, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/569540>.

¹⁹ European Commission, Joint Research Center (JRC), *Science for Policy*, DigComp 2.2; trad. it. *Il quadro delle competenze digitali per i cittadini*, https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2024-05/digcomp_2.2_italiano.pdf.

²⁰ Sul rapporto tra alfabetizzazione e democrazia cfr. la posizione di Tullio De Mauro in R.P. Mocerino, *Conversando su lingua, educazione e democrazia. Intervista a Tullio De Mauro*, in «Leussein. Rivista di studi umanistici», VIII, 2015, n. 3, <https://leussein.eurom.it/intervista-tullio-de-mauro/>.

propaganda, ma anche per ricostruire la fiducia nelle istituzioni²¹. Tuttavia, interventi pubblici volti a trasmettere competenze tali da promuovere un livello alto e diffuso di alfabetizzazione mediatica sono condizioni necessarie ma non sufficienti a consolidare la maturità democratica e limitare possibilità di regressione costituzionale, poiché lo sviluppo del pensiero critico è molto importante ma deve essere affiancato a una responsabilizzazione dei soggetti che producono e divulgano informazioni e concorrono a determinare contenuti di rilievo politico²².

In sostanza, le competenze digitali di cui ciascuno dovrebbe disporre per favorire un contesto democratico solido non possono limitarsi a mere abilità di codificazione e decodificazione, ma devono collegarsi alla vita sociale e politica dei cittadini. Sono capacità che vanno oltre la conoscenza di nozioni e informazioni teoriche, riguardando anche l'insieme di principi, valori e priorità da perseguire nella vita democratica, adottando un approccio umanistico al mondo digitale, che riguardi aspetti storici, critici e semiotici che dovrebbero essere parte integrante l'offerta formativa delle istituzioni responsabili della tutela e della formazione della cittadinanza²³.

2. *Astensionismo elettorale, partiti politici e qualità della democrazia*

Sebbene, come anticipato, la scarsa alfabetizzazione funzionale e mediatica non possa essere considerata come la

²¹ Cfr. D. Boyd, *You Think You Want Media Literacy... Do You?*, in «Data & Society: Points», 2018, <https://points.datasociety.net/you-think-you-want-media-literacy-do-you-7cad6af18ec2>.

²² Cfr. IDMO, *Digital Media Literacy Gaps and Needs*, 14 dicembre 2023, <https://www.idmo.it/2023/12/14/idmo-ricerca/>. Cfr. Aroldi, Carenzio, Cino, Paradisi e Pratesi, *Media Literacy Versus Fake News*, cit., p. 28.

²³ Cfr. M. Giacomazzi, *Alfabetismo, competenze, partecipazione. Elementi per una democrazia digitale*, in «Agenda Digitale», 23 maggio 2023, <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/alfabetismo-competenze-partecipazione-elementi-per-una-democrazia-digitale/>.

ragione principale del declino della partecipazione popolare alla dinamica politica, si ritiene che sia un elemento da non trascurare nel complesso di concause alla base del fenomeno. Come emerso con chiarezza nei paragrafi precedenti, l'astensionismo elettorale è uno dei problemi principali del costituzionalismo contemporaneo e rappresenta un indicatore inequivocabile dello stato di crisi della democrazia rappresentativa.

Si registra una situazione di forte criticità legata al sempre crescente astensionismo volontario, per protesta o disinteresse, cui si associa l'esigenza di garantire il diritto di voto e favorire la partecipazione alla vita pubblica del Paese a chi effettivamente fa parte della comunità.

In alcuni ordinamenti democratici, quali Australia e Belgio, il voto è un obbligo vero e proprio, tanto che l'astensione non giustificata comporta una sanzione. Nella maggior parte delle democrazie costituzionali, come in Italia, si tratta però di un comportamento fortemente raccomandato dall'ordinamento perché sulla partecipazione del popolo alla selezione dei propri rappresentanti si fonda la legittimazione dell'ordinamento istituzionale e del sistema democratico. In realtà il voto è soprattutto un diritto, conquistato con fatica e sangue dalle generazioni che ci hanno preceduto e che hanno lottato per ottenere il potere di contribuire con la propria scelta alla selezione della classe dirigente. Le elezioni, di qualunque ordine e grado, sono il momento di massima espressione del principio democratico e rappresentano la manifestazione plastica del potere che ciascuno ha di influenzare in parte minima ma non ininfluente  qualità e l'indirizzo delle nostre istituzioni. Votando scegliamo chi è chiamato, per un determinato periodo di tempo, a compiere decisioni che hanno un impatto sulla vita di tutti e tutte.

Rinunciare al voto significa arrendersi al volere altrui.

La politica altro non è se non riflessione, gestione e decisione sui più diversi ambiti della cosa pubblica e ci riguarda nostro malgrado. Lascerebbero mai che nel condominio in cui viviamo i nostri vicini decidano senza interpellarci sugli spazi comuni? A tutti i livelli, in una realtà democratica, le decisioni sono prese secondo il principio di maggioranza,

ma la partecipazione deve essere garantita e le minoranze ascoltate e considerate.

Il dato conclamato e tristemente crescente dell'astensionismo elettorale ci dice che molti non sono interessati alla partecipazione politica o, peggio, pensano che il proprio voto non sia davvero rilevante nella determinazione delle decisioni pubbliche. Si tratta di un grande fallimento per la democrazia che non deve essere accettato come un dato di fatto ma dovrebbe essere interpretato come un allarme potente. Alla base dell'astensionismo c'è sicuramente una forte delusione e disillusione, alimentata dall'incapacità dei partiti più e meno tradizionali di raccogliere e veicolare le esigenze della collettività, dando risposte efficaci.

Per riportare le persone alle urne occorre intanto riconquistarne la fiducia con comportamenti virtuosi che mostrino l'interesse esclusivo e genuino per il bene comune. Trasparenza e democraticità nella vita interna dei partiti è un primo passo cui dovrebbe associarsi un'opera di sensibilizzazione e formazione civile sin dai primi anni di vita. Bisogna lavorare per dimostrare che la politica non è qualcosa di lontano o altro da noi ma ci riguarda direttamente e perciò dobbiamo rivendicare il nostro ruolo rispetto alle scelte collettive e pretendere un percorso politico lineare e pulito, ricordando il potere grande che risiede nella possibilità di negare il nostro voto a chi non si comporta bene o, semplicemente non ci piace o non ci piace più.

Tutt'altro discorso vale invece per coloro i quali vorrebbero ma non possono votare, perché per esempio costretti fuori sede nell'impossibilità di sostenere i costi di un viaggio per votare a casa. Queste persone devono essere messe nelle condizioni di godere del diritto di elettorato attivo e le istituzioni hanno il dovere di agire per rimuovere gli ostacoli che impediscono l'esercizio di una prerogativa costituzionale.

In questo contesto il ricorso alla tecnologia applicata alla possibilità di espressione di voto è un'opportunità e finanche una necessità e può essere considerata una minaccia solo se si considera un elettorato non adeguatamente alfabetizzato. In presenza di una compagine elettorale in possesso degli strumenti di *functional, digital and media literacy*, la tecno-

logia è una risorsa preziosa, capace di coinvolgere persone che non partecipano ai circuiti tradizionali dell'elaborazione e della mediazione dei contenuti politici. Basti pensare, in questo senso, al successo di iniziative legislative e referendarie intraprese tramite il ricorso alla raccolta di firme digitali che si affianca al sistema tradizionale in casi quali il referendum sull'uso della cannabis, nel 2021, o sull'abrogazione della legge n. 86/2024 sull'autonomia differenziata²⁴. Si ritiene che a contribuire in misura significativa al successo di tali iniziative sia l'alto grado di interesse dei temi oggetto di consultazione, percepiti e compresi a fondo dalle persone perché parte della loro esperienza diretta. Ebbene, l'ampia mobilitazione in casi in cui si trattano questioni sentite come prioritarie, rispetto alle quali ampie fasce di popolazione presentano un'opinione chiara, dimostra che la partecipazione non manca. Certo, l'obiettivo delle istituzioni democratiche dovrebbe essere quello di garantire che la posizione assunta sia acquisita tramite un percorso di elaborazione e interpretazione delle informazioni consapevole, operato utilizzando gli strumenti di alfabetizzazione che dovrebbero essere alla portata di tutte e tutti.

In una prospettiva di lungo termine si dovrebbe senz'altro considerare l'utilizzo della tecnologia che, attentamente regolata e resa sicura da strumenti di controllo affidabili, rappresenta una potenzialità importante per riattivare e ravvivare il circuito della rappresentanza, oggi logorato.

Bene, insomma, forme di partecipazione che contemplan l'utilizzo della firma digitale e anche il voto elettronico, da introdurre tenendo conto delle esperienze comparate che già ne fanno ricorso in forma presidiata e libera²⁵.

²⁴ AGI, *Raggiunte le 500.000 firme per il referendum*, 18 settembre 2021, <https://www.agi.it/politica/news/2021-09-18/cannabis-raggiunte-500-mila-firme-referendum-13904271/>; *Oltre 500.000 firme per il referendum sull'autonomia differenziata*, in «La Stampa», 8 agosto 2024, <https://finanza.lastampa.it/News/2024/08/21/cgil-oltre-500mila-firme-digitali-per-referendum-autonomia-differenziata/OTVfMjAyNC0wOC0yMV9UTEI>.

²⁵ Cfr. i contributi di Claudia Marchese, Marco Schirripa, Marco Ladu, Monica Rosini e Damiano Florenzano in A. De Nicola e V. Desantis (a cura di), *Prospettive di superamento del voto «tradizionale». Modelli*

Con riferimento alle esigenze specifiche del nostro Paese si potrebbe agire secondo diversi piani di intervento, individuando un livello di azione immediata, necessaria per rispondere a un'esigenza stringente e concreta, rappresentata dal *vulnus* alla garanzia del pieno esercizio dei diritti politici di elettorato attivo nei confronti di persone che – per motivi di studio, lavoro o salute – si trovano lontano dal Comune di residenza e vedono limitato o compromesso il proprio diritto al voto, con una formula di voto anticipato presidiato. Da non escludere poi un intervento strutturale, sul medio-lungo termine, che determini l'introduzione di nuove forme di voto «tecnologiche» che possono rivelarsi utili per rimuovere ostacoli esistenti e rivitalizzare la democrazia – anche perché la nostra è già, a tutti gli effetti, una società tecnologica e il ricorso ai dispositivi digitali anche per accedere quotidianamente a servizi e godere di diritti è una realtà. Se è vero che *ubi societas ibi ius* non si può non allineare le regole giuridiche alla vita. In ogni caso è indispensabile tenere conto delle caratteristiche peculiari della società italiana e delle controindicazioni, ancora molto significative, relative alla garanzia soprattutto della segretezza e personalità del voto, che nel nostro ordinamento sono requisiti costituzionali mentre altrove, come in Francia, per esempio, sono trattati con maggiore disinvoltura²⁶.

Bisogna insomma ragionare tenendo conto del diritto delle cittadine e dei cittadini di esprimersi nel suffragio ma anche del dovere delle istituzioni di favorire il più possibile la partecipazione e l'afflusso alle urne. In questo senso occorre agire per aggiornare e integrare le modalità di voto, in un'ottica adiuvante e inclusiva di tutte le componenti dell'elettorato che per diverse ragioni si tengono oggi lontano dalle urne e che invece dovrebbero in tutti i modi essere incentivate a votare.

di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 119 ss.

²⁶ Cfr. C. Marchese, *Il voto elettronico in Italia. Riflessioni alla luce delle recenti sperimentazioni e dell'esperienza comparata*, in De Nicola e Desantis (a cura di), *Prospettive di superamento del voto «tradizionale»*, cit.

Nel contesto costituzionale italiano il presupposto del ragionamento è rappresentato *in primis* dall'art. 48 Cost. che stabilisce il diritto di voto per i cittadini/e maggiorenni e dall'art. 3 che impone in capo alla Repubblica il dovere di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'esercizio dei diritti individuali e, nel caso specifico, la possibilità di partecipare alla vita pubblica e concorrere all'indirizzo politico. Se, infatti, ogni cittadino e cittadina ha il diritto/dovere civico di partecipare all'organizzazione politica del Paese attraverso il voto, la Repubblica ha l'obbligo di intervenire per agevolare il più possibile l'esercizio di tale prerogativa.

Al diritto dell'elettorato di esprimersi nel suffragio corrisponde il dovere delle istituzioni di favorire il più possibile la partecipazione e l'afflusso alle urne, anche ipotizzando formule che vadano oltre il voto tradizionale, pur conservando piena coerenza con l'impianto della Costituzione.

Un intervento che favorisca la partecipazione elettorale, rimuovendo ostacoli che materialmente impediscono o rendono complicata la possibilità di esercitare il diritto al voto, vale a maggior ragione nel momento in cui il fenomeno dell'astensionismo – cresciuto in misura costante e progressiva negli ultimi anni – ha raggiunto dimensioni allarmanti, come testimoniato peraltro dal rapporto *Per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*²⁷. I dati riportati dal rapporto contano in circa cinque milioni le persone (pari al 12% circa dell'elettorato) che – prevalentemente per ragioni di studio e di lavoro – sono domiciliate in luoghi lontani dal comune di residenza e incorrono in serie difficoltà di ordine logistico

²⁷ Cfr. Relazione della Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto, istituita con decreto del ministro per i Rapporti col Parlamento con delega alle riforme istituzionali on. dott. Federico D'Incà, del 22 dicembre 2021, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, pubblicata il 14 aprile 2022; il testo integrale del rapporto è disponibile all'url <https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1420/libro-bianco-edprovvisoria-13042022.pdf>.

ed economico per raggiungere la sede del proprio seggio in occasione delle tornate elettorali.

Di più, si ritiene che l'astensionismo, affiancato da un affidamento fideistico a leader carismatici che instaurano un rapporto apparentemente diretto con le persone, tramite i social media e, in generale, adottando una comunicazione incentrata su messaggi essenziali e spesso fuorvianti, non necessariamente sempre ancorati a dati reali, formulati in un linguaggio povero ed evocativo, crei nell'elettorato l'illusione di un coinvolgimento attivo che si manifesta in consensi digitali in forma di *like* e commenti risultando sostanzialmente fittizio.

3. *Cultura e coscienza democratica contro il degrado costituzionale*

Anche nelle cosiddette democrazie stabilizzate si osserva l'emergere di movimenti politici che rifiutano in modo più o meno dichiarato i principi della democrazia costituzionale. In generale, si manifesta una crescente sfiducia delle persone nei confronti dei processi democratici e del modello di democrazia rappresentativa. È un dato che trova riscontro nella crisi dei partiti politici e nell'aumento progressivo dell'astensionismo elettorale che accomuna molti ordinamenti. I nuovi sovranismi offrono risposte (sbagliate) alla cittadinanza destabilizzata dal fatto che sempre più spesso scelte importanti per la vita in uno Stato sono prese al di fuori dei confini nazionali. Come si è detto, l'astensionismo, inteso in senso esteso nel mancato coinvolgimento nelle dinamiche di elaborazione politica, è tanto più pericoloso per l'equilibrio democratico se affiancato da un affidamento fideistico a leader carismatici che instaurano un rapporto apparentemente diretto con le persone. Ciò avviene tramite i social media e, in generale, attraverso l'adozione di una comunicazione incentrata su messaggi essenziali e spesso fuorvianti, non necessariamente ancorati a dati reali.

Una partecipazione vera, funzionale alla realizzazione di un dibattito pubblico costruttivo al miglioramento del-

la democrazia non può ridursi a un *like* espresso magari sull'onda del trasporto suscitato da un messaggio che fa perno sull'emotività. Un coinvolgimento attivo e reale deve realizzarsi attraverso fasi che comprendono necessariamente un momento di elaborazione delle idee e un confronto dinamico su temi che necessariamente devono essere approfonditi e opportunamente argomentati.

Occorre promuovere nuove forme di partecipazione per rivitalizzare il circuito della rappresentanza e legittimare istituzioni solidamente ancorate ai principi del costituzionalismo, blindare la garanzia dei diritti fondamentali e scongiurare la regressione costituzionale.

Affinché però sia possibile conseguire un obiettivo tanto ambizioso quanto indispensabile alla sopravvivenza del modello di democrazia costituzionale rappresentativa è necessario agire dal basso, con una serie di interventi stratificati e concatenati, che compongano un quadro di azione organico volto a formare una nuova formula di cittadinanza attiva e consapevole, capace di resistere ai tentativi di portare indietro la lancetta del costituzionalismo.

In questa ottica non si può tralasciare attenzione ai contenuti dell'azione politica, che pare carente rispetto alla determinazione di risposte idonee alla sperequazione economica e alle ingiustizie sociali che prendono forma di diseguaglianze marcate²⁸. Anche questo contribuisce a far perdere aspettativa e allontana le persone dalla dinamica democratica. La sfiducia nella democrazia e nella classe dirigente è alimentata dalla crisi dello Stato sociale, dalla incapacità pubblica di dare risposte a esigenze primarie delle persone a partire da salute, istruzione, servizi di sostegno alle diverse forme di disagio, lotta alle diseguaglianze²⁹. È

²⁸ Sulla sfida del costituzionalismo sociale cfr. T. Groppi, *Oltre le gerarchie. In difesa del costituzionalismo sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2021, pp. 35 ss.

²⁹ La crisi dello stato sociale in Italia è ben espressa dalle statistiche sulla rinuncia alle cure sanitarie per ragioni economiche o legate a liste di attesa infinite. Secondo i dati, elaborati su fonti Istat e diffusi dal rapporto Gimbe nell'ottobre 2024, 4,5 milioni di persone rinunciano a visite ed esami clinici; tra queste, 2,5 milioni sono costrette da motivi

anche attraverso un'attenzione rinnovata ai bisogni primari delle persone, con interventi centrati alla riduzione delle ineguaglianze, che si combatte la delusione e si riafferma l'attendibilità della democrazia. Ma ciò implica l'impiego di risorse economiche ingenti. Si ritiene che la scelta politica di investire per rafforzare l'impianto dei diritti sociali sia importante e doverosa perché è nell'ingiustizia della sperequazione che covano il malessere e l'insofferenza per una democrazia percepita come elitaria e non attenta ai bisogni dei più deboli. Come dimostra la storia, una società in crisi economica è strutturalmente debole perché la necessità dei singoli di soddisfare esigenze prioritarie legate alla sopravvivenza (lavoro dignitoso, servizi sanitari, assistenza ai bambini, agli anziani, alle persone con patologie e disabilità) prevale su tutto e abbassa l'asticella del controllo del corretto funzionamento dell'impianto democratico³⁰.

Una democrazia è solida quando si fonda su un'osservanza rigorosa delle regole costituzionali e riserva massima attenzione alla garanzia del pluralismo³¹. In un sistema democratico autentico non si accetta l'imposizione dall'alto di una visione della vita e dei ruoli individuali e sociali in ragione del genere, dell'origine etnica, della lingua, della religione o della idea politica di appartenenza. Ancora, in una democrazia matura il confronto politico si basa sul riconoscimento reciproco della condivisione trasversale di una

economici. Si segnala che la spesa pubblica pro capite italiana è pari a 889 euro in meno rispetto alla media dei Paesi OCSE membri dell'UE; cfr. Settimo rapporto GIMBE sul Servizio sanitario nazionale, reperibile all'url <https://salviamo-ssn.it/attivita/rapporto/7-rapporto-gimbe.it-IT.html>.

³⁰ Cfr. M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2023; A. Guazzarotti, *Il conflitto sociale tra diritti fondamentali e ri-materializzazione della Costituzione*, in «Costituzionalismo.it», 2024, n. 1, pp. 28-66.

³¹ Come affermato dal capo dello Stato Sergio Mattarella, «il pluralismo delle idee, l'articolazione di diverse opinioni rappresentano l'anima di una democrazia» (*Intervento del presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla Cerimonia per lo scambio degli auguri di fine anno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile*, Palazzo del Quirinale, 17 dicembre 2024; il testo integrale del discorso è reperibile all'url <https://www.quirinale.it/elementi/123509>).

cultura costituzionale profonda, basata sugli stessi principi di uguaglianza, equità, giustizia, dai quali – legittimamente – germogliano idee e opinioni divergenti ma non tanto distanti da mettere in discussione la validità del patrimonio costituzionale comune. Tuttavia, come rilevato dal presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel dicembre 2024, in occasione della cerimonia degli auguri di fine anno alle alte cariche dello Stato,

sempre più spesso vi appare la strada di una radicalizzazione che pretende di semplificare escludendo l'ascolto e riducendo la complessità alle categorie di amico/nemico. Quando si innescano conflitti che feriscono e lacerano una società; quando si cerca di sostituire alla forza della ragione la violenza o la prepotenza del più forte; quando si alimentano e si giustificano disuguaglianze crescenti e insopportabili occorre riflettere per riprendere un percorso costruttivo. Si rischia che non esistano ambiti tenuti al riparo da questa tendenza alla divaricazione incompontibile delle opinioni. Sul cambiamento climatico e le politiche ambientali necessarie a contenerlo e a tutelare il pianeta [...]. Conflitti alimentati e amplificati da un uso distorto e irresponsabile dei social media che, talvolta, divengono strumenti perversi di divisione, di condizionamento acritico, di deliberato travisamento della realtà, contraddicendo il loro autentico ruolo.

Alla luce di tutto quanto sopra detto, emerge prioritaria l'esigenza di agire con un investimento imponente sull'istruzione che sin dai primi anni di vita consenta di acquisire, progressivamente e in applicazione delle tecniche delle scienze dell'educazione più avanzate, il grado di alfabetizzazione strumentale, funzionale, digitale e mediatica adeguato a garantire un ruolo attivo e consapevole alla dinamica sociale e alla vita pubblica.

Parallelamente, la classe politica dovrebbe operare una profonda riconsiderazione delle proprie formule di organizzazione, selezione, elaborazione di obiettivi e comunicazione e sostenere trasversalmente una riforma che renda effettivo il ruolo costituzionale dei partiti politici, inserendo i principi di trasparenza e democraticità come regole di riferimento per ogni formazione che competa nell'agone elettorale.

Il legame di fiducia verso le istituzioni può essere ricostruito solo grazie alla presenza di sedi virtuose in cui il circuito politico si dipani in maniera fisiologica, collegando le istanze delle persone e dei gruppi sociali con le rappresentanze chiamate a tradurre l'esigenza sociale in decisione pubblica, assunta per il bene collettivo, senza interferenze indebite legate a interessi particolari o settoriali.

Il vero anticorpo contro il degrado costituzionale è la consapevolezza democratica che si acquista assimilando le regole del costituzionalismo e della convivenza civile sin dalla più tenera età, apprendendo modelli di equità, giustizia e – soprattutto – rispetto reciproco grazie a interventi educativi nelle scuole di ogni ordine e grado, ma anche in via esperienziale, con l'esempio delle persone che animano le istituzioni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aleinikoff, T.A., *Constitutional Law in the Age of Balancing*, in «The Yale Law Journal», 1987, pp. 943 ss.
- Al-Azm, A. e Paul, K.A., *How Facebook Made It Easier Than Ever to Traffic Middle Eastern Antiquities*, in «World Politics Review», August 2018.
- Amirante, D., *La democrazia dei superlativi*, Napoli, ESI, 2010.
- Arendt, H., *Verità e politica*, Torino, Bollati Boringhieri, 2017.
- Baldin, S., *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico: l'attivismo giudiziario della Corte indonesiana*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2012.
- Balkin, J.M., *The Future of Free Expression in a Digital Age*, in «Pepperdine Law Review», 36, 2008, pp. 212 ss.
- Balkin, J.M., *Old School/New School Speech Regulation*, in «Faculty Scholarship Series», 2014, pp. 2996 ss.
- Barak, A., *Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 345 ss.
- Bartoli, R., *Brevi considerazioni sulla responsabilità penale dell'Internet Service Provider*, in «Dir. pen. proc.», 2013, pp. 604 ss.
- Bassu, C., *Terrorismo e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2010.
- Bassu, C., *Whole Woman's Health v. Hellerstedt: Justice RBG contro le TRAP (Targeted Regulation of Abortion Providers)*, in T. Groppi, I. Spigno, L.E. Ríos Vega (a cura di), *Ruth Bader Ginsburg*, Bologna, Il Mulino, 2023, pp. 59 ss.
- Bassu, C. (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettive intorno alla rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 2025.
- Bassu, C., Sterpa, A. e Pistorio, G. (a cura di), *Diritto pubblico della sicurezza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.
- Baverez, N., *Les démocraties contre la démocratie*, in «Pouvoirs», 2019, n. 169.
- Bell, D., *Il modello Cina. Meritocrazia politica e limiti della democrazia*, Roma, Luiss University Press, 2019.
- Betz, M., *Regolare internet. La libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2012.

- Betzu, M., *I baroni del digitale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.
- Bingham, T., *The Rule of Law*, London, Allen Lane, 2010.
- Bird, W., *The Crimes of Seditious Libel and Seditious Speech: Political Weapons for Suppressing Dissent in Britain and America?*, in Id., *The Revolution in Freedoms of Press and Speech: From Blackstone to the First Amendment and Fox's Libel Act*, New York, Oxford Academic Press, 2020, pp. 77 ss.
- Bobbio, N., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1992.
- Boeri, T., *Il voto contro*, in «ECO», 2024, n. 7, pp. 3 ss.
- Bollinger, L.C., *The Tolerant Society*, Oxford, Oxford University Press, 1988.
- Bolognini, L., Pelino, E. e Scialdone, M., (a cura di), *Digital Services Act e Digital Markets Act*, Milano, Giuffrè, 2023.
- Bonetti, P., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- Brotherton, R., *Menti sospettose, Perché siamo tutti complottisti*, Torino, Bollati Boringhieri, 2021.
- Buckingham, D., *The Media Education Manifesto*, Cambridge, Polity Press; trad. it. *Un manifesto per la media education*, Milano, Mondadori Università, 2019.
- Calamandrei, P., *Contro il privilegio dell'istruzione* (1946) e *Difendiamo la scuola democratica* (1950), ora in Id., *Per la scuola*, Palermo, Sellerio, 2008.
- Campelli, E., *Il voto obbligatorio: tra libertà individuale e responsabilità democratica*, in C. Bassu (a cura di), *L'estensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettive intorno alla rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 2025.
- Canfora, L., *La storia falsa*, Milano, Feltrinelli, 2006.
- Cannie, H. e Voorhoof, D., *The Abuse Clause and Freedom of Expression in the European Human Rights Convention: An Added Value for Democracy and Human Rights Protection?*, in «Netherlands Quarterly of Human Rights», 29, 2011, pp. 54-83.
- Caravita, B., *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in «federalismi.it», 18 marzo 2020.
- Carlino, V., *Il virus illiberale ungherese al tempo del Covid-19*, in «Ianus. Diritto e finanza», Forum sull'emergenza Covid-19, 2020.
- Carothers, T. e O'Donohue, A., (a cura di), *Democracies Divided: The Global Challenge of Political Polarization*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2019.

- Caruso, C., *Dignità degli «altri» e spazi di libertà degli «intolleranti»*. Una rilettura dell'art. 21 Cost., in «Quaderni costituzionali», 2013, n. 4, pp. 795 ss.
- Castel, A., *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Torino, Einaudi, 2011.
- Castellà Andreu, J.M. e Simonelli, M.A. (a cura di), *Populism and Contemporary Democracy in Europe*, London, Palgrave Macmillan, 1992, pp. 202 ss.
- Cavino, M., *Sécurité, égalité, fraternité. La fragilità costituzionale della Francia (osservazioni a un mese dagli attentati di Parigi)*, in «Consulta Online», 2015, n. 3, pp. 821 ss.
- Ceccanti, S., *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, Giappichelli, 2004.
- Cerrina Feroni, G. e Federico, V. (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, Firenze, Firenze University Press, 2017.
- Cesareo, V., *Studi e riflessioni per lo sviluppo del dialogo interculturale*, in C. Demarchi, N. Papa e N. Storti (a cura di), *Per una città delle culture. Dialogo interculturale a scuola. Atti del Convegno Nazionale 8-9 maggio 1997*, in «Quaderni ISMU», 1998, n. 3, p. 16.
- Clementi, F., *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus)*, in «federalismi.it», 18 marzo 2020.
- Clementi, F., «Non per amore ma per dovere»: curare l'astensionismo per curare la democrazia, in C. Bassu (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettive intorno alla rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 2025.
- Coinu, G., *L'organizzazione del sistema scolastico*, in F. Angelini e M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, Jovene, 2014.
- Collotti, E., *L'Europa nazista. Il progetto di un nuovo ordine europeo (1939-1945)*, Firenze, Giunti, 2002.
- Colombo, E., *Le società multiculturali*, Roma, Carocci, 2011.
- Combs, C.C., *Terrorism in the Twenty-First Century*, Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall, 1997.
- Costanzo, P., *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze, in Costituzionalismo e globalizzazione*, Atti del XXVI convegno annuale AIC, Salerno, 22-24 novembre 2012, Napoli, Jovene, 2014.

- Cuocolo, L. (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in «federalismi.it», aggiornato al 5 maggio 2020.
- Cuocolo, L. (a cura di), *Costituzioni*, Milano, Egea, 2021.
- Curreri, S., *Lezioni sui diritti fondamentali*, Milano, FrancoAngeli, 1997.
- Dahl, R., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992.
- D'Amico, M., *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2020.
- D'Arena, A., *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», n. 2, 2019, pp. 584 ss.
- de Condorcet, J.A.N., *Sull'ammissione delle donne al diritto di cittadinanza*, in *Oeuvres de Condorcet* (1790), Paris, Didot, 1847, vol. X.
- De Gouges, O., *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne* (1791), Paris, Mille et une nuits, 2003.
- De Mauro, T., *Idee per il governo. La scuola*, Roma-Bari, Laterza, 1995.
- De Mauro, T., *L'educazione linguistica democratica*, Roma-Bari, Laterza, 2018.
- De Minico, G., *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, Jovene, 1992.
- De Minico, G., *Emergenza costituzionale e libertà fondamentali: doverosità o facoltatività di un'emergency clause?*, in E.A. Imparato e G. Giorgini Pignatiello, *La libertà di espressione nel diritto comparato tra stato di diritto e stati di emergenza*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 7-35.
- De Nicola, A. e Desantis, V., *Prospettive di superamento del voto «tradizionale». Modelli di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.
- De Santis, C., *Il Travel Ban è (solo in parte) applicabile: la Corte Suprema apre spiragli di costituzionalità per l'executive order del Presidente Trump*, in «Diritti comparati», 20 luglio 2017.
- de Vergottini, G., *Le transizioni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- de Vergottini, G., *Guerra e costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- De Vivo, J., *Sicurezza e diritti fondamentali: la risposta italiana e francese al terrorismo*, in «DPCE», 2016, n. 3, pp. 715 ss.

- Delgado, R., *Words That Wound: A Tort Action for Racial Insults, Epithets, and Name-Calling*, in «Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review», 17, 1982.
- Demuro, G., *Costituzionalismo europeo e tutela multilivello dei diritti. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2009.
- Demuro, G., *Le ragioni della rinuncia al voto e la necessità di riportare le persone al centro del meccanismo democratico*, in C. Bassu (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettive intorno alla rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 2025.
- Demuro, G., Coinu, G. e Montaldo, R. (a cura di), *Governance dei Big Data e politiche pubbliche*, Napoli, ESI, 2021.
- Diamond, L.J., *Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes*, in «Journal of Democracy», 13, 2002, n. 2, pp. 21 ss.
- Di Gregorio, A. (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, Cedam, 2019, pp. 1 ss.
- Di Tano, F., *Hate speech online: scenari, prospettive e criticità giuridiche del fenomeno*, in «Ciberspazio e diritto», 51, 2014, n. 2-3, pp. 413-452.
- D'Ignazio, G., *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in «DPCE online», 2020, n. 3, pp. 3863 ss.
- Esposito, C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958.
- Falcinelli, F., *I «new media», in un'azione didattica orientata alla promozione della competenza digitale*, in E. Farinacci e G. Manzoli (a cura di), *Media and/or literacy? Didattica dei media, didattica coi media*, Milano, FrancoAngeli, 2021.
- Ferrara, G., *Regressione costituzionale*, in «Costituzionalismo. it», 18 aprile 2012.
- Ferraris, M. e Paini, G., *Scienza nuova. Ontologia della trasformazione digitale*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2018, pp. 8-120.
- Ferrajoli, L., *Diritti fondamentali*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- Flauss, J.F., *The European Court of Human Rights and the Freedom of Expression*, in «Indiana Law Journal», 84, 2009, n. 3, pp. 809 ss.
- Florida, G.G., *La costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1991.
- Foa, R.S. e Mounk, Y., *The Signs of Deconsolidation*, in «Journal of Democracy», 28, 2017, n. 1.

- Fraleigh, D.M. e Tuman, J.S., *Freedom of Expression in the Marketplace of Ideas*, Los Angeles, Sage, 2019.
- Frankenberg, G., *Authoritarian Constitutionalism. Coming to Terms with Modernity's Nightmares*, in H.A. García e G. Frankenberg (a cura di), *Authoritarian Constitutionalism. Comparative Analysis and Critique*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019.
- Freeman, M., *Freedom or Security. The Consequences for Democracies Using Emergency Powers to Fight Terror*, Westport (CT), Praeger Publishers, 2003.
- Frosini, T.E., *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2006.
- Frosini, T.E., (a cura di), *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789)*, Macerata, Liberilibri, 2008.
- Frosini, T.E., *Declinazioni del governare*, Torino, Giappichelli, 2018.
- Frosini, T.E., *Liberté, Egalité, Internet*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019 (II edizione ampliata).
- Frosini, T.E., *La tecnologia ai tempi del coronavirus*, in «Dimt – Diritto, mercato, tecnologia», 13 marzo 2020.
- Frosini, T.E. (a cura di), *Rule of Law come costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2023.
- Frosini, T.E., *La libertà di espressione nell'era di internet*, in in E.A. Imparato e G. Giorgini Pignatiello, *La libertà di espressione nel diritto comparato tra stato di diritto e stati di emergenza*, Torino, Giappichelli, 2024.
- Frosini, T.E., *L'astensionismo elettorale è una regressione democratica*, in C. Bassu (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettive intorno alla rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 2025.
- Frosini, T.E. e Bassu, C., *La libertà personale nell'emergenza costituzionale*, in A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2005.
- Frosini, V., *La democrazia pericolante (note sull'art. 48 della Costituzione di Weimar)*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano, Giuffrè, 1984, vol. I.
- Frosini, V., *Teoria e tecnica dei diritti umani*, Napoli, ESI, 2018.
- Fukuyama, F., *The End of History?*, in «The National Interest», 16, 1989.
- Gagliardone, I., Gal, D., Alves, T. e Martinez, D., *Countering Online Hate Speech*, Paris, Unesco Series on Internet Freedom, 2015.

- Gaias, S.M., *Rimedi contro l'astensionismo involontario: il voto per delega e il voto anticipato in prospettiva comparata*, in C. Bassu (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettive intorno alla rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 2025.
- García, H.A. e Frankenberg, G. (a cura di), *Authoritarian Constitutionalism. Comparative Analysis and Critique*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019.
- Giacomazzi, M., *Disinformazione: perché la vera chiave di contrasto è la democrazia digitale*, in «Agenda Digitale», 13 aprile 2022.
- Giacomazzi, M., *Alfabetismo, competenze, partecipazione. Elementi per una democrazia digitale*, in «Agenda Digitale», 23 maggio 2023.
- Gigante, M. (a cura di), *I diritti delle donne nella Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007.
- Giupponi, T.F., *La sicurezza e le sue «dimensioni» costituzionali*, in S. Vida (a cura di), *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bologna, Bononia University Press, 2008.
- Graber, M.A., Levinson, S. e Tushnet, M., *Constitutional Democracy in Crisis?*, New York, Oxford University Press, 2018.
- Gremion, P. e Hessner, P., *Vents d'Est. Vers l'Europe des États de droit?*, Paris, PUF, 1990.
- Grimm, D., *Types of Constitution*, in M. Rosenfelde Sajò (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 98 ss.
- Grimm, D., *Sovranità*, Roma-Bari, Laterza, 2023.
- Groppi, T., *Costituzioni senza costituzionalismo? La codificazione dei diritti in Asia agli inizi del XXI secolo*, in «Politica del diritto», 2006, n. 2, pp. 187 ss.
- Groppi, T. (a cura di), *Democrazia e terrorismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006.
- Groppi, T., *La Costituzione tunisina del 2014 nel quadro del «costituzionalismo globale»*, in «DPCE», 2015, n. 1, pp. 199 ss.
- Groppi, T., «Judicial Overhaul» e regressione democratica in Messico, in «federalismi.it», 2020.
- Groppi, T., *Menopeggio. La democrazia costituzionale nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2020.
- Groppi, T., *Oltre le gerarchie*, Roma-Bari, Laterza, 2021.
- Groppi, T., *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», 2022, n. 4, pp. 65 ss.

- Groppi, T., *Scuola e Costituzione in Italia. Una lettura nella prospettiva del «Costituzionalismo Trasformatore»*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», 2024, n. 1, pp. 428-451.
- Groppi, T., Spigno, I. e Ríos Vega, L.E. (a cura di), *Ruth Bader Ginsburg*, Bologna, Il Mulino, 2023, pp. 59 ss.
- Grossi, P., *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- Grosso, E., *L'integrazione alla francese: tra assimilazione e differenza*, in G. Cerrina Feroni e V. Federico (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, Firenze University Press, Firenze, 2017, pp. 65 ss.
- Guazzarotti, A., *Il conflitto sociale tra diritti fondamentali e rimaterializzazione della Costituzione*, in «Costituzionalismo. it», 2024, n. 1, pp. 28-66.
- Hassan, C. e Pinelli, C., *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete e regolazione*, Venezia, Marsilio, 2022.
- Heymann, J., Sprague, A. e Raub, A., *Advancing Equality: How Constitutional Rights Can Make a Difference Worldwide*, Oakland, University of California Press, 2020.
- Hirschl, R., *Toward Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2007.
- Huq, A. e Ginsburg, T., *How to Lose a Constitutional Democracy*, in «UCLA Law Review», 65, 2018, pp. 78 ss.
- Iannotti della Valle, A., *Tutela della libertà di espressione online e residuo ruolo dei poteri pubblici nei confronti dei poteri privati*, in E.A. Imparato e G. Giorgini Pignatiello, *La libertà di espressione nel diritto comparato tra stato di diritto e stati di emergenza*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 62-85.
- Imparato, E.A., *La libertà di espressione negli stati di emergenza. Un quadro comparativo sul regime derogatorio al diritto di accesso alle informazioni*, in E.A. Imparato e G. Giorgini Pignatiello, *La libertà di espressione nel diritto comparato tra stato di diritto e stati di emergenza*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 243-259.
- Imparato, E.A. e Giorgini Pignatiello, G. (a cura di), *La libertà di espressione nel diritto comparato tra stato di diritto e stati di emergenza*, Torino, Giappichelli, 2024.
- Law, D.S. e Versteeg, M., *The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism*, in «California Law Review», 99, 2011, pp. 1163 ss.
- Levitsky, S. e Ziblatt, D., *How Democracies Die: What History Reveals About Our Future*, New York, Penguin, 2018.

- Lewis, H., *The Coronavirus Is a Disaster for Feminism. Pandemics Affects Men and Women Differently*, in «The Atlantic», 19 March 2020.
- Lijphart, A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Locchi, M.C., *Il «Muslim Ban» del Presidente Trump alla prova dell'Establishment Clause: alcuni aggiornamenti*, in «Diritti comparati», 29 maggio 2017.
- Loewenstein, K., *Militant Democracy and Fundamental Rights*, in «The American Political Science Review», 1937, 31, pp. 417 ss; trad. it. a cura di M. Croce, *Democrazia militante e diritti fondamentali*, Macerata, Quodlibet, 2024.
- Loewenstein, K., *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1957.
- Luciani, M., *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2023.
- Magnani, C., *Libertà di espressione e fake news, il difficile rapporto tra verità e diritto. Una prospettiva teorica*, in «Costituzionalismo.it», 2018, n. 3, pp. 1 ss.
- Manganelli, A. e Nicita, A., *Regulating Digital Markets. The European Approach*, London, Palgrave Macmillan, 2022.
- Manetti, M., *L'incitamento all'odio razziale tra realizzazione dell'eguaglianza e difesa dello Stato*, in A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2005, vol. II, pp. 511-539.
- Marazzita, G., *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003.
- Marchese, C., *Il voto elettronico in Italia. Riflessioni alla luce delle recenti sperimentazioni e dell'esperienza comparata*, in A. De Nicola e V. Desantis, *Prospettive di superamento del voto «tradizionale». Modelli di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.
- Marchese, C., *Il ricorso alla tecnologia quale rimedio all'astensionismo elettorale. Considerazioni sul voto elettronico nella prospettiva interna e comparata*, in C. Bassu (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettive intorno alla rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 2025.
- Marella, D., *Prima del voto c'è il non-voto: brevi annotazioni statistiche sull'astensionismo elettorale*, in C. Bassu (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettive intorno alla rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 2025.

- Margiotta, C., *Quale stato di diritto?*, in «Teoria politica», 2001, n. 2, pp. 17 ss.
- Martinelli, C., *Il modello di integrazione della Gran Bretagna*, in G. Cerrina Feroni e V. Federico (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, Firenze, Firenze University Press, 2017, pp. 17 ss.
- McFadden, P.M., *The Balancing Test*, in «Boston College Law Review», 585, 1988, pp. 628 ss.
- Mezzetti, L., *Corrosione e declino della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2019.
- Mezzetti, L., *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico agli inizi del nuovo millennio*, Padova. Cedam, 2023.
- Milani, G., *Ius linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in «Diritto, Immigrazione, e Cittadinanza», 2019, n. 2, pp. 95 ss.
- Milani, L. e Scuola di Barbiana (a cura di), *Lettera a una professoressa*, Firenze, Libreria editrice fiorentina, 2010.
- Modugno, F., voce *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, 1968, vol. XIV.
- Morelli, M.T.A., *Le donne della Costituente*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- Morelli, S., *Emancipazionismo e democrazia nell'Ottocento europeo*, Napoli, ESI, 1992.
- Müller, J.-W., *Cos'è il populismo?*, Milano, Università Bocconi Editore, 2007.
- Nicita, A., *Il mercato delle verità. Come la disinformazione minaccia la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- Nicita, A., *Le piattaforme online tra moderazione e autoregolazione: verso il Digital Services Act*, in «MediaLaws», 25 novembre 2020.
- Nickerson, S., *Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises*, in «Review of General Psychology», 1998, n. 2, pp. 175 ss.
- Nowak, M., *The Right to Education*, in A. Eide, C. Krause e A. Rosas (a cura di), *Economic, Social and Cultural Rights*, The Hague, Kluwer, 2001².
- Orofino, M., *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti*, Torino, Giappichelli, 2014.
- Palombella, G., *È possibile una legalità globale? Il Rule of law e la governance del mondo*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- Palombella, G., *Illiberal, Democratic and Non-Arbitrary? Epicentre and Circumstances of a Rule of Law Crisis*, in «Hague Journal on the Rule of Law», 2018, n. 10, pp. 5-19.

- Panattoni, B., *Il sistema di controllo successivo: obbligo di rimozione dell'Isip e meccanismi di notice e take down*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2018, n. 5, pp. 249 ss.
- Pech, L. e Scheppele, K.L., *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in «Cambridge Yearbook of European Legal Studies», 19, 2017, pp. 3-47.
- Pezzini, B. e Lorenzetti, A. (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, Torino, Giappichelli, 2019.
- Piciacchia, P., *Dalle elezioni senatoriali alla legge sull'immigrazione (guardando al nuovo governo Attal e alle sentenze del Conseil): l'esecutivo francese in affanno e la continua ricerca di una strategia*, in «Nomos. Le attualità nel diritto», 2023, n. 3.
- Pinelli, C., *Illiberal Regimes in the Perspective of Comparative Constitutionalism*, in «Rivista di Diritti comparati», 2017, n. 1, pp. 7 ss.
- Pinelli, C., «Postverità», *verità e libertà di manifestazione del pensiero*, in «MediaLaws», 2017, n. 1, pp. 41 ss.
- Pino, G., *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 173 ss.
- Pitruzzella, G., *Stato di diritto, indipendenza delle corti e sovranità popolare: armonia o conflitto?*, in «Rivista di diritti comparati», 2018, n. 3, pp. 21-36, www.diritticomparati.it.
- Pitruzzella, G., Pollicino, O. e Quintarelli, S. (a cura di), *Parole e Potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, Egea, 2017.
- Poggi, A., *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», 2017, n. 1, pp. 1-16.
- Pollicino, O., *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in «MediaLaws», 2018, n. 1, pp. 2 ss.
- Pollicino, O. e Bassini, M., *Free Speech, Defamation and the Limits to Freedom of Expression in the EU: A Comparative Analysis*, in A. Savin e J. Trzaskowski (a cura di), *Research Handbook On EU Internet Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014, pp. 508 ss.
- Pollicino, O. e De Gregorio, G., *Hate speech, una prospettiva di diritto costituzionale comparato*, in «Giornale di Diritto amministrativo», 2019, n. 4, pp. 421-436.
- «Pouvoirs», 2019, n. 169, *Les démocratues*.
- Raffiotta, E.C., *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in «BioLaw Journal», 18 marzo 2020.

- Ridola, P., *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, Giappichelli, 2018.
- Rosenfeld, M., *Hate Speech in Constitutional Jurisprudence*, in M. Herz, P. Molnar, *The Content and Context of Hate Speech*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
- Rosenfeld, M. e Sajó, A. (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Rosenfeld, M. e Sajó, A., in S. Choudhry (a cura di), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Rossi, F., *La penalizzazione della propaganda jihadista online in Francia*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2019, n. 5, pp. 125-151.
- Rossi, G., *Quali modelli di integrazione possibile per una società interculturale?*, in D. Bramanti (a cura di), *Generare luoghi di integrazione. Modelli di buone pratiche in Italia e all'estero*, Milano, FrancoAngeli, 2011, pp. 15-23.
- Rupnik, J., *Senza il muro*, Roma, Donzelli editore, 2019.
- Sassi, S., *Disinformazione contro Costituzionalismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.
- Sassi, S., *Il ruolo della libertà di espressione nelle moderne strategie di guerra*, in E.A. Imparato e G. Giorgini Pignatiello, *La libertà di espressione nel diritto comparato tra stato di diritto e stati di emergenza*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 235-244.
- Sassi, S., *Un'interpretazione giuridica di alcuni dati sull'astensione elettorale in Europa*, in C. Bassu (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettive intorno alla rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 2025.
- Sawicki, J., *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, FrancoAngeli, 2019.
- Scaffardi, L., *Oltre i confini della libertà di espressione: l'istigazione all'odio razziale*, Padova, Cedam, 2009.
- Scheppele, K.L., *The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work*, in «Governance», 2013, n. 4, pp. 559 ss.
- Schirripa, M., *Occorrono nuove forme di partecipazione digitale per combattere l'astensionismo?*, in C. Bassu (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica?*

- Problemi e prospettive intorno alla rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 2025.
- Sciannella, L., *Intelligenza artificiale, libertà di espressione e moderazione dei contenuti online nell'età delle emergenze. Il ruolo di «Global Regulator» del Digital Service Act*, in E.A. Imparato e G. Giorgini Pignatiello, *La libertà di espressione nel diritto comparato tra stato di diritto e stati di emergenza*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 36-61.
- Shmitt, C., *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984.
- Sellers, A.F., *Defining Hate Speech*, Berkman Klein Center for Internet & Society, Research Publication No. 2016-20, dicembre 2016, <https://cyber.harvard.edu/publications/2016/DefiningHateSpeech>.
- Semprini, A., *Il multiculturalismo. La sfida della diversità nelle società contemporanee*, Roma, FrancoAngeli, 2003.
- Silvestri, G., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1985, vol. XXXIV.
- Sikkink, K., *A History of the Success of the Human Rights Movement and a Case for Why Human Rights Work*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2018.
- Spena, A., *Libertà di espressione e reati di opinione*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 2007, n. 2-3, pp. 689 ss.
- Spigno, I., *Discorsi d'odio: modelli costituzionali a confronto*, Milano, Giuffrè, 2018.
- Sterpa, A., *La libertà dalla paura*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.
- Sunstein, C.R., *Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2017.
- Tang, J.T.H. (a cura di), *Human Rights and International Relations in the Asia-Pacific Region*, London, Pinter Publishers, 1985.
- Tarello, G., *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- Tarchi, R., *Le «democrazie illiberali» nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in «DPCE online», 2020, n. 3, pp. 4156 ss.
- Thio, L., *Constitutionalism in Illiberal Politics*, in M. Rosenfeld e A. Sajó (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 133 ss.
- Toniatti, R., *Democrazia illiberale e forma di Stato costituzionale di diritto nel costituzionalismo euro-atlantico: contingenze*

- elettorali o cambio di paradigma?, in «DPCE online», 2020, n. 3, pp. 3945 ss.
- Tsesis, A., *Dignity and Speech: The Regulation of Hate Speech in a Democracy*, in «Wake Forest Law Review», n. 44, 2009, pp. 497-532.
- Tushnet, M., *Authoritarian Constitutionalism*, in «Cornell Law Review», 100, gennaio 2015, n. 2.
- Twain, M., *Il privilegio dei morti: sulla libertà di espressione*, in Id., *Libertà di stampa*, Prato, Piano B Edizioni, 2015.
- Vedaschi, A., *The Dark Side of Counter-Terrorism: Arcana Imperii and Salus Rei Publicae*, in «The American Journal of Comparative Law», 66, 2018, n. 4, pp. 877-926.
- Vinceti, S.R., *L'applicazione della condizionalità europea agli ordinamenti giudiziari: un formante efficace per la definizione di un modello unitario di magistratura?*, in «DPCE online», 2023, n. 4, pp. 3417 ss.
- Volpi, M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 15 ss.
- Waldron, J., *The Harm in Hate Speech*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2012.
- Zagrebelsky, G., *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992.
- Zagrebelsky, G., *La legge e la sua giustizia: Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2017.
- Zakaria, F., *The Rise of Illiberal Democracy*, in «Foreign Affairs», 1997, pp. 16 ss.
- Zeno-Zencovich, V., *Freedom of Expression: A Critical and Comparative Analysis*, London, Routledge-Cavendish, 2008.
- Zolo, D., *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. Costa e D. Zolo (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, Hoepli, 2002, pp. 21 ss.