GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

IL FORUM

I RECENTI CONFLITTI E IL RUOLO DEL DIRITTO COSTITUZIONALE

Introduzione al *Forum*[*]

Guerre e conflitti, ibridi o tradizionali, sono tornati a interessare l'opinione pubblica, pur se sorti al di fuori dei nostri confini. Anche se nascono come "conflitti degli altri", la trasformazione dell'ordine geopolitico mondiale intercetta già le nostre libertà costituzionali, in un contesto che comunque non sembra lasciare indifferente la nostra comunità anche quando riguarda "soltanto" altre popolazioni.

I nuovi conflitti ci portano così nuovamente, partendo dal significato delle parole del diritto costituzionale repubblicano, ad interrogarci sullo statuto metodologico della nostra disciplina, nonché sul possibile impatto che possono determinare sull'opinione pubblica eventuali posizionamenti da parte degli studiosi e delle studiose del diritto costituzionale e delle loro associazioni scientifiche.

Pensiamo quindi possa essere utile, in questo momento e da parte della nostra associazione, aprire una riflessione su come le più recenti e drammatiche vicende internazionali interrogano il nostro ambito di studio, e sull'opportunità che, sia come singoli studiosi, sia come associazione, si assumano posizioni pubbliche, capaci eventualmente di orientare scelte politiche particolarmente delicate.

Questo proviamo a fare, partendo da alcune domande di carattere generale che possano contribuire a sviluppare un dibattito capace di offrire alcune prime riflessioni alla comunità scientifica. Di seguito le domande con le quali avviamo il presente forum scientifico, aperto a tutti gli studiosi e le studiose di diritto costituzionale.

[*] Contributi sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

DOMANDE

I Domanda - Il diritto costituzionale e le parole della Costituzione *possono avere un ruolo nell'ordinare* o *governare* i processi (economici, storici, sociali) che promanano e si svolgono oltre i confini nazionali? Detto in altro modo: in che misura le parole della Costituzione sono in grado di proiettare anche al di fuori dai confini della Repubblica i principi che determinano la struttura del nostro ordinamento costituzionale, potendo così incidere anche sui conflitti degli altri? Il diritto costituzionale repubblicano ha avuto, mantiene o ha perso capacità normativa, ordinante, delle trasformazioni geopolitiche, nazionali e internazionali?

II Domanda - Vi sono principi costituzionali che incontrano oggi spinte contrarie e che possono quindi considerarsi almeno parzialmente superati o in via di ridefinizione da parte delle vicende sociali e storiche? Se si quali? Nell'attuale contesto, ad esempio, che spazio hanno oggi l'eguaglianza "senza distinzioni" di razza e opinioni politiche e condizioni personali o sociali; l'eguaglianza come principio trasformativo che rimuove gli ostacoli alla libertà ed alla effettiva partecipazione; la solidarietà fra persone come dovere costituzionale; il ripudio della guerra come strumento di offesa alle libertà degli altri popoli e le limitazioni di sovranità per garantire la pace e la giustizia fra le Nazioni; il diritto d'asilo; il crimine di genocidio come deroga al divieto di estradizione per reati politici di cui agli artt. 10 c. 4 e 26 ult. comma Cost. (l. cost. n. 1 del 1967)? Ma ancora: qual è lo spazio e quali sono i limiti che oggi vanno individuati alla libertà di espressione; alla libertà di riunione; al diritto di sciopero; alla libertà di ricerca scientifica e all'autonomia universitaria?

III Domanda - I conflitti degli altri possono determinare una riduzione dei diritti e delle libertà costituzionali dei singoli a causa del *posizionamento* sposato dalla maggioranza, pur nell'ambito della dialettica "amico/nemico"?

IV Domanda - Quale può o deve essere il ruolo dei costituzionalisti rispetto al significato di formule costituzionali che evocano contenuti definiti dal diritto internazionale (ad esempio: *guerra, genocidio, asilo, crimini contro l'umanità, pace*)? Quali scelte di metodo si impongono ai costituzionalisti al fine di affermare detto ruolo?

V Domanda - In che modo si può evitare che, nell'attuale contesto, l'esercizio di alcuni diritti fondamentali (riunione, manifestazione del pensiero e di critica, libertà di insegnamento e di ricerca scientifica) determini rigurgiti di antisemitismo? Ma, allo stesso tempo, in che misura la repressione del discorso d'odio può limitare la libertà di espressione e di ricerca ed è compatibile con una forma di Stato che rifugge da una dimensione etica?

VI Domanda - Qual è il ruolo delle associazioni scientifiche di diritto costituzionale di fronte alle recenti questioni internazionali? Sono condivisibili o auspicabili prese di posizioni pubbliche attraverso appelli o altri documenti? In ogni caso, come si devono garantire il pluralismo e la libertà di manifestazione del pensiero di ogni associato?

VII Domanda - Quale può (o deve) essere il ruolo degli Atenei di fronte ai nuovi conflitti? Quali garanzie possono essere evocata per l'autonomia degli Atenei rispetto a posizioni espresse in ambito politico e istituzionale?

VIII Domanda - Di fronte alle posizioni adottate da alcuni Atenei, che hanno scelto di non stipulare accordi con enti di ricerca di alcuni Paesi, come si può garantire la libertà di ricerca del singolo studioso? Possono scelte a livello apicale impedire la collaborazione scientifica tra singoli ricercatori e studiosi?

I partecipanti al Forum

RISPOSTE DEGLI INVITATI AL FORUM

ENZO CHELI

Le domande che vengono formulate in questo Forum sono, rispetto al contesto attuale, di grande complessità e richiederebbero una riflessione molto approfondita. Mi limito a tentare qualche breve risposta alle tre domande iniziali che possono forse trovare una risposta unitaria.

1. Non penso che il diritto costituzionale possa avere incidenza diretta sui processi che si svolgono fuori dei confini nazionali. Il diritto costituzionale emana ed è strettamente connesso alla sovranità dello Stato ed opera dentro la sfera, eminentemente territoriale, dentro cui questa sovranità, tra l'altro sempre più limitata, può operare. Diverso è il discorso che concerne le parole della Costituzione che fanno parte di un patrimonio culturale naturalmente dotato di capacità espansiva. Queste parole rappresentano a livello nazionale la sintesi di una vicenda che si è sviluppata a livello mondiale negli ultimi tre secoli e che si riassume con il nome di costituzionalismo. Il peso culturale di queste parole, il cui significato si salda con le parole delle altre costituzioni nazionali di matrice omogenea, è innegabile e può produrre effetti rilevanti a seconda del riconoscimento che la cultura nazionale, per la sua storia e la sua autorevolezza, riceve a livello mondiale.

Da qui l'utilità e la necessità di coltivare il diritto costituzionale nazionale anche in una ottica comparatistica in grado di incrociare il valore delle parole espresse dalla nostra costituzione con il valore espresso da altre costituzioni fondate sulla stessa matrice storica. Questo incrocio, sulle lunghe distanze, può contribuire fortemente al progresso del costituzionalismo sia europeo che mondiale.

2. Purtroppo i valori espressi dalla nostra costituzione e in particolare dai suoi principi fondamentali si scontrano oggi con una corrente ostile la cui spinta va crescendo a livello sovranazionale per il favore che incontra in larghi strati della popolazione mondiale, sempre più condizionate dall'influenza di élites economicamente potenti e orientate su modelli di governo autoritario.

Da qui la necessità di aggiornare il costituzionalismo (sul piano culturale) ed il diritto costituzionale (sul piano giuridico) al fine di adattarli anche a strumenti di resistenza e opposizione contro questa nuova corrente ostile di matrice burocratica ed autoritaria.

Le parti più a rischio che vanno difese e possibilmente arricchite attraverso un'interpretazione adeguatrice sono, nella nostra costituzione, quelle che riguardano l'uguaglianza per quanto concerne la sfera personale e la guerra (distruttrice del multilateralismo) per quanto riguarda la sfera statale. Per chi crede ancora nel costituzionalismo nazionale, europeo e mondiale, questi sono i settori in cui i cultori del diritto costituzionale sono oggi più tenuti a impegnarsi e a costruire trincee giuridiche e culturali.

3. Su quale linea sviluppare questo impegno e questa difesa? Penso che per i cultori del diritto costituzionale questa linea vada oggi ricercata nella connessione tra

diritto costituzionale e diritto internazionale (altra disciplina oggi sotto attacco) secondo un percorso che conduca a sviluppare quella tendenza che nel secondo dopoguerra ha cercato di trasformare e ampliare i diritti dei cittadini in diritti dell'uomo. Per evitare i rischi dell'utopia questo percorso oggi va probabilmente ripensato, costruito e attuato innanzitutto nella sfera del continente europeo e della sua cultura che ha dato luogo nei decenni passati allo Stato di diritto e alle moderne democrazie pluraliste di questo continente.

MARILISA D'AMICO

Le domande poste da questo *Forum* intercettano una pluralità di questioni di stringente attualità, che possono essere ricondotte ad alcuni interrogativi di fondo.

Tali fili rossi riguardano, in primo luogo, la tenuta dei principi costituzionali nel contesto internazionale contemporaneo, segnato da conflitti armati e regressioni autoritarie.

In secondo luogo, essi chiamano in causa le tensioni tra libertà costituzionali, e in particolare l'uso – e talvolta l'abuso – di alcune libertà fondamentali a scapito di altre, in vari contesti spesso caratterizzati da una forte polarizzazione.

Infine, i quesiti sollecitano una riflessione non eludibile sul ruolo del sapere costituzionalistico, e dunque sulla responsabilità delle costituzionaliste e dei costituzionalisti, nell'epoca storica che stiamo attraversando.

È ormai evidente come, nel tempo presente, venga costantemente messa in discussione l'effettività di alcuni principi cardine della Costituzione, in particolare di quelli che esprimono l'idea – fortemente voluta dalle Costituenti e dai Costituenti – di adesione della Repubblica italiana a un sistema universale di tutela dei diritti. Tale scelta non fu scontata, affondando le sue radici nella reazione ai regimi e alle atrocità della seconda guerra mondiale, nonché nella consapevolezza che la protezione dei diritti fondamentali non potesse essere confinata entro lo Stato-nazione.

Questa vocazione universalistica emerge con chiarezza in alcune disposizioni costituzionali, già citate nel testo delle domande di questo Forum. Si pensi, anzitutto, all'art. 10 Cost., che vincola l'ordinamento italiano al rispetto delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e che, al terzo comma, consacra il diritto d'asilo, definito dai Costituenti come un vero e proprio "simbolo dei diritti umani", pensato quale presidio contro le violazioni delle libertà fondamentali che essi stessi avevano sperimentato in prima persona durante il fascismo.

Ancora più chiaramente, l'idea della tutela universale dei diritti trova fondamento nel combinato disposto degli artt. 2, 3 e 10 Cost. Come chiarito dalla Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 120 del 1967, esiste un nucleo di diritti – i diritti inviolabili – che spettano a tutte le persone, cittadini e stranieri, in condizioni di eguaglianza, indipendentemente dall'appartenenza a una determinata comunità politica. La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente definito come tali alcuni diritti,

quali la libertà personale [C. Cost. sent. n. 105 del 2001, C. cost. sent. n. 96 del 2025] e il diritto di difesa [C. cost. sent. n. 222 del 2024, C. cost. sent. n. 105 del 2025].

È proprio questo nucleo minimo di eguaglianza – l'eguaglianza nei diritti fondamentali - a costituire un tratto essenziale del costituzionalismo contemporaneo, e al tempo stesso uno dei suoi punti di maggiore vulnerabilità. Oggi esso appare messo in discussione da una pluralità di fattori. In dottrina è stato osservato, ad esempio, come una delle condizioni imprescindibili dell'eguaglianza sia la pace, intesa come «superamento dello stato naturale di guerra» [L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'eguaglianza*, 2018, 18]. Una condizione che, nel mondo attuale, appare sempre più lontana, a fronte di conflitti armati interni e internazionali, dell'uso sistematico della violenza come strumento politico e delle continue minacce di nuove escalation belliche.

Alla luce di tale contesto, è allora doveroso ricordare la peculiare posizione che occupa l'art. 11 della Costituzione.

Inserito nella Prima Parte della Carta costituzionale, l'art. 11 Cost. è, in primo luogo, il principio che contiene un riferimento esplicito alle nozioni di guerra e di pace, espressione della volontà dei Costituenti di gettare le basi per la costruzione di un ordinamento costituzionale solido, dotato degli strumenti per scongiurare e reagire agli esiti infausti del secondo conflitto mondiale e del regime fascista. In proposito, così, si esprimeva l'on. Togliatti, nella seduta dell'Assemblea Costituente del 24 gennaio del 1947, quando affermava che: «il principio della rinuncia alla guerra come strumento di politica offensiva e di conquista, oltre il fatto che è compreso in tutte le Costituzioni, deve essere sancito nella Costituzione italiana per un motivo speciale interno, quale opposizione cioè alla guerra che ha rovinato la Nazione».

Accanto alla sua ratio "storica", fortemente ancorata alle circostanze contingenti e precedenti all'entrata in vigore della Carta costituzionale, l'art. 11 Cost. segna in modo profondo la natura pacifista dell'ordinamento costituzionale. Guardando indietro e ancora ai lavori preparatori, nell'intervento dell'on. Damiani, si legge così che: «[l]a guerra, questa follia, questo crimine che sempre ha perseguitato nei secoli l'umanità, perché l'umanità è stata sempre lontana, ed è ancora lontana, da quella forma di civiltà che sia veramente degna dello spirito umano, noi vogliamo eliminarla per sempre, e quindi rinunziamo a questi mezzi di conquista».

Questo secondo elemento di interesse si coglie in modo limpido nel processo costituente ed è bene rappresentato dalla scelta, tra quelli proposti negli emendamenti discussi in sede di dibattito, del verbo "ripudia".

Nelle pagine che raccontano la discussione svoltasi in Assemblea costituente, si osservava, infatti, che: «mentre 'condanna' ha un valore etico più che politico-giuridico, e "rinunzia" presuppone, in certo modo, la rinunzia ad un bene, ad un diritto, il diritto della guerra (che vogliamo appunto contestare), la parola "ripudia" […] ha un accento energico ed implica così la condanna come la rinuncia alla guerra». L'on. Ruini valorizzava la caratterizzazione "intermedia" del verbo "ripudiare", che sarebbe valsa ad unificare le altre due opzioni lessicali, soprattutto negando la configurabilità di un "diritto" alla guerra. Un "diritto" alla guerra che in Assemblea costituente si voleva

"contestare", escludendo in radice la possibilità di distinguere tra una guerra "giusta" da contrapporre alla guerra, viceversa, "ingiusta", in essenza quella di conquista.

Tale scelta linguistica, potrebbe oggi aggiungersi, insieme al contestuale abbandono del verbo "rinuncia", ha favorito anche letture elastiche del principio costituzionale che non sono state di ostacolo, come noto, alla partecipazione dell'Italia ad operazioni militari, denominate non casualmente e forse talvolta impropriamente "missioni di pace", promosse talvolta al di fuori dell'operato dell'Organizzazione internazionale delle Nazioni Unite.

Ma la dimensione pacifista della Costituzione non risiede soltanto nel ripudio, "energico", della guerra e nel perseguimento di finalità di pace e giustizia. L'art. 11 Cost. nega, infatti, che la guerra possa servire allo scopo di favorire la composizione di controversie internazionali. Affermazione, che illumina in modo ancora più evidente l'oggetto del "ripudio" di cui riferisce il principio costituzionale.

E, tuttavia, la norma costituzionale non si limita ad escludere che l'Italia possa prendere parte ad azioni militari di guerra serventi rispetto alla risoluzione di "controversie internazionali", ma vi aggiunge dell'altro. Sempre in Assemblea costituente, si è ritenuto opportuno, cioè, specificare le ragioni del ripudio. La guerra non viene rifiutata, ripudiata, solo quale strumento di risoluzione di conflitti oppure crisi inter-statali. La guerra non ha ingresso entro l'ordinamento costituzionale, soprattutto, quale "strumento di offesa alla libertà altrui", cioè in quanto fenomeno che genera una limitazione e violazione dei diritti umani.

Questo collegamento tra il ripudio della guerra e la necessaria salvaguardia dei diritti umani universali racchiude in sé il terzo aspetto meritevole di considerazione, cioè, l'affermazione del c.d. principio internazionalista.

Il principio internazionalista e, con esso, il richiamo alle nozioni di "pace" e di "giustizia" completano la prima parte della norma. Chiariscono ulteriormente la ratio del principio costituzionale nei suoi rapporti con la "guerra" e contribuiscono ad istituire un nesso molto forte tra violazione dei diritti umani, da un lato, e pace e giustizia, dall'altro. Non possono, cioè, aversi pace e giustizia in presenza di lesioni di diritti umani fondamentali, nella misura in cui le seconde, come ovvio, contraddicono gli elementi fondanti delle prime.

Accanto al contenuto del principio costituzionale come disegnato dai Costituenti, si sviluppa tutta una serie di riflessioni, che investono l'applicabilità e l'attualità della norma sancita dall'art. 11 Cost. rispetto a fattispecie nuove e diverse rispetto a quelle immaginate all'indomani della conclusione del secondo conflitto mondiale, così come alla trasformazione dei caratteri essenziali e alla stessa fenomenologia del conflitto, che non ripetono più i tratti delle guerre "classiche" del secolo scorso.

Un primo aspetto attiene, quindi, alla copertura costituzionale entro l'ambito applicativo dell'art. 11 Cost. di forme di "guerra" alternative, nuove, che non presuppongono, ad esempio, una vera e propria compressione della sovranità tramite la violazione dell'integrità territoriale di altro Stato.

Altrettanto interessanti sono, poi, i profili che riguardano il legame rintracciabile tra l'art. 11 Cost. e fattispecie eterogenee rispetto alla nozione di guerra

tradizionalmente intesa. Si pensi alla partecipazione dell'ordinamento giuridico italiano alle c.d. "missioni di pace" o "umanitarie", evocando l'operatività del principio della "responsability to protect" in presenza di violazioni severe dei diritti umani commesse al di fuori del territorio dello Stato italiano; al supporto ad azioni armate nei confronti di Stati, che abbiano violato la sovranità di altro ordinamento giuridico; all'invio di materiale bellico, come si sta verificando oggi a sostegno dell'Ucraina, ma come già verificatosi in passato a sostegno di azioni intraprese unilateralmente dalla NATO e senza l'avallo delle Nazioni Unite; ancora, forse ipotesi ancora più controversa, alla partecipazione ad azioni "preventive", quando non sia ancora stata dimostrata la dedotta giustificazione dell'azione bellica intrapresa per ragioni umanitarie.

Ancora, un ulteriore interrogativo guarda alla compatibilità tra l'art. 11 Cost. e le predette fattispecie quando realizzate in favore di Stati che non siano parte di organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite, che abbiano quale obiettivo sancito all'interno del proprio Statuto il mantenimento e la preservazione delle relazioni pacifiche tra gli Stati. Tema sollevato, ancora una volta, proprio dal conflitto russo-ucraino attualmente in corso.

Sul punto, sembra di potersi affermare la conformità rispetto alla norma costituzionale di quelle azioni di respiro internazionale che, da un lato, abbiano il supporto iniziale (e non, invece, successivo) di quelle organizzazioni internazionali a cui espressamente si riferisce la norma costituzionale; dall'altro, il sostegno ad azioni belliche che perseguano quale finalità reale – slegata, cioè, da pericolose logiche geopolitiche o di politica economica – la salvaguardia dei "popoli" esposti a lesioni importanti dei rispettivi diritti fondamentali, cioè, in sintesi, le predette operazioni umanitarie.

Vi è, poi, un ultimo aspetto da considerare e che investe, ancora una volta, l'equazione guerra / violazione dei diritti umani.

Una delle tematiche che si è imposta sulla scena, interna e internazionale, ha investito la violazione sistematica, talvolta strutturale, dei diritti umani delle donne nell'ambito dei conflitti armati.

Le donne e le bambine costituiscono, infatti, le vittime privilegiate negli scenari di guerra, maggiormente esposte a subire forme di violenza di ogni tipo – da quella sessuale ad altre forme di tortura, di sfruttamento e di schiavitù – sino ad essere protagoniste di vere e proprie azioni di eliminazione tramite l'impiego dello stupro quale strumento di distruzione del nemico [cfr. M. D'AMICO, B. LIBERALI, *Manuale di diritto delle donne*, Milano, 2025, 145 ss.]. Si pensi, per fare qualche esempio, a quanto accaduto alle donne in Iran, in Afghanistan, in Ruanda ai danni delle donne Tutsi, in Syria alle donne Yazidi, alle donne appartenenti alla minoranza etnica dei Rohingya, la cui vicenda oggi pende dinanzi alla Corte Internazionale di Giustizia (il riferimento è al caso Gambia c. Myanmar) che sarà chiamata ad esprimersi anche sulla ricorrenza nel caso di specie del c.d. stupro genocidiario ("*genocidal rape*"), cioè dell'impiego sistematico, avallato dal potere pubblico, dello stupro quale elemento che, in quanto tale, integra il crimine di genocidio.

Non a caso, nel 2000, è entrata in vigore la famosa risoluzione n. 1325, "Donne, Pace e Sicurezza", approvata all'unanimità in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 31 ottobre del 2000, in cui, per la prima volta, vengono esplicitate le conseguenze dei conflitti armati rispetto ai diritti umani delle donne. La Risoluzione n. 1325 affronta quattro aspetti delle relazioni tra diritti umani delle donne e conflitti armati: la violenza perpetrata nei confronti delle donne; la sotto-rappresentanza e la scarsa partecipazione femminile ai processi decisionali in tema di politica estera e di pubblica sicurezza; la prevenzione, tramite il contrasto della diffusione di stereotipi di genere, che considerano le donne inadatte a prendere parte ai conflitti e che le identificano in modo pressoché automatico con la vittima, cioè con un soggetto passivo e sprovvisto di agency; l'adozione di un approccio ai meccanismi di riparazione dei danni subiti dalle vittime durante e all'esito dei conflitti, che integri e valorizzi anche la dimensione di genere.

Il tema si è poi imposto nuovamente sulla scena internazionale, tornando anche in Europa, di fronte alle denunce di stupri lamentati dalle donne ucraine, perpetrati durante il conflitto russo-ucraino. Una vicenda, quella che sta tragicamente interessando il continente europeo, che, in definitiva dimostra l'esigenza di studiare e affrontare le conseguenze dei conflitti armati anche secondo una prospettiva sensibile alle ricadute di genere.

Per terminare il ragionamento sull'art. 11 risuonano come attuali le parole con cui, l'on. Treves, il 17 marzo 1947, si opponeva allo stralcio dell'articolo richiesto da una parte dei costituenti, viceversa, auspicando all'opposto che: «l'Italia desse l'esempio con questo articolo di quel futuro diritto internazionale, e ancor più […], costume democratico internazionale, che desideriamo possa un giorno reggere un mondo migliore e più giusto».

Un ulteriore tema, che emerge con particolare chiarezza dalle domande del *Forum*, riguarda il fatto che la violazione di alcuni diritti fondamentali venga giustificata in nome dell'esercizio di altre libertà, come la libertà di espressione o di riunione. In tal modo si realizza una dinamica che la nostra Corte costituzionale ha sempre escluso: quella per cui un diritto si fa "tiranno" sull'altro, rompendo l'equilibrio complessivo del sistema costituzionale [C. cost. sent. n. 85 del 2013].

Le vicende relative al linguaggio discriminatorio negli Stati Uniti, e alla peculiare concezione americana della libertà di espressione, rappresentano in tal senso un esempio paradigmatico. Da un lato, il principio del *free market of ideas* postula che anche i contenuti d'odio o non veritieri debbano essere lasciati circolare liberamente, confidando nella loro "autocorrezione" attraverso il confronto tra opinioni concorrenti [si veda la giurisprudenza della Corte suprema americana sin da *Abrams v. United States* del 1919, per una critica J. WALDRON, *Dignity and defamation: The visibility of hate*, in *Harvard law review*, 2009, 1596 ss.]. Dall'altro lato, proprio in nome della difesa assoluta della libertà di espressione, sono state giustificate compressioni di altre libertà fondamentali, come la libertà di insegnamento e di ricerca.

Nel corso del 2025, infatti, l'adozione numerosi ordini esecutivi rivolti al mondo dell'Università e dell'istruzione ha segnato un punto di svolta in questa direzione. Tali Executive orders – provvedimenti che esprimono l'indirizzo politico presidenziale – sono stati presentati come reazione a un presunto "pensiero unico" dominante negli Atenei più prestigiosi e hanno introdotto vincoli stringenti all'accesso ai finanziamenti federali, condizionandoli al rispetto di una nozione politicamente orientata di neutralità del discorso [cfr. F. RAMPINI, *Suicidio occidentale*, Milano, 2022]. In particolare, sono stati smantellati programmi e standard in materia di diversità, equità e inclusione, accusati di veicolare forme di *ideological indoctrination*.

Per fare un esempio, è possibile richiamare l'executive order del 23 aprile 2025, relativo alla riforma dell'accreditamento delle università, che ha previsto, tra l'altro, l'eliminazione degli standard che richiedevano agli atenei – incluse le facoltà di giurisprudenza – di dimostrare un impegno concreto a favore della diversità e dell'inclusione [cfr. Executive Order, *Reforming accreditation to strengthen higher education,* 23 April 2025]. A ciò si sono aggiunti provvedimenti volti a porre fine ai programmi DEI rivolti ai dipendenti federali e alle iniziative analoghe nelle scuole secondarie, nonché a escludere i principi di diversità ed equità dalle procedure di sovvenzione pubblica, destinate anche alla ricerca [Executive Order, *Ending Radical Indoctrination in K-12 Schooling*, 29 January 2025; Executive Order, *Reinstating common sense school discipline policies*, 23 April 2025; Executive Order, *Ending illegal discrimination and Restoring merit-based opportunity*, 21 January 2025].

Tali misure, pur adottate quali strumenti di espansione del *free market of ideas*, finiscono per produrre un'altra modalità di regolazione del linguaggio, nella quale alcune espressioni – in particolare quelle legate alla tutela delle minoranze e all'antidiscriminazione – risultano disincentivate. Ne deriva una torsione profonda del paradigma classico del free speech, che rischia di trasformarsi da garanzia del pluralismo a retorica giustificativa di iniziative politiche del Presidente, nei fatti discriminatorie.

Questo mutato approccio alla libertà di espressione ha avuto effetti immediati anche sulle politiche delle grandi piattaforme digitali. A partire dal gennaio 2025, alcune di esse, come Meta, hanno modificato radicalmente le proprie policies in materia di discorsi d'odio, eliminando standards precedentemente adottati per limitarne la diffusione. Secondo l'Alto Commissario ONU per i diritti umani, l'abrogazione degli standards sul discorso d'odio non sarebbe effettivamente idonea ad evitare ingiuste censure ma sicuramente comporta una maggior diffusione «di contenuti abusivi e pieni di odio su alcune delle maggiori piattaforme di social media del mondo», prendendo di mira «comunità emarginate, tra cui persone LGBTIQ+, rifugiati, migranti e minoranze di ogni tipo. In questo modo, allontaneranno tali comunità da queste piattaforme, limitandone la visibilità, isolandole ulteriormente e riducendone la libertà di espressione» [V. TURK, *Regolamentare i discorsi d'odio online per evitare di arrecare danno non è censura*, in *Giornalesm.com*, 27 gennaio 2025].

Altre piattaforme, come X, pur alleggerendo le regole sul linguaggio d'odio, hanno introdotto restrizioni sull'accesso ai dati, rendendoli a pagamento anche per finalità di ricerca. Tale scelta ha inciso su numerosi progetti di ricerca, anche accademici, che hanno quale oggetto di studio i dati dei social network. È il caso del progetto della Mappa dell'Intolleranza, promosso dall'Università di Milano in collaborazione con Vox-Diritti, volto, dal 2015, a monitorare la diffusione del discorso d'odio su X nei confronti di determinate categorie, come le donne, le persone straniere, omosessuali, con disabilità, ebree e islamiche. A causa del blocco di accesso ai dati, i soggetti promotori non hanno potuto promuovere l'annuale mappatura. Un soggetto privato ha così esercitato un potere regolatorio di fatto, idoneo a incidere su una libertà costituzionale – quella della ricerca scientifica – garantita dall'art. 33 Cost. [cfr. M. D'AMICO, C. SICCARDI, N. FIANO, *La Mappa dell'Intolleranza n. 8: un invito alla riflessione sui diritti umani nello scenario internazionale?*, in *VoxDiritti*, 2025].

Nonostante le difficoltà e grazie alla collaborazione con nuovi *partners*, il progetto è proseguito e i risultati della sua ottava edizione sono stati pubblicati a marzo 2025, confermando una evidente diffusione del discorso d'odio anche nel contesto italiano.

Come nelle altre edizioni, le prime vittime dell'odio on line sono le donne. Il linguaggio sui social dimostra ancora oggi un clima culturale fortemente discriminatorio e violento nei confronti delle donne.

Particolarmente significativi sono, inoltre, i dati dell'ultima edizione relativi all'antisemitismo, che mostrano come il discorso d'odio sia profondamente intriso di stereotipi e come il conflitto israelo-palestinese venga talvolta strumentalizzato per legittimare nuove forme di odio antiebraico. L'uso distorto di termini come "genocidio" o "sterminio", rivolti paradossalmente contro gli ebrei, contribuisce a creare un terreno favorevole all'istigazione alla violenza.

La diffusione di simile linguaggio nel nostro ordinamento fa riferimento ad un modello di libertà di manifestazione del pensiero, diverso da quello americano. Tradizionalmente la libertà costituzionale di cui all'art. 21 Cost. trova un limite in altri diritti costituzionalmente garantiti. La Costituzione non può in alcun modo legittimare un discorso lesivo dei principi di uguaglianza e solidarietà; come ho avuto di affermare in altre sede la Costituzione "non odia", nel senso che non può ammettere alcun discorso d'odio. La giurisprudenza costituzionale è, infatti, chiarissima nel tracciare un punto di equilibrio nel difficile bilanciamento fra la libertà di espressione, da un lato, e il principio di eguaglianza e di non discriminazione lesi da parole discriminatori o intolleranti, dall'altro [C. cost. sent n. 20 del 1974; C. cost. sent. n. 86 del 1974; C. cost. n. 293 del 2000].

Coerentemente con questo quadro costituzionale, sul tema in Italia sono stati presentanti progetti di legge volti introdurre norme di carattere penale per contrastare l'istigazione alla violenza sulla base di motivi attinenti al sesso, all'origine etnica, alla religione e così via. Si ricorderà, il progetto di legge Zan che mirava a estendere il catalogo delle categorie protette all'art. 604 bis e ter del codice penale, punendo non solo l'odio etnico-razziale, ma anche quello omofobo, misogino, l'abilismo, l'odio religioso e l'antisemitismo, il quale non è mai giunto ad

approvazione [A.S. 2005 del 2020 sul quale sia consentito il rinvio a M. D'AMICO, *Parole che separano*, Milano, 2023, 99 ss.].

Recentemente, si sta discutendo di un progetto di legge volto ad ostacolare le specifiche e "nuove" forme di odio antisemita. Connesse al conflitto fra Israele e Palestina. Nel progetto di legge a firma di Del Rio l'antisemitismo include, in linea con gli standards internazionali dell'IHRA, anche le critiche contro lo Stato di Israele e il suo Governo [A.S n. 1722 del 2025]. Tale definizione è stata oggetto di aspro dibattito, poiché secondo alcuni rischierebbe, in nome del contrasto al discorso d'odio, paradossalmente di incidere eccessivamente sulla libertà di espressione e sul liberto dissenso politico. Si rischia così di trasformare uno strumento di contrasto all'odio antiebraico in un potenziale meccanismo di delegittimazione del confronto democratico. Il 27 gennaio 2026, nel giorno della memoria, la Commissione Affari Costituzionali del Senato ha adottato quale testo base un altro disegno di legge in materia che, pur riprendendo anch'esso la definizione dell'IHRA, precisa ulteriormente la definizione di antisemitismo inteso come "una determinata percezione degli Ebrei che può essere espressa come odio nei loro confronti, le cui manifestazioni, di natura verbale o fisica, sono dirette verso le persone ebree e non ebree, i loro beni, le istituzioni della comunità e i luoghi di culto ebraici" [art. 1, A.S. Romeo, n. 1004 del 2024].

Ma oltre allo strumento legislativo e a quello penale, il quale dovrebbe sempre costituire in una democrazia costituzionale l'*extrema-ratio*, quali dovrebbero essere gli strumenti per contenere e, possibilmente, contrastare l'uso del linguaggio discriminatorio?

La questione non è nuova. Già Karl Popper si interrogava sul paradosso della tolleranza, chiedendosi se fosse giusto tollerare gli intolleranti in una società democratica e avvertendo che un'eccessiva tolleranza rischia di condurre, paradossalmente, alla vittoria degli intolleranti sui tolleranti. Il rischio che egli profetizzava è quello di una democrazia incapace di difendere se stessa, priva di strumenti adeguati per reagire all'intolleranza organizzata e aggressiva [K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, vol. 1, Roma, 1997, 346].

Se si guarda al tragico contesto storico che ha preceduto la nascita della nostra Costituzione, questa riflessione acquista una particolare forza evocativa. Lo Stato liberale europeo ha attraversato fasi di profonda debolezza, nelle quali la progressiva erosione dei diritti e delle libertà non è avvenuta attraverso rotture improvvise, ma tramite una sequenza di arretramenti tollerati, normalizzati, talvolta ignorati. Tutto ciò che ha condotto fino all'epilogo delle leggi razziali può essere letto, retrospettivamente, come il risultato di un eccesso di tolleranza verso l'intolleranza – o, forse ancor più drammaticamente, di indifferenza.

Questo dato storico non può essere rimosso quando, oggi, ci confrontiamo con un linguaggio che odia e che, grazie ai social network e alle piattaforme digitali, acquisisce una capacità performativa senza precedenti. Il linguaggio d'odio non si limita a esprimere opinioni sgradevoli o radicali, ma contribuisce a costruire rappresentazioni sociali, a rafforzare stereotipi, a legittimare pratiche di esclusione e, in alcuni casi, a preparare il terreno per forme di violenza simbolica e materiale. Non è un caso che i

bersagli privilegiati di questo linguaggio siano spesso le stesse categorie che la Costituzione ha inteso tutelare in modo rafforzato, in tutte le sue declinazioni, attraverso l'art. 3 Cost., e che tali discorsi finiscano per incidere direttamente sul principio supremo della dignità della persona, di cui all'art. 2 Cost.

Di fronte a questo scenario, appare difficile negare che lo Stato costituzionale debba attrezzarsi per difendersi dall'intolleranza, senza che ciò comporti una rinuncia ai suoi valori fondamentali. La difesa della democrazia non può tradursi in una neutralità passiva rispetto a discorsi che negano l'eguaglianza e la dignità di alcune persone o gruppi, poiché una simile neutralità rischierebbe di trasformarsi, ancora una volta, in complicità.

La soluzione non può essere rintracciata solo nello strumento penale, come sembrano suggerire le profonde riflessioni di Gustavo Zagrebelsky sulla necessità di una vera e propria "pedagogia democratica", fondata sulla "cura delle parole" [G. ZAGREBELSKY, *in La biblioteca di Repubblica*, 2015, con introduzione E. Scalfari, 41 ss.].

Poiché la democrazia è una forma di convivenza basata sul dialogo, il linguaggio diviene un elemento essenziale della sua tenuta. Un linguaggio impoverito, ridotto a slogan o a risposte binarie, prepara il terreno a forme plebiscitarie di decisione; un linguaggio ingannevole o mistificatorio mina la lealtà del confronto democratico.

In tale contesto, si coglie il ruolo cruciale che possono avere le Università in questo momento storico. Le Università, infatti, devono porre al centro delle loro azioni classiche - didattica, ricerca e terza missione - progetti e corsi sui temi dei diritti umani, del contrasto alle discriminazioni e della pace. Tutte le componenti della comunità accademica dovrebbero affrontare tali tematiche evitando polarizzazioni - come spesso invece è avvenuto durante il conflitto israelo-palestinese - e stimolando il dialogo e confronto tra le diverse visioni. Un esempio potrebbe essere costituito dalla costruzione, su stimolo della CRUI, negli anni più recenti della Rete delle Università per la pace, che ha anche promosso la costituzione di un percorso dottorale su tali tematiche.

Analoga funzione potrebbe essere svolta dalle associazioni scientifiche, al fine di stimolare il dibattito scientifico su problematiche di stringente attualità, sotto la lente del settore disciplinare di appartenenza e senza venir meno agli scopi associativi. Del resto è proprio questo l'obiettivo meritevole che si è posto il Gruppo di Pisa, elaborando le domande di questo *Forum*.

ANTONIO RUGGERI

Risposta al primo quesito: Una preliminare avvertenza, cui assegno non secondario rilievo: le notazioni qui svolte tengono conto del quadro internazionale complessivo qual è alla data dei primi di gennaio, al momento cioè della consegna delle mie riflessioni. Il quadro stesso è, infatti, alquanto fluido ed instabile, soggetto com'è ad umorali ed inopinate iniziative di alcuni dei massimi esponenti della politica

internazionale, in ispecie del Presidente degli Stati Uniti Trump, che potrebbero portare ad alterazioni considerevoli del quadro stesso anche in un breve torno di tempo.

Venendo al primo quesito, va subito messo in chiaro che esso rimanda alla generale questione della forza prescrittiva degli enunciati costituzionali, forza qui – com'è ovvio – sostanzialmente intesa, trattandosi non già di fermarsi al dato della astratta superiorità della legge fondamentale della Repubblica su ogni altra fonte ed alla sua attitudine ad esprimere vincoli per gli organi di apparato e la comunità governata bensì, appunto, di verificare quale sia la sua effettiva capacità d'implementazione nell'esperienza [sul linguaggio costituzionale e la sua forza, di recente, v. AA.VV., *Lingua linguaggi diritti*, Napoli, 2023; L. BUFFONI, *Il metodo del diritto costituzionale. La natura e l'artificio*, Napoli, 2024, spec. 234 ss., e I. DE CESARE, *Il linguaggio costituzionale tra testo e interpretazione*, Milano, 2024]. E non può, al riguardo, ignorarsi come la Carta, specie in alcuni suoi disposti, abbia esibito una mediocre *vis* normativa, secondo quanto è avvalorato dalle innumerevoli modifiche tacite di cui si ha riscontro, praticamente, a tappeto: non solo nella parte organizzativa, alla quale si fa usualmente riferimento, ma anche (e – ahimè – soprattutto) in quella sostantiva e, più ancora, in relazione ai principi fondamentali dell'ordinamento [a riguardo delle modifiche in parola, tra gli altri e di recente, M.P. IADICICCO, *Modifiche tacite della Costituzione e rigidità costituzionale*, Napoli, 2023; E. OLIVITO, *L'incudine e il martello. Itinerari del pensiero su permanenza e mutamento in un ordine costituzionale*, Napoli, 2024, spec. l'ultimo cap.; A. MORELLI - A. RUGGERI, *La Costituzione, le sue trasformazioni, la sua scienza: profili metodico-teorici*, Napoli, 2024, spec. la parte II].

Per vero, è a mia opinione necessario rifuggire da ogni forma di eccessiva semplificazione e schematizzazione, dal momento che in realtà ogni enunciato ha esibito una forza sua propria, per intensità e capacità di diffusione. È, dunque, assai approssimativo e – mi scuso per la pesantezza del termine – francamente rozzo discorrere di una forza normativa della Costituzione che resterebbe sempre uguale a se stessa. Alcuni enunciati sono, infatti, rimasti lettera morta, altri hanno avuto una qualche affermazione, altri ancora una diversa, e via dicendo. Non è qui possibile, ovviamente, far luogo ad un'analisi puntuale che, nondimeno, meriterebbe di aversi in una sede a ciò specificamente dedicata. Il risultato complessivo, ad ogni buon conto, non mi sembra francamente esaltante.

Dire che gli enunciati della Carta si sono trovati obbligati a patire – quale più quale meno – rilevanti manipolazioni per via interpretativa non equivale, tuttavia, a dire che i valori fondamentali cui si ispira la Carta stessa ed ai quali quest'ultima dà voce, in ispecie per il tramite dei principi fondamentali, non siano effettivamente e largamente sentiti dalla comunità che in essa, dunque, si riconosce, pur nella consapevolezza che agli stessi non sia fin qui stata offerta l'opportunità di farsi valere in apprezzabile misura. Lo scarto tra ciò che è stato (e che è) e ciò che avrebbe dovuto essere rimane, nondimeno, vistoso; e non giova fare come lo struzzo, ignorandolo ovvero sottostimandolo; la qual cosa aggraverebbe il *vulnus* recato alla Carta. Piuttosto, occorrerebbe una buona volta interrogarsi circa le cause di questo stato di cose, non rimediabile a mio modo di vedere facendo appello a regole, costituzionali e non, che

farebbero difetto ed alla cui posizione sarebbe necessario fare urgentemente luogo. Le cause stesse, infatti, mi appaiono essere radicate negli strati più profondi del corpo sociale, dal momento che è dal corpo stesso che è estratto un personale politico che – al di là degli schieramenti di appartenenza – risulta gravato da pesanti ipoteche culturali, "degradato", come mi è venuto di dire altrove [part., nel mio *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni),* in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2/2023, 216 ss.]; e sarebbe francamente impietoso e sconfortante fare al riguardo un pur approssimativo raffronto tra il personale della c.d. (impropriamente detta) "prima Repubblica" e quello di oggi.

In disparte questa generale questione, che – com'è chiaro – non può essere qui trattata a modo, e tornando al quesito postoci, a parer mio la forza normativa degli enunciati costituzionali, nella sua proiezione al piano delle relazioni interordinamentali, appare essere ulteriormente ridotta. Non dico – beninteso – che sia praticamente nulla, ma di certo non risulta apprezzabile. Vanno, tuttavia, tenute presenti soprattutto tre cose.

La prima è che la nostra Carta è stata imitata – come si sa – da altre venute successivamente alla luce; non mi spingo qui a dire – come pure si è detto [riferimenti in B. BARBISAN, *La più bella del mondo? Leggibilità e concretezza della Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 2/2022, 142 ss.] – che sia "la più bella del mondo" ma, di certo, ha costituito un punto di riferimento in occasione della gestazione di altri documenti costituzionali.

La seconda è che, sul versante delle relazioni con l'Unione europea, alcune idee costituzionali rappresentate nella nostra legge fondamentale hanno avuto modo di portarsi *extra moenia*, veicolate dalle c.d. tradizioni costituzionali comuni, dal "dialogo" tra le Corti e da altro ancora.

La terza ha diretta attinenza con l'oggetto del nostro odierno confronto, le guerre, ed è perciò qui di specifico interesse. Uno dei principi fondanti la Repubblica è – come si sa – quello della salvaguardia della pace e della giustizia tra le nazioni, soprattutto – mi permetto di aggiungere – di quest'ultima, sovente trascurata nei commenti all'art. 11, principi nei cui riguardi si pongono in funzione servente le limitazioni di sovranità cui la Repubblica stessa si rende disponibile, per volere della Carta, ad andare soggetta [in tema, di recente, la densa riflessione in prospettiva giusfilosofica di T. GRECO, *Critica della ragione bellica*, Roma-Bari, 2025, e, dello stesso, ora, l'intervista resa a V.A, Poso su *La pace possibile, la pace necessaria, è anche un problema di fiducia e di etica della responsabilità dei cittadini. Un discorso (non solo) filosofico*, in *Giustizia insieme*, 13 dicembre 2025]. Ebbene, il valore della pace ha una duplice proiezione, interna ed esterna, dovendosi produrre da parte di tutti, organi di apparato e comunità, ogni sforzo possibile in vista del conseguimento dell'obiettivo, per arduo e francamente proibitivo che ciò possa apparire nella stagione presente; e ciò vale tanto per le pratiche che esauriscono i loro effetti in ambito interno quanto per quelle che attengono alle relazioni internazionali. Solo che le attività poste in essere a quest'ultimo piano possono dimostrarsi efficaci, pur nei limiti legati alle forze obiettivamente esigue di cui il nostro Stato risulta materialmente provvisto, a condizione che analoghi sforzi siano posti in essere da parte di altri Stati appartenenti, al pari del nostro, alla grande famiglia delle

liberal-democrazie. I vincoli di solidarietà che si hanno tra i Paesi appartenenti alla NATO, messi a dura prova nella presente, particolarmente sofferta congiuntura internazionale, ne danno eloquente testimonianza e conferma.

Ora, non è possibile qui soffermarsi sui connotati complessivi della congiuntura in parola, in ispecie nel vecchio continente, in parte dovuta all'aggressività dimostrata dalla Russia putiniana e dall'acuirsi di antiche tensioni che si hanno altresì in molte altre zone del pianeta e, in una misura forse ancora maggiore, dalla vocazione colonialista e guerrafondaia del Presidente degli Stati Uniti Trump, accompagnata dalla inquietante linea politica dallo stesso tracciata nei riguardi dell'Unione europea (il personaggio ha dato fiato ad una copiosa messe di scritti: per tutti, v. A. CANTARO, *Amato Popolo. Il sacro che manca da Pasolini alla crisi delle democrazie*, Roma, 2025, spec. l'ult. cap.). Ciò che solo conta, per restare al quesito postoci, è che la pace non si consegue e mantiene tanto (o solo) grazie alle indicazioni venute dalla Carta costituzionale, specie nel principio fondamentale di cui all'art. 11 nel suo fare "sistema" con i principi fondamentali restanti, ma la si ha per effetto di un "gioco" complessivo che s'intrattiene senza sosta soprattutto tra le grandi potenze, gioco al quale anche l'Unione europea è, per sua strutturale natura, chiamata a partecipare. E, tuttavia, occorre mestamente riconoscere che ad oggi non le è stata data in concreto l'opportunità di esercitare un ruolo di particolare rilievo al riguardo, anche in conseguenza delle divisioni che si hanno sia tra gli Stati che vi appartengono e sia pure all'interno dei Governi degli stessi, in seno ai quali marcate e vistose sono le divergenze di orientamento tra i *partners* della coalizione maggioritaria, specie – per ciò che ora interessa – in fatto di politica estera (una piccola chiosa al riguardo: mi chiedo come i *partners* stessi possano stare assieme, una volta che risulti assodato che una delle due gambe su cui si regge il Governo da essi composto sia, a conti fatti, azzoppata e incapace di portarsi avanti con la necessaria stabilità e speditezza).

Risposta al secondo quesito: Confesso di avvertire un certo disagio davanti a questo quesito che, in realtà, incorpora in sé una pluralità di domande, ciascuna delle quali richiederebbe per vero un lungo ed articolato discorso. Vado, dunque, subito al cuore della questione e, seppur col costo di una eccessiva semplificazione, dico subito senza alcun indugio che i principi fondamentali della nostra Carta costituzionale a me sembrano essere largamente ed intensamente avvertiti in seno alla comunità, diciamo pure dalla gente comune. Ciò che fa, invece, difetto è la percezione diffusa nella cerchia di coloro che hanno responsabilità politiche di primo piano, quale che sia lo schieramento cui appartengono, delle potenzialità espressive dei principi stessi e, soprattutto, delle aspettative nutrite dalla gran parte dei consociati, ovverossia – per dirla con un'accreditata dottrina – fa difetto un "tasso" apprezzabile di *rappresentatività dei rappresentanti*. Proprio questa è, infatti, la causa principale dello scollamento viepiù vistoso che si registra tra governanti e governati, da cui si alimenta la sfiducia crescente nutrita dai secondi nei riguardi dei primi, della quale, poi, è eloquente testimonianza, a tacer d'altro, l'assenteismo che si registra in occasione delle tornate elettorali, ormai pervenuto a livelli tali da far dubitare della perdurante democraticità dell'ordinamento

[su ciò, v., almeno, S. PANIZZA, *Al voto. Riflessioni sull'astensione e le sue conseguenze*, Viareggio, 2019; R. SAMPUGNARO, *Astensionismo*, Milano, 2024; G. DELLEDONNE, L. GORI, G. MARTINICO, F. PACINI (a cura di), *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, Soveria Mannelli (CZ), 2024, e C. BASSU (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettive intorno alla rappresentanza politica*, Milano, 2025; con riferimento alle ultime elezioni regionali, v. L. PREGLIASCO - V. PORTA, *Geografie stabili e astensione crescente. Un bilancio politico-elettorale delle Regionali 2025*, Editoriale, in *Federalismi.it*, 32/2025, 3 dicembre 2025, IV ss. In prospettiva comparata, infine, V. METE - D. TUORTO, *Il partito che non c'è. L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*, Bologna, 2025].

Ad ogni buon conto, mi parrebbe innegabile che si diano formule costituzionali meritevoli di essere ora aggiornate ed ora puramente e semplicemente rimosse e sostituite con altre, a partire da quella, di cui all'art. 3, che fa riferimento alla "razza", che ignora un dato ormai acquisito al comune patrimonio culturale secondo cui è del tutto improprio discorrere di una varietà di "razze" in seno al *genus* umano. Consiglierei, inoltre, di far luogo ad una piccola ma non insignificante aggiunta al disposto sopra richiamato, specificando che il divieto di discriminazioni non può non riguardare, oltre che il sesso, anche l'orientamento sessuale, senza nondimeno trascurare la circostanza per cui hanno già avuto ingresso – come si sa – nel nostro ordinamento taluni documenti materialmente costituzionali, le Carte dei diritti, la cui redazione è posteriore all'entrata in vigore della nostra legge fondamentale e tiene conto dei più salienti sviluppi della scienza e della tecnologia, dando voce a nuovi diritti fondamentali ormai *pleno iure* partecipi ad ugual titolo ad operazioni di bilanciamento sia *inter se* che con i vecchi diritti.

Un inizio di adeguamento della Carta concernente i principi fondamentali si è peraltro già avuto – com'è noto – per effetto del richiamo, ora fatto nell'art. 9, al bisogno, il cui appagamento non è ormai più differibile, della salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema, oltre che della tutela degli animali, per quanto alla formula siano stati indirizzati alcuni appunti critici, anche severi, da più d'uno [v., part., M. CECCHETTI, in più scritti, tra i quali *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1/2022, e *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla "straordinarietà" delle situazioni di fatto alla "ordinarietà" di un diritto radicalmente nuovo*, in *Federalismi.it*, 17/2024, 64 ss.].

Ciò posto, il valore della centralità della persona non si discute (o, meglio, non *dovrebbe* discutersi…); ed è da qui che linearmente discende il riferimento al valore della solidarietà che, a mia opinione, fa tutt'uno con quello della fedeltà alla Repubblica che, nella sua più densa e qualificante accezione, richiede l'intima e fattiva adesione ai valori costitutivi dell'etica pubblica repubblicana cui dà voce la Carta [in tema, dopo i noti studi di G. Lombardi e L. Ventura, v., part., A. MORELLI *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013]. La solidarietà, infatti, per come io la vedo, non è altro che la fedeltà *in action*, in una delle sue più genuine e qualificanti espressioni, anzi proprio nella più qualificante di tutte.

I valori (e, di riflesso, i principi) fondamentali sono, dunque, nella loro essenza diffusi ed intensamente sentiti, perlomeno così voglio sperare; sono, di contro, obsolete o, come che sia, meritevoli di corposo aggiornamento alcune regole che vi danno la prima e diretta specificazione-attuazione in seno alla stessa Carta.

Si pensi, per fare ora solo l'esempio che è forse di più scottante attualità, alla disciplina di cui agli artt. 78 e 87, IX c. Potrebbero darsi, infatti, talune drammatiche circostanze che vedano il nostro Paese oggetto di fulminei attacchi da parte del nemico e, dunque, obbligato a difendersi con estrema prontezza ed efficacia. Ebbene, l'idea che si apra un dibattito in seno alle Camere, che magari veda schierati su fronti opposti i parlamentari, anche a prescindere delle fisiologiche appartenenze alla maggioranza ovvero all'opposizione, può francamente apparire surreale. È chiaro, infatti, che occorre immediatamente reagire e che il Governo, ammesso che sia in grado di poterlo fare, non può attendere che gli siano conferiti i poteri di cui per Costituzione necessita.

Un'ultima, succinta notazione sul punto.

Come si vede, mi dichiaro qui pure non contrario all'aggiornamento dei principi che stanno a base della Repubblica, sempre che ovviamente si abbia – come si è osservato altrove [nel mio *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta OnLine*, 2/2022, 473 ss.] – a finalità espansiva. Il punto è però che, nell'odierno contesto politico segnato da una marcata tendenza all'adozione di misure illiberali o, diciamo pure con maggior cautela, *tendenzialmente* illiberali, vedo dei rischi non lievi a mettere mano alla riscrittura degli enunciati espressivi dei principi stessi (che nondimeno, *proprio perché avente ad oggetto i principi*, dovrebbe aversi per il tramite dell'incontro necessario di maggioranza ed opposizioni). Miglior consiglio è, forse, dunque quello di incidere sulle disposizioni che vi danno specificazione-attuazione, fermo restando poi che anche la migliore delle innovazioni apportate alla Carta è fatalmente destinata a restare lettera morta o, addirittura, per una singolare eterogenesi del fine, a rivelarsi controproducente laddove non seguita da altre, nuove discipline di rango subcostituzionale in genere e – ciò che ancora di più conta – dai conseguenti comportamenti degli operatori e della stessa comunità governata, insomma da nuove *regolarità* della politica e della società, in ogni loro espressione, che si mostrino aderenti alle innovazioni suddette e rendano pertanto tangibile testimonianza di quella fedeltà alla Repubblica, cui facevo cenno poc'anzi.

Risposta al terzo quesito: A riguardo di questo quesito va, in primo luogo, ancora una volta rammentato che siamo ormai tutti – piaccia o no – partecipi di un mondo interconnesso. Chiudersi in modo autoreferenziale in se stessi, oltre ad essere eticamente discutibile laddove dovesse tradursi in comportamenti d'indifferenza per la condizione in cui vivono milioni di individui disperati a causa di guerre, fame, privazione di libertà, non è ormai più praticamente possibile. A darne conferma è sufficiente considerare solo due cose d'immediata evidenza, specificamente riguardanti l'assetto economico complessivo dello Stato e, per ciò stesso, degli individui che vi appartengono.

La prima è costituita dalle conseguenze di carattere economico discendenti dalla guerra in Ucraina (e da altre guerre) e riguardanti l'intera comunità, che però – com'è chiaro – si dimostrano particolarmente pesanti per la fascia sempre più larga dei meno abbienti o, diciamo pure, dei poveri.

La seconda è data dalla inopinata decisione assunta dal Presidente degli Stati Uniti Trump di muovere guerra e impartire minacce di aggressione a destra ed a manca, preceduta dalla parimenti inopinata decisione di imporre dazi a carico di un numero assai elevato di Stati, tra cui appunto il nostro, i cui effetti negativi per la stessa economia statunitense si rilevano già in tutta la loro gravità.

Ora, come tutti sanno, l'economia incide significativamente sul godimento dei diritti fondamentali, in ispecie di alcuni che richiedono costi anche considerevoli per essere fatti valere. La qual cosa, poi, ulteriormente risente del "posizionamento" – come lo si è chiamato da chi ha formulato il quesito sottopostoci – della maggioranza di governo; e, per avvedersene, è sufficiente, ancora una volta, fare richiamo all'insensata politica di Trump riguardante i dazi. I mutevoli umori del Presidente statunitense dipendono anche (e soprattutto) dall'interlocutore di turno, com'è avvalorato – per fare solo uno tra gli innumerevoli esempi che possono addursi – dagli effetti conseguiti dal Presidente ungherese Orbàn in occasione della sua visita a Washington del novembre scorso, grazie alla quale ha ottenuto, per "graziosa concessione" di Trump, l'abolizione di alcuni dazi. Anche per l'aspetto ora considerato, si coglie poi l'affanno in cui versa l'Unione europea nel definire una linea di politica economica capace d'imporsi fino in fondo agli Stati che vi appartengono; e, d'altronde, anche questo fa parte del disegno delineato dal Presidente nord-americano, volto – come si sa – a dividere il fronte dei Paesi che compongono l'Unione.

Risposta al quarto quesito: Non credo che i costituzionalisti o i cultori di altre discipline possano assegnare un peculiare significato ad alcuni termini tipicamente ricorrenti in seno alla Comunità internazionale e comunemente utilizzati per qualificare le relazioni tra i soggetti che ne fanno parte (e, segnatamente, gli Stati). La qual cosa vale specificamente per quelli in via esemplificativa contenuti nel quesito in parola. In ogni caso, quand'anche gli stessi dovessero subire adattamenti semantici in ambito interno, a me pare che essi siano destinati a restare praticamente ininfluenti sul versante delle relazioni internazionali.

Risposta al quinto quesito: Il quesito ripropone l'annosa e vessata questione della tolleranza nei confronti degli intolleranti per un verso, del rapporto tra verità e diritto per un altro [in tema, v., part., A. SPADARO, che ne ha trattato a più riprese, spec. a partire dal suo *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, 1994 e, più di recente, in *Non violenza e Costituzione. Lezioni di "Dottrina dello Stato"*, Torino, 2024; quanto a verità e diritto, v., inoltre, ora, R.G. CONTI - A. RUGGERI, *Verità e diritto. Dialoghi su Costituzione, giustizia e umanità*, Napoli, 2026].

Ora, fermo restando che le libertà di espressione e di ricerca scientifica non possono andare incontro a limiti che possano riportarsi, in modo immediato e diretto, alla indisponibile salvaguardia della dignità della persona umana, manipolazioni della verità storica non sono in alcun modo consentite laddove portino all'effetto di far girare all'indietro le lancette dell'orologio della storia, determinando ed alimentando rigurgiti di antisemitismo, proprio perché qui è in gioco la dignità della persona umana calpestata in occasione della stagione più buia dell'umanità. Gli operatori culturali sono, al riguardo, chiamati a fare fino in fondo la propria parte, esponendosi in primo piano al fine di ripristinare la verità dei fatti, senza timore di poter andare incontro a conseguenze anche fortemente negative. Anche così, infatti, si fa opera di servizio nei riguardi della comunità di appartenenza e si rende testimonianza di quel dovere di fedeltà alla Repubblica alla cui osservanza siamo tutti tenuti.

Risposta al sesto quesito: Vale per questo quesito quanto ho appena detto in relazione a quello immediatamente precedente. Prese di posizione pubbliche, poi, mi parrebbero, più ancora che possibili, doverose, tanto più laddove contengano una ferma condanna nei riguardi degli uomini di governo, come Putin e Trump, responsabili di aggressioni alla integrità territoriale di altri Stati. Il richiamo al pluralismo ed alla libertà di espressione di coloro che appartengono ad associazioni scientifiche, quale la nostra AIC, mi pare francamente fuor di luogo laddove oggetto di discussione sia il carattere delle guerre consentite dalla Costituzione che è (e non può che essere) quello della difesa dal nemico. Piuttosto, si può controvertere in merito alla natura di alcuni fatti, quale la fornitura di armi o altre forme di aiuto a beneficio di altri Paesi, come si è avuto (e si ha) nei riguardi dell'Ucraina, ai quali il nostro Paese non sia legato da vincoli di mutuo soccorso, come si ha in seno alla NATO (perlomeno fino a quando i vincoli stessi riusciranno a farsi valere…). Ad ogni buon conto, per restare al nocciolo della questione ora posta, le prese di posizione in parola si giustificano nella comune adesione ai valori fondanti la Repubblica, tra i quali v'è appunto quello della pace e della giustizia tra le nazioni. E, d'altronde, se non vi fosse un *idem sentire de re publica* che senso avrebbe – mi chiedo – lo stare assieme in una associazione culturale che riunisce i costituzionalisti?

Risposta al settimo quesito: Anche a questo quesito credo di aver già implicitamente risposto. L'autonomia dell'Università, della singola Università *ut sic* e di tutti gli Atenei assieme, è fuori discussione ma il capovolgimento della verità storica dei fatti non è, in alcun caso o modo, tollerabile, come ha fatto (e fa) l'attuale dirigenza politica della Russia putiniana. E non è qui inopportuno rammentare che il pluralismo delle idee è in massimo grado riconosciuto e salvaguardato negli ordinamenti di tradizioni liberali. La ricerca scientifica, in particolare, implica l'assoluta autonomia di giudizio e le conseguenti garanzie d'indipendenza in capo agli operatori che vi fanno luogo. Laddove, di contro, ciò non si ha, come appunto è tipico degli ordinamenti illiberali ed autoritari, dubito che si possa discorrere di ricerca scientifica in senso proprio, quanto meno con riguardo alle discipline umano-sociali, quali la storia o la

politologia, mentre in minor misura ne risentono (ma – si badi – pur sempre ne possono risentire) i cultori delle scienze c.d. esatte, a partire dalla matematica, senza peraltro trascurare al riguardo le nefandezze compiute al tempo del nazismo o in occasione di altri regimi autoritari nel campo della medicina e in altri campi ancora.

Ad ogni buon conto, la libertà di ricerca è una cosa, le responsabilità istituzionali gravanti sull'Ateneo in quanto tale un'altra. Anche le Università, insomma, possono (e devono) dare il loro apporto al servizio dei valori fondanti la Repubblica cui dà voce la Carta costituzionale. Così, ad es., non mi sembra che possa considerarsi consentito investire denaro pubblico di cui potrebbero trarre beneficio *anche* enti di ricerca appartenenti ad uno Stato aggressore, specificamente laddove – come dicevo – la ricerca stessa riguardi talune discipline umano-sociali, a differenza di altre forme di ricerca delle quali risulti comunque acclarata la salvaguardia delle libertà costituzionali e, soprattutto, della dignità della persona umana. V'è, insomma, un minimo etico (e, se posso esser franco, di decenza) al di sotto del quale non è possibile scendere neppure per un'istituzione, quale l'Università, la cui autonomia pure va, in via di principio, riconosciuta al massimo grado.

Risposta all'ottavo quesito: A questa domanda ho già risposto in precedenza e non ho, dunque, nulla da aggiungere, se non che la libertà di ricerca, che pure – come dicevo – va salvaguardata al massimo grado di espressione, non può in alcun caso o modo essere rivendicata a "copertura" di iniziative culturali (o, diciamo meglio, *pseudoculturali*) che inquinino e sostanzialmente rovescino la verità storica dei fatti e possano, per la loro parte, concorrere a diffondere e ad alimentare in seno alla comunità pensieri ed azioni che si pongano in frontale opposizione nei riguardi dei valori fondanti la Repubblica (per ciò che è qui di specifico interesse, della pace e della giustizia tra le nazioni).

SANDRO STAIANO

A.

Forse si impone una premessa.

Il riferimento alle "parole della Costituzione" è invalso in molte sedi, specie ove si conduce meritoriamente un'opera di pedagogia costituzionale, nell'intenzione di educare alla democrazia attraverso la ricostruzione delle sue radici storiche in Italia, nel contesto dei sistemi parlamentari del ceppo euro-americano. E si è messa in luce la "semplicità" del testo, considerando come le parole adoperate appartengano nella massima parte al "linguaggio di base" (v'è persino chi – senza specificare i criteri di selezione e di distinzione – si è esercitato in un calcolo percentuale: il novantatré per cento contro il sette per cento di termini tratti dal linguaggio tecnico-giuridico. Oggi necessiterebbe un aggiornamento, giacché, tra le parole della Costituzione, sono entrati termini della scienza economica, quali la locuzione «ciclo economico», con la revisione dell'art. 81, e delle scienze naturali, quali «biodiversità» ed «ecosistemi», con la

revisione dell'art. 9: accanto al linguaggio di base e al linguaggio tecnico-giuridico, vi sarebbero dunque un *tertium quid* e forse anche un *quartum quid*).

Ora, se un tale approccio è strumento utile ad attrarre a un'alfabetizzazione costituzionale della quale si sente la crescente necessità, esso può risultare altamente fuorviante quando si tratta di ricostruire l'apparato concettuale in cui la Costituzione si colloca e di interrogarsi sulla sua perdurante vitalità nell'ordinamento interno e sulla sua capacità di proiezione in altri ordinamenti.

Infatti, quelle parole – quale che sia il contesto linguistico di derivazione: di base, comune, tecnico-giuridico, economico, attinente alle "scienze dure", gergale settoriale – una volta assunte nella Costituzione, che è fonte del diritto, si collocano nell'orizzonte del discorso giuridico, e perciò prendono il senso specifico con tale discorso coerente.

Sul che Norberto Bobbio diceva quasi tutto il necessario già in *Scienza del diritto e analisi del linguaggio*, nel 1950 – essendo ormai note la teoria della relatività generale, completata nel 1915, e le costruzioni della meccanica quantistica, elaborate nello stesso torno di tempo, i cui tentativi di conciliazione, ancora in corso oggi, rendono assai fecondi i risultati della fisica teorica – ove affrontava il tema della scientificità della giurisprudenza. Bobbio considerava le due grandi concezioni della scienza che hanno avuto corso nell'età moderna: la concezione razionalista, ispirata a mentalità illuminista in senso lato, e la concezione positivista ottocentesca.

Per entrambe, non v'erano argomenti per affermare la scientificità della giurisprudenza. La constatazione e l'accettazione di questo assunto hanno condotto – afferma Bobbio – alla «creazione di una scienza giuridica totalmente dissociata dalla giurisprudenza ed estranea al lavoro effettivo del giurista»: per i razionalisti, il mondo è un sistema ordinato retto da leggi universali e necessarie, e la scienza consiste nello scoprirle giungendo a verità definitive, mentre la giurisprudenza è quanto di meno definitivo si possa concepire; per i positivisti, la scienza è la spiegazione vera, unica e definitiva di tutte le cose, per giungere alla quale la via è la paziente e laboriosa registrazione dei fatti controllati sperimentalmente, mentre la giurisprudenza non conduce il suo lavoro su fatti sperimentabili, ma su proposizioni date e intoccabili, le norme giuridiche, che valgono anche se sono contraddette dai fatti, se sono arbitrarie o erronee (nel senso di non corrispondenti al diritto naturale sottostante). Dunque, la giurisprudenza non è una scienza, ma una dommatica, nel senso che non ha nulla a che vedere con la scienza ed è irriducibile a conoscenza scientifica. Per il positivismo, è bensì possibile concepire una scienza del *diritto*, intendendolo come un fatto, psichico o sociale, possibile oggetto di esame sperimentale. Ma non è scienza la *giurisprudenza*, cioè «la ricerca che il giurista compie ai fini della sistemazione dottrinale e dell'applicazione pratica delle proposizioni normative vigenti in un determinato ordinamento».

Quando le fondamenta di una tale concezione meccanicistica vengono scosse dalle nuove scoperte della fisica, tutto necessariamente cambia: le proposizioni scientifiche non sono proposizioni incondizionatamente vere, «nel senso che riproducano per intuizione (l'idea) o attraverso un'operazione sperimentale (il fatto) una verità, ideale o di fatto, presupposta; sono bensì proposizioni rigorose … La scientificità

di un discorso non consiste nella verità, cioè nella corrispondenza della enunciazione a una realtà obiettiva, ma nel rigore del suo linguaggio, cioè nella coerenza di un enunciato con tutti gli altri enunciati che fanno sistema con quelli». La scienza è cioè *linguaggio scientifico*. Come la matematica «è un discorso o un insieme di discorsi compiuti in una determinata lingua, che ha posto da se stessa le sue regole di formazione e di trasformazione, e che si chiama appunto discorso matematico», così la giurisprudenza, come tutte le scienze empiriche, è fatta di proposizioni che sono scientifiche in quanto possono essere inserite in un *sistema linguistico specifico*, oppure aprire la possibilità di elaborare un nuovo linguaggio scientifico, nell'ambito dei quali i rapporti in inferenza siano costruiti *rigorosamente*.

Fuori di ciò, non v'è scientificità.

Le "parole della Costituzione" sono anch'esse, appunto, dentro un sistema linguistico specifico, da costruire rigorosamente, sicché forse conviene stipulare che, quando si parla di "parole", si intende dire "proposizioni linguistiche", nel senso qui proposto: non sembri inutile precisarlo, poiché delle "belle" parole della Costituzione si indulge fare, non di rado, un uso tale da condurre alla mitopoiesi piuttosto che alla scienza della Costituzione.

Fatta questa premessa, quando ci si interroga sulla attuale «capacità ordinante» della Costituzione, occorre tenere in conto la disarticolazione del suo "discorso", sia attraverso interventi di revisione che hanno introdotto (e potranno ulteriormente introdurre) in esso vistose incoerenze, sia attraverso alcuni rilevanti casi di interpretazione/creazione giurisprudenziale non condotte *rigorosamente* (nel senso epistemologico indicato da Bobbio, e sul quale conviene insistere). In ciò si manifestano un vizio culturale e una perdurante inadeguatezza politica.

B.

Possiamo considerare dato di esperienza che le Costituzioni abbiano cicli di attuazione, espansivi o di riflusso: in Italia si è condivisa l'idea del susseguirsi di glaciazioni e di disgeli, e poi di crisi, di asserite sopravvenute inadeguatezza ai tempi, alle quali porre rimedio, non tanto attraverso mutate architetture interpretative, quanto piuttosto con un riformismo spesso velleitario, talvolta inteso a razionalizzare, talaltra a rifondare, almeno nelle aspirazioni (poi pericolosamente frustrate).

Oggi, possiamo dire che la Costituzione è sottoposta a tensioni inedite, nei capisaldi.

A partire dal principio di eguaglianza, che è l'architrave della Repubblica, messo a sostegno dell'intero impianto di garanzia dei diritti, sul quale convergono i doveri e l'esercizio dei pubblici poteri, e trova sostegno l'organizzazione dello Stato: eguaglianza davanti alla legge, come eguale validità della legge per tutti, nella tradizione liberale; eguaglianza come promessa di emancipazione e obbligo di rimozione delle diseguaglianze, tra persone e tra territori, attraverso un sistema fiscale progressivo e in potenza anche fortemente redistributivo, e interventi perequativi intesi a ricomporre le fratture territoriali e a colmare gli svantaggi da esse derivanti; eguaglianza connessa alla dignità sociale.

L'eguaglianza è un valore, la diseguaglianza un disvalore: la presa di campo nella grande, fondamentale dicotomia eguaglianza-diseguaglianza è l'elemento fondante della Costituzione repubblicana, collocandosi in un conflitto, perdurante e sempre ricorrente, di tipo ideologico, politico, economico, restituito nei sistemi costituzionali (qui "grande dicotomia" è locuzione cui va attribuito il senso definito, ancora, da Norberto Bobbio, nel suo *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, del 1977: nella dicotomia «ciascuno dei due termini è suscettibile, per influenza del suo significato storiografico e assiologico, di essere esteso sino a connotare non più una sola delle sue parti ma tutto l'universo, cioè di diventare il termine di una classe universale, respingendo l'altro termine fuori dell'universo ovvero degradandolo a termine di una classe vuota»). La Costituzione si pone, in tale conflitto, come fattore avverso alla concezione e alla prassi politica che, in quella dicotomia, prende posizione per la diseguaglianza, la quale è postulata essa come classe universale, motore dello sviluppo economico e, per estensione o assimilazione, dell'intero sviluppo umano: un certo livello di diseguaglianza è inevitabile, ed è impossibile stabilire oltre quale soglia possa essere considerata eccessiva; le politiche egualitarie, attingendo risorse dalle imposte, deprimono la crescita; di conseguenza, dal punto di vista politico, la diseguaglianza è irrilevante, purché sia assicurata la mobilità sociale, garantendo l'ascesa dei "meritevoli", e perciò la diseguaglianza è l'incentivo necessario allo sviluppo.

Il principio di eguaglianza, la concezione che ne è accolta nella Costituzione, ha conosciuto, se guardiamo alle serie storiche, una vicenda espansiva fino allo scorcio degli anni Novanta del secolo scorso: a quel tempo, i livelli di eguaglianza, per reddito monetario e per distribuzione di beni quali l'istruzione e la salute, non solo erano molto maggiori di cento anni prima, ma erano in progresso. V'è, cioè, un dato: la Costituzione repubblicana, con la declinazione dell'eguaglianza che compie, è (anche) regola fondamentale dello stato sociale nella versione europea. E come e perché le cose cambino, e cambiando ridiano forza all'ideologia della diseguaglianza come virtù, si spiega con la crisi del *welfare*, sullo sfondo dell'andamento del ciclo economico nella lunga durata.

Partendo dalla lunga durata: negli ultimi due secoli, i risultati complessivi dell'economia capitalistica, quanto ai livelli di benessere della popolazione mondiale globalmente considerata, sono stati di grande rilievo, poiché il prodotto interno lordo e il reddito *pro capite* sono aumentati ben oltre il tasso di incremento della popolazione, falsificando la bronzea legge malthusiana della fissità dei livelli di benessere nel tempo. Però questa crescita è stata irregolare, diseguale, e perciò funestata da periodiche crisi distruttive. Ed è stata la diseguaglianza a generare l'instabilità dei sistemi politici, suscitando fenomeni che manifestano su di essi una pressione crescente, con effetti di grave squilibrio: all'interno, i populismi; all'esterno, su scala globale, le migrazioni.

Le Costituzioni democratiche della seconda modernità, tra le quali quella italiana, hanno assunto la missione di aggredire iniquità e diseguaglianza, e, per questa via, contrastare i fattori di dissoluzione dei sistemi economici, sul presupposto che la conservazione di questi non può essere assicurata nel perdurare delle condizioni di troppo grave diseguaglianza, essendo stata dimostrata fallace su base empirica la teoria

del *trickle down*: dai più ricchi non gocciola alcunché verso il basso, e la diseguaglianza genera solo altra diseguaglianza.

Ma l'approccio del costituzionalismo dell'eguaglianza è oggi alla stretta di una prova esistenziale, al cospetto delle conseguenze di alcune di quelle grandi crisi periodiche del capitale: nel 2008, con il contagio globale derivante dal collasso del sistema bancario americano; oggi con le conseguenze indotte dalle decisioni degli Stati Uniti (le quali non sono esattamente collocabili in una riconoscibile politica economica, ma anche proprio per questo sono un fattore di instabilità e di crisi). Ancora una volta, si confrontano due possibili strategie: quella conforme alla tesi del *superciclo del debito*, secondo la quale, in presenza delle crisi, non si deve dare sostegno alla domanda né ridurre le diseguaglianze, perché il sistema dovrà riassestarsi più o meno naturalmente; quella della *stagnazione secolare*, secondo la quale, dopo le grandi crisi finanziarie, la sfiducia maturata al cospetto di una stagnazione percepita come di lungo termine, e dunque di una riduzione della domanda e dei tassi reali, non si può fare affidamento sulla manovra monetaria delle Banche centrali, che è inadeguata, ma occorre operare per il pieno impiego con politiche fiscali e con misure strutturali per sostenere la domanda aggregata (il che vuol dire anche correggere severamente le diseguaglianze).

Nulla di molto nuovo al cospetto della politica costituzionale. Ma stavolta i rischi che il costituzionalismo dell'eguaglianza perda la partita sono molto elevati. Passando, infatti, a considerare le risposte "interne" agli stati di crisi, si deve constatare l'erosione di alcuni pilastri delle politiche perequative conformi al principio di eguaglianza: la tassazione progressiva; il mantenimento e l'adeguamento dei livelli dei salari, in coerenza con la posizione del lavoro a fondamento della Repubblica; la «demercificazione» (nel linguaggio di Thomas Piketty, adoperato, in dialogo con Michael J. Sandel, in *Equality. What it Means and Why it Matters*, 2025) dell'istruzione e della sanità, cioè la gestione secondo logica pubblica, attraverso l'ampio ricorso alla fiscalità generale.

Non sembra che la perdita di capacità conformativa del principio di eguaglianza possa essere arrestata e invertita nella prospettiva ristretta delle politiche nazionali. La questione incrocia il ristagnante processo di federalizzazione dell'Europa, come soggetto politico nella pienezza dell'identità costituzionale: solo la strutturazione di un *welfare* centralizzato europeo potrà salvare insieme il progetto di fondazione costituzionale dell'Europa e l'eguaglianza come valore ordinamentale conformativo.

Quanto all'intero corpo delle norme della Costituzione che collocano l'Italia nel contesto delle relazioni mondiali – la preminenza del diritto internazionale, cui l'ordinamento italiano si conforma; l'universalità di diritti e delle libertà fondamentali oltre i confini del rapporto formale di cittadinanza; il ripudio della guerra come strumento di soluzione dei conflitti; la costituzione di organizzazioni che diano struttura alla pace e alla giustizia – la tumultuosa corrente che sta travolgendo l'equilibrio creatosi tra gli Stati dopo la seconda guerra mondiale, considerato, in una certa fase, tanto solido e stabile da indurre a parlare di «fine della Storia», nella definitiva

affermazione della democrazia liberale e dell'economia capitalistica di mercato, ne rende ormai assai debole la forza conformativa.

Ci eravamo di nuovo interrogati, al cospetto dell'invasione dell'Ucraina, nel 2022, sul significato da attribuire al ripudio della guerra e al perseguimento della pace e della giustizia tra le Nazioni anche attraverso specifiche organizzazioni internazionali, secondo il dettato dell'art. 11 della Costituzione. Ci era parsa di nuovo centrale la discussione intorno alla necessità di distinguere tra guerre di aggressione, strumento di offesa alla libertà degli altri popoli o mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, come tali "ripudiate" (ma delle quali pure l'Italia pareva a molti essersi assunta la responsabilità, anche perché messa di fronte a dilemmi umanitari, nella ex-Iugoslavia, in Afghanistan, in Libia), e guerre necessarie alla «difesa della Patria» qualificata come «sacro dovere del cittadino» (art. 52 Cost.).

Era parso che fosse giocato ancora un ruolo rilevante da parte delle sedi internazionali ed europee di giustizia, quando la Corte Internazionale di Giustizia si pronunciava contro la Russia, già il 16 marzo del 2022, in sede cautelare, in forza dell'art. IX della Convenzione di New York del 9 dicembre 1948 sulla repressione del crimine di genocidio; quando, nel marzo del 2023, la Corte penale internazionale emanava mandati d'arresto contro il Presidente della Federazione Russa e contro la Commissaria per i diritti dei bambini in Russia, e avviava indagini sugli attacchi russi contro la popolazione e contro le infrastrutture civili ucraine, a esito delle quali, nel marzo e nel giugno 2024, emanava mandati di arresto contro alti ufficiali russi, fino a toccare i vertici dell'esercito; quando la Corte europea dei diritti dell'uomo, tra il marzo e l'aprile 2022, in forza dell'art. 39 del suo Regolamento, chiedeva al governo russo di astenersi da attacchi militari contro civili e contro installazioni civili e di garantire immediatamente la sicurezza delle strutture sanitarie, del personale medico e dei mezzi di soccorso nel territorio assalito; quando la medesima CEDU, con decisione della Grande Camera, n. 173 del 9 luglio 2025, dichiarava la responsabilità della Russia, per un periodo di oltre otto anni, nell'ambito del conflitto provocato nell'Ucraina orientale nel 2014 e poi con l'invasione su vasta scala di quel Paese il 24 febbraio 2022, per gravissime violazioni dei diritti umani (attacchi militari indiscriminati, esecuzioni sommarie, torture, stupro come arma di guerra, detenzioni illegali e arbitrarie, intimidazioni e persecuzioni di giornalisti e gruppi religiosi, saccheggi e distruzione di proprietà private, trasferimento organizzato di minori in Russia e loro adozione in quel Paese).

Tali decisioni erano parse non prive di effetti concreti, sia nel qualificare come criminale la posizione della parte belligerante colpevole dell'aggressione, dunque indebolendola nell'ambito delle relazioni internazionali, sia contribuendo a dare legittimazione a misure economiche sanzionatorie e alla fornitura di armi alla parte aggredita.

E benché minori aspettative fosse lecito riporre nell'azione delle Corti internazionali nella guerra in corso a Gaza, tuttavia conseguenze si erano prodotte negli orientamenti delle opinioni pubbliche e, in certa misura, nel dibattito politico e negli orientamenti istituzionali.

La Corte Internazionale di Giustizia, con ordinanza n. 192 del 26 gennaio 2024, agendo su impulso del Sud Africa, pur non dando seguito all'istanza di ordinare a Israele di interrompere i combattimenti, tuttavia, sul presupposto che occorresse impedire al suo esercito di commettere atti di genocidio, aveva previsto alcune misure provvisorie: impedire all'IDF di violare la Convenzione sul genocidio, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1948; punire i cittadini israeliani che incitassero al genocidio; consentire l'ingresso senza limitazioni di aiuti umanitari nella Striscia di Gaza; impedire la distruzione di prove da produrre in un eventuale processo per genocidio.

In altro contesto, il Procuratore Capo presso la Corte penale internazionale – innanzi alle denunce presentate da molte organizzazioni umanitarie circa la qualificazione come crimine di guerra dell'assedio di Gaza, con la preclusione dell'accesso delle popolazioni al cibo, all'acqua e ai carburanti – aveva chiesto alla Camera preliminare di spiccare un mandato di cattura a carico del Primo Ministro e del Ministro della difesa di Israele e poi dei maggiori *leader* di Hamas (suscitando reazioni veementi e un'azione di demolizione reputazionale).

Ma ora tutto questo diventa, almeno provvisoriamente, del tutto marginale, e tende a dissolversi, sotto l'onda distruttiva dell'unilateralismo del governo statunitense, imposto con la forza, delle armi e delle misure economiche, dazi in ispecie, in violazione dei Trattati e delle leggi degli Stati Uniti: la legittimazione delle Corti internazionali è negata (della giurisdizione interna si persegue la sottoposizione al dominio dell'Esecutivo); le organizzazioni internazionali sono pretermesse, a partire dall'ONU, e, quando ritenuto utile, abbandonate.

Il Presidente degli Stati Uniti intende imporre la costituzione di un "Consiglio per la pace" (*Board of Peace*), ritenendo di averne ricevuto avallo dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 2803 del 2025, che si auto-qualifica come un'organizzazione internazionale con il compito di risolvere le crisi internazionali (dunque non solo quella di Gaza). La sua natura e la sua struttura sono di tipo privatistico-commerciale: ha un atto costitutivo elaborato dall'attuale Presidente degli Stati Uniti, che lo presiede, e un amministratore delegato; i membri sono nominati e dismessi dal Presidente a sua discrezione; si può ottenere un "seggio permanente" nell'organismo pagando un miliardo di dollari entro il primo anno finanziario; il Presidente, auto-investito nella funzione, è tale senza limite di mandato, designa il suo successore, e lascia l'incarico solo per dimissioni e per incapacità comprovata, su deliberazione all'unanimità del collegio.

Un simile organismo – concepito all'incrocio tra volontà di potenza e autocrazia narcolettica – sarebbe inesorabilmente destinato a prendere luogo del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Sul grado di successo di una simile iniziativa si misurerà, specie in Europa, il grado di consapevolezza delle *leadership* dei singoli Paesi e, in ultima istanza, la dignità delle Nazioni che rappresentano.

Fatto è che, nelle condizioni date, si completa l'eclissi del diritto internazionale, e gli artt. 10 e 11 della nostra Costituzione rischiano di ridursi a *flatus vocis*. Ed è per contribuire a un tale esito nefasto che l'Italia non può aderire al *Board*: la logica seguita

dal Presidente degli Stati Uniti è quella della propria supremazia gerarchica sui singoli componenti; ma la Costituzione italiana, se consente «limitazioni di sovranità» per l'ingresso in organizzazioni internazionali, impone che ciò avvenga in «condizioni di parità con gli alti Stati».

Vero è che le eclissi trascorrono. Ma non possiamo prevedere quale sarà il nuovo scenario sotto il sole del costituzionalismo (quando riapparirà nel cielo dei sistemi politici).

C.

Si può ritenere che non sia tracciabile una linea di demarcazione netta tra i "conflitti degli altri" e i nostri conflitti. Piuttosto, v'è una temperie in cui sono entrati i sistemi del ceppo euro-americano, in cui è elevato il rischio di collasso del costituzionalismo democratico e dello Stato di diritto, mentre incombe globalmente la forza espansiva e pervasiva delle autocrazie: in essa si colloca oggi il conflitto. Ciò che accade nelle strade di Minneapolis, a Gaza, in Groenlandia, in Ucraina, nello stato di tensione dei rapporti politico-istituzionali in Francia, in Germania, nell'Europa del Nord è tutto trascinato dalla stessa brutale corrente.

Solo l'accelerazione degli eventi è conseguenza del precipitare verso la "fine dell'impero americano"; i movimenti di fondo sono assai meno recenti, hanno avuto un andamento di lunga durata, e ora zampillano in superficie dalla faglia profonda del processo storico.

Mi è capitato di definire la condizione attuale come "margine del caos" (attingendo a Edward Lorenz, alla teoria del caos deterministico: da regole dinamiche molto semplici possono derivare comportamenti straordinariamente complicati, tendenzialmente non orientabili).

Gli assetti costituzionali appartengono al novero dei sistemi complessi, cioè dei sistemi in cui agiscono numerosi fattori interdipendenti, la cui interazione consente il conseguimento di un equilibrio in certa misura autorganizzato. Tali sistemi sono, per loro natura, adattativi, e, in certe fasi della loro vicenda, si possono trovare in uno stadio di equilibrio, instabile ma non ancora in una condizione di turbolenza incontrollata: è questo il margine del caos, in cui gli assetti consolidati possono essere rovesciati, ma salvando la permanenza dei sistemi.

Allo stato attuale delle cose, possiamo vedere incrociarsi due fattori, potenzialmente dissolutivi: la crisi della rappresentanza politica, con la marginalizzazione dei Parlamenti; in connessione, l'affermarsi dei populismi e dei partiti populisti, e lo straordinario successo delle loro retoriche e delle loro visioni generali.

I partiti populisti affermano l'idea del popolo, come entità indifferenziata da unificare intorno a valori comuni colpevolmente negati, al quale restituire il potere, tutto il potere, attraverso l'opera vivificatrice e il carisma del Capo; la logica amico-nemico, utilizzata contro le élite culturali e quello che è genericamente denominato *establishment* (i "vecchi partiti", i poteri economici, i corpi intermedi), che sono il nemico, moralmente esecrabile, con cui bisogna ridurre al minimo la possibilità di

venire a compromesso; il rifiuto della complessità, ritenuta escogitazione fuorviante dei gruppi dominanti per conservare posizioni di privilegio, mentre per assumere decisioni di governo non occorrono alte conoscenze, ma è sufficiente l'esperienza comune; la chiusura del popolo dentro i suoi confini, fisici, culturali, tradizionali, poiché ogni alterità, messa in contatto con il popolo, al quale si vuole restituire la propria unità organica, è contaminante e distruttiva.

I *leader* populisti, assurti al governo, mettono in campo strategie istituzionali di verticalizzazione e di concentrazione del potere, riducendo severamente le possibilità d'azione delle istituzioni di garanzia (ciò che avviene negli Stati Uniti è un paradigma, che trova precedenti e susseguenti in Europa).

Ora, tutti questi fenomeni spostano la linea del conflitto – che non è in sé eliminabile in un assetto democratico, ove va regolato e composto nelle condizioni e attraverso gli istituti definiti dalla Costituzione – poiché essa non si dispone più lungo le fratture tradizionali di tipo economico e di classe, ma nell'opposizione, tutta ideologica, amico-nemico. Ed è evidente che tali fenomeni si collocano fuori della logica e della cultura della Costituzione, che appresta le garanzie dei diritti, in un assetto pluralistico, imponendo il compromesso.

D.

Non si può negare che i costituzionalisti abbiano trascurato per lungo tempo le questioni definitorie, o non abbiano sentito l'urgenza di pervenire ad autonome designazioni, e abbiano presupposto l'elaborazione concettuale, non solo del diritto internazionale, ma anche della scienza politica, della sociologia politica, della geopolitica (che ormai sembra potersi ritenere una nuova autonoma disciplina analitica, molto apprezzata dai divulgatori e dai cronachisti).

Più esattamente, i costituzionalisti si sono appagati della robustezza dei riferimenti, latamente filosofici, alle opposizioni tra guerra giusta e guerra ingiusta, tra guerra esterna e stati di emergenza interna, che sembravano occupare interamente l'orizzonte della disciplina costituzionale.

Il vuoto teorico si è rivelato nell'impossibilità di costringere dentro la ristrettezza di tali dicotomie fenomeni molto diversificati, con riferimento ai quali scompare la stessa parola guerra, sostituita da termini poco connotativi, come conflitto, o da locuzioni ossimoriche, che, designando un intervento armato, mostrano di rivolgerlo teleologicamente all'opposto concettuale: "missioni all'estero" di *peace keeping*, *peace building*, *peace making*. E di compiere classificazioni nell'alternativa difesa-offesa, essendo state qualificate come difesa *della sicurezza* degli Stati che hanno assunto l'iniziativa bellica la prima guerra del Golfo del 1990, la guerra in Afghanistan del 2001 (*war on terror*), la guerra in Libia nel 2011, le operazioni belliche in Venezuela tra lo scorcio del 2025 e l'inizio del 2026, e come guerra bensì di difesa, ma *preventiva*, la seconda guerra del Golfo del 2003 (con il falso pretesto del possesso di armi di distruzione di massa da parte della *leadership* irachena, agitando la prospettiva del tutto infondata dell'imminenza di un "attacco all'Occidente"), mentre l'effetto concreto è stato quello di provocare un cambio di regime oppure di sostituzione al potere

nell'ambito dello stesso regime (così è avvenuto in Venezuela). Come azione di difesa preventiva è stata qualificata dall'invasore anche l'«operazione militare speciale» della Russia contro l'Ucraina, iniziata nel 2022 e tuttora in corso.

Altro ossimoro, concettualmente impegnativo: la "guerra umanitaria", come in Kosovo, nel 1999.

Eguale debolezza teorica si è ravvisata al cospetto del lemma "genocidio", nella distinzione dalla meno controversa categoria dei "crimini di guerra": proposto con riferimento all'invasione russa dell'Ucraina e alle azioni dell'esercito israeliano contro i Gazawi, è passato piuttosto sottotraccia nel dibattito pubblico con riferimento al primo caso, mentre ha suscitato uno scontro asperrimo di posizioni, su basi prevalentemente ideologiche, nel secondo, anche per il connesso uso largamente strumentale delle categorie di sionismo e di antisemitismo.

Di fronte a tanto, un'opera definitoria da parte dei costituzionalisti, da svolgere necessariamente in chiave comparata, può essere assai utile, poiché le qualificazioni giuridiche contribuiscono a dare capacità conformativa alle norme costituzionali sulla pace e sulla guerra, sotto i profili di maggiore rilievo: se ricorrano i presupposti costituzionali degli interventi armati; partendo dalla qualificazione di essi, a quali organi e secondo quali procedimenti spetti di deciderli; entro quali limiti e in quali forme essi debbano essere compiuti.

E.

Forse la prestazione concettuale e pratica maggiore che i giuristi, i costituzionalisti in ispecie, possono dare, conformemente al proprio statuto teorico, al cospetto della questione palestinese e della guerra a Gaza, è distinguere: tra Israele e la sua guerra, tra il popolo di Israele e il suo Governo, tra i sionismi, tra critica alla regressione democratica in Israele e antisemitismo. E, distinguendo, dare riferimenti al dibattito pubblico e ai decisori politici.

Un'occasione per mettere alla prova le categorie è il dibattito parlamentare inteso all'approvazione di una legge che compia una «definizione operativa» di antisemitismo e individui strumenti idonei a contrastare gli atti di antisemitismo.

Al Senato, sono stati presentati quattro disegni di legge (n. 1004, comunicato alla Presidenza il 30 gennaio 2024; n. 1175, comunicato l'8 luglio 2025; n. 1627, comunicato il 6 agosto 2025; n. 1722, comunicato il 20 novembre 2025). Le misure in essi prefigurate incidono sulla libertà di manifestazione del pensiero, specie sulle piattaforme *on line*, sulla libertà di riunione, sulla libertà di insegnamento, in particolare nelle Università.

La questione maggiore e dirimente è quella di definire un concetto di antisemitismo e, in coerenza con esso, qualificare giuridicamente gli atti di antisemitismo. Ma su questo si è aperta una controversia tra posizioni radicalmente avverse – non essendovi accordo sull'utilità stessa di una legge specifica sull'antisemitismo, distinta da una legge intesa a contrastare il razzismo in tutte le sue forme, e giungendo alcuni a rilevarne la pericolosità – poiché tutti i disegni di legge fanno riferimento alla «definizione operativa di antisemitismo» approvata a Budapest, il

26 maggio 2016, dall'*International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA), che il Parlamento europeo, con la Risoluzione 2017/2692, del 1° giugno 2017, ha invitato gli Stati membri, le istituzioni e le agenzie UE ad adottare.

Ora, tale definizione, concepita in un momento storico molto diverso da quello attuale, è stata sottoposta a critica, per il fatto di non mantenere netta la linea di distinzione tra antisemitismo (odio o discriminazione verso gli ebrei in quanto popolo, connotato sul piano religioso ed etnico) e antisionismo (opposizione politica all'ideologia sionista, messa a fondamento dello Stato di Israele, nella sua identità storica), con la conseguenza che ogni critica ai comportamenti della entità statale ebraica possa venire stigmatizzata – e giuridicamente perseguita – come manifestazione antisemita.

In alternativa a essa, è stata proposta una diversa definizione di antisemitismo, con un documento sottoscritto il 25 marzo 2021, da un folto gruppo internazionale di autorevoli studiosi dotati di competenze specifiche: la *Jerusalem Declaration on Antisemitism* (JDA). Questa, non si contrappone alla definizione IHRA, ma intende trarla dall'ambiguità, distinguendo l'odio verso gli ebrei dal dissenso politico da Israele, stornando il rischio che critiche legittime vengano qualificate come antisemite, proteggendo la libertà di manifestazione del pensiero. Da ciò discende che – contro quanto sostiene il Governo israeliano – non è antisemita chiedere pieni diritti civili, politici e umani per i Palestinesi; non lo è criticare il nazionalismo israeliano, chiedendo un accordo che porti a un assetto statale (duplice per separazione, federale, unitario democratico), in cui si realizzi la piena eguaglianza tra le persone che abitano tra il Giordano e il Mediterraneo; non lo è rilevare la sistematica discriminazione razziale di Israele verso i Palestinesi, e dunque paragonare la politica di Israele a quella di altri Stati che hanno praticato o praticano politiche coloniali o di *apartheid*; non lo sono misure di disinvestimento e sanzioni economiche a carico di Israele per le politiche discriminatorie verso i Gazawi.

Potrebbe essere compito dei costituzionalisti mettere a fuoco i termini di questo dibattito a beneficio del decisore politico.

F.

Il compito maggiore di una società scientifica è quello di garantire che, anche nel fuoco delle questioni più controverse, si mantengano, al proprio interno, le condizioni di un confronto pienamente plurale.

Verso l'esterno, è, non solo legittimo, ma doveroso, esprimere punti di vista sostenuti dalla specifica esperienza scientifica; nel nostro caso, quando siano in gioco i valori e la cultura della Costituzione.

G.

Le Università sono corpi intermedi, attori irrinunciabili della democrazia, che è necessariamente pluralista.

Non ne può essere certo impedita la partecipazione al dibattito pubblico, che, anzi, data l'alta qualità della sede, può riscattare il discorso dalle mediocri strettoie della

politica politicante. Ma una scelta di metodo dev'essere inflessibilmente garantita: il confronto tra le opinioni diverse e la espulsione di ogni forma di violenza e di coercizione, materiale e verbale.

H.

Il problema si è posto in modo molto concreto, in tempi recenti, nel caso degli accordi stipulati con Università israeliane.

È conforme alle linee portanti dell'ordinamento universitario che le decisioni di un Ateneo siano prese dai suoi organi di governo in autonomia, senza influenze esogene di derivazione politico-governativa o sotto la pressione di soggetti adusi muoversi nei modi dell'informalità movimentista, nel cui ambito possono trovare ricetto anche nuclei violenti (altra cosa è l'ascolto di voci critiche provenienti da pacifiche collettività partecipanti). E, nelle sedi cui spetta decidere, può anche giungersi alla esclusione di *partnership* con Università straniere. Ma, in proposito, prendere risoluzioni adeguate richiede una ponderazione molto accurata dei valori e degli interessi in campo.

Se l'Università straniera si colloca nell'ambito di un sistema democratico, per quanto sottoposto a potenti sollecitazioni regressive, elidere il rapporto con esse, specie se collocate in posizione attivamente antigovernativa, può essere paradossale, giacché si colpisce un contropotere nell'ordinamento straniero e, insieme, la libertà di scienza e di insegnamento in quello italiano.

Uno specifico problema nasce, invece, quando il rapporto di collaborazione scientifica possa condurre al trasferimento di tecnologie militari verso un Paese che si stia rendendo colpevole di crimini di guerra: in tal caso, venendo in primo piano un'esigenza di tutela di diritti umani fondamentali, e mettendosi in gioco l'identità e la permanenza di un intero popolo, come sta avvenendo per i Gazawi, la sospensione degli accordi interuniversitari è doverosa.

RISPOSTE DEI PARTECIPANTI ALLA CALL APERTA

FABIO BERCA

II Domanda

La discussione attorno al rischio di compressione di principi costituzionali definitori del nostro ordinamento a causa di fattori, apparentemente, esterni alla vita politica nazionale può apparire superflua. È, difatti, semplice tendere a considerare le vicende storiche che in questi anni si stanno consumando fuori dai confini come incapaci di scalfire la fortezza costituzionale, all'interno della quale sono custoditi i diritti inviolabili e i principi supremi. E anche ben fosse che elementi di instabilità globale, sorti altrove, dovessero approdare sulle nostre spiagge, sollevando questioni dal tono costituzionale, si potrebbe altrettanto ritenere gli anticorpi presenti nel nostro ordinamento capaci, in caso di necessità, di eliminare la potenziale minaccia utilizzando unicamente gli strumenti giuridici di garanzia già a disposizione.

Per la verità il rischio di un sovvertimento silenzioso, di un sabotaggio dei principi costituzionali, come conseguenza dello svilupparsi di nuove esperienze storico-sociali anche al di fuori della comunità nazionale, è assolutamente realistico e preoccupante, e non v'è esempio migliore del principio pacifista.

Il principio pacifista, positivizzato all'art.11 della Costituzione, è un principio comune ai Paesi usciti sconfitti dall'ultima guerra mondiale [A. LO CALZO, Il principio pacifista tra identificazione del fondamento astratto e applicazione concreta, in *DPCE online*, SP-1/2024, 181 ss.] e rappresenta, in questo contesto, il sovvertimento di un precedente ordine fondato sulla guerra come diritto legittimo appartenente alla Nazione, in favore di uno nuovo, basato su una democraticizzazione dei rapporti internazionali. Tutte le costituzioni postbelliche che prevedono limiti all'uso della forza lo fanno, difatti, nell'ottica di una razionalizzazione della politica mondiale sotto l'egida delle al tempo neonate Nazioni Unite. In questo senso va certamente letta la gemellanza tra gli artt. 10 e 11 Cost. entrambi figli di un chiaro disegno internazionalista.

Tuttavia proprio tra l'art. 10 e l'art. 11 è piantato in profondità il seme di un potenziale cortocircuito costituzionale, capace di ridisegnare l'equilibrio fondato sul ripudio della guerra. L'art. 10, difatti, attraverso lo strumento giuridico del cd. *trasformatore permanente* garantisce l'adattamento dell'ordinamento interno alle norme di diritto internazionale consuetudinario, tra le quali figura certamente il divieto di uso della forza. Allo stato attuale nessun paradosso appare emergere dalla lettura combinata delle due disposizioni, tuttavia è necessario sottolineare che il diritto internazionale, a partire per lo meno dal volgere del millennio, sta attraversando un periodo di profonda trasformazione, che certamente, attraverso l'ingresso privilegiato fornito dall'art. 10, si riflette anche nell'ordinamento interno. Appare dunque naturale domandarsi, in un mondo dove l'ordinamento internazionale è in mutamento e non è chiaro dove possa concludersi questa trasformazione, se sia possibile immaginare un futuro dove il diritto internazionale si faccia motore proprio di una spinta contraria al principio pacifista, ritornando consuetudine internazionale l'uso legittimo della forza e non la ricerca della pace.

Nella generale inadeguatezza che detta trasformazione sta provocando, molti parlano di crisi o addirittura di morte del diritto internazionale. Tale lettura si rivela tuttavia assai imprecisa. È autoesplicativo che, fintanto che esisterà più di uno Stato a spartirsi la Terra, vi sarà sempre la necessità di regolare potenziali controversie e conflitti attraverso il diritto. Ciò che è in crisi, e certamente rischia la morte, non è dunque il diritto internazionale in senso lato, quanto l'attuale paradigma giuridico internazionale eretto all'esito della seconda guerra mondiale. Ciò che è benissimo possibile accada nel futuro è una involuzione del diritto internazionale, che dallo stato attuale regredisca ad essere quello dei trattati ineguali, dei rapporti di forza, della diplomazia delle cannoniere, e in questo i recentissimi fatti sudamericani ci offrono una preoccupante panoramica. Una tale visione pre-costituzionale dello *ius cogens* certamente entrerebbe in conflitto con il principio pacifista, conflitto del quale non è possibile prevedere il vincitore.

Si potrebbe essere portati a ritenere l'ordinamento interno capace di resistere alla pressione derivante dall'inasprimento del diritto internazionale, per esempio attraverso l'applicazione della teoria dei controlimiti, che certamente colloca il principio pacifista tra i principi incomprimibili. Tuttavia permane la possibilità di una sua sostanziale espunzione dall'impianto costituzionale all'esito del mutamento dell'opinione collettiva su cosa debba essere la pace e cosa la guerra. La Costituzione esprime il più forte e deciso ripudio della guerra, ma non si sofferma mai a descrivere quale attività umana debba essere intesa come guerra internazionale, lasciando su questo intendere che debba essere il diritto esterno a offrirne una definizione [G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2022, 78.]. Una lettura conforme all'ipotetico futuro diritto internazionale della forza, potrebbe restringere il concetto di guerra sino a neutralizzare di fatto il contenuto dell'art. 11, rendendo possibile, per la Repubblica, partecipare a qualsiasi tipo di conflitto armato all'estero qualificandolo, a titolo di esempio, "operazione militare speciale".

La ricostruzione offerta rimane frutto di un'ipotesi, tuttavia la possibilità di un paradosso costituzionale esiste, ed è importante sottolineare come un'altra estremamente nota Costituzione pacifista, quella giapponese, sia stata progressivamente privata di forza attraverso un'interpretazione sempre più restrittiva dei termini "guerra" e "forze armate" [G. MANNOCCI, *GIAPPONE – Il Governo interpreta in modo innovativo l'art. 9 della Costituzione sul ricorso all'uso della forza*, in *DPCE online*, 1/2017], mentre in Europa la Costituzione tedesca è stata emendata nel 2022 autorizzando, chiaramente a scapito del principio pacifista, la possibilità di ricorrere all'indebitamento al fine di potenziare le capacità difensive nazionali [A. VEDASCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, in *DPCE online*, SP-1/2024, 744 ss.].

Secondo la teoria del "Boomerang imperialista" [A. CÉSAIRE, *Discourse on Colonialism*, New York, 1950], tutti gli strumenti violenti che uno Stato sviluppa per la repressione coloniale all'estero saranno eventualmente utilizzati anche per la repressione domestica. Secondo questa lente, il principio pacifista si dimostra straordinariamente lungimirante nel proibire alla Repubblica qualsiasi forma "di offesa alla libertà degli altri popoli" come futura tutela anche del proprio popolo. Allo stesso tempo, sempre l'invidiabile avvedutezza costituzionale ha impedito l'ingresso dell'Italia nel *Board of Peace* per Gaza, che altro non è se non un'ulteriore umiliazione e svilimento dell'ordine fondato sulla giustizia internazionale.

I meriti del principio pacifista sono innegabili, tuttavia è altrettanto innegabile che le vicende storiche hanno portato quantomeno a una ridefinizione dei confini applicativi dell'art. 11, che nella sua interpretazione più pura avrebbe certamente impedito la partecipazione dell'Italia nei conflitti in Iraq e in Afghanistan. Nel problematico orizzonte nel quale naviga la Costituzione, la naturale evoluzione interpretativa dei principi fondamentali non deve celare un tentativo di ridimensionamento, neanche dietro la guisa di un'apparente applicazione di differenti disposizioni costituzionali.

III Domanda

Il rischio che conflitti esterni, che vedono comunque la Repubblica indirettamente partecipe in quanto membro della comunità degli Stati, possano determinare, nel panorama interno, uno slittamento all'indietro nella tutela e garanzia dei diritti costituzionali certamente esiste, ed è forse uno dei temi più importanti per il diritto costituzionale nel secolo XXI.

Questo, d'altronde, non è certamente argomento nuovo per il costituzionalista. Il volgere di millennio è stato inaugurato da una stagione di violenza caratterizzata da una serie di lunghi conflitti asimmetrici, contraddistinti dall'uso, da parte di entrambi gli schieramenti, di tattiche di terrorismo indirizzate verso la popolazione civile. Negli Stati europei e dell'America del nord la paura del "nemico interno" ha dato modo ai governi di contrarre, nel nome della sicurezza, i tradizionali diritti costituzionali, ampliando i poteri e le competenze dei corpi armati dello Stato. In questo senso particolarmente noto è il cd. *Patriot Act*, promulgato dall'amministrazione Bush quale immediata risposta agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, il cui disegno repressivo di *intelligence*, sebbene modificato nel corso del tempo, sopravvive tuttora; tuttavia, nel contesto della lotta al terrorismo, nuove fattispecie di reato sono state introdotte anche nel nostro ordinamento, assieme ad un nuovo sistema di prevenzione evidentemente limitativo dei diritti costituzionalmente garantiti.

Appare evidente, quindi, che l'instabilità internazionale giochi un ruolo da protagonista sul campo della tutela dei diritti costituzionali, così come è vero che lo strumento principale utilizzato per limitare e contrarre i predetti diritti è, storicamente, quello del provvedimento d'urgenza varato nello stato di emergenza. Lo stato di emergenza, inteso come circostanza straordinaria che giustifica la produzione normativa di misure d'urgenza, non quindi come lo stato d'eccezione schmittiano, può divenire terreno fertile per la nascita di provvedimenti limitativi della sfera personale, financo liberticidi. Risulta autoesplicativo il bisogno, per lo Stato democratico, di regolare questo stato d'emergenza, al fine di impedire che il suo abuso strumentale possa mettere in pericolo quei principi fondamentali che legittimano l'ordinamento stesso.

Su questo punto, tuttavia, la Costituzione italiana mostra certamente il fianco. Contrariamente ad altre costituzioni europee, quali quella spagnola e tedesca, la nostra legge fondamentale non detta una disciplina specifica sui regimi emergenziali [G. DE VERGOTTINI, *Guerra e attuazione della Costituzione*, atti convegno AIC del 12 aprile 2002, 12.]. L'esperienza pandemica ha mostrato quanto rilevante sia questa questione [F. BOCCHINI, *Il problema della individuazione della disciplina costituzionale della pandemia nella giurisprudenza costituzionale*, in *Nomos*, 2/2021], e il costante deteriorarsi della stabilità internazionale parimenti fa da campanella di allarme per un possibile futuro ove si sia nuovamente costretti a ricorrere all'emergenza e all'eccezione per regolamentare situazioni di grave instabilità. La mancanza di una precisa normativa costituzionale in materia, pertanto, più che rinforzare l'incomprimibilità dei diritti inviolabili, rischia di tradursi in una pericolosa carta bianca concessa a chi si trovi a governare nel periodo emergenziale.

All’atto pratico, in un contesto internazionale che lascia presagire una sempre più accentuata conflittualità tra blocchi contrapposti, questa pericolosa assenza genera ampie problematiche di natura procedurale. La giurisprudenza costituzionale già ha riconosciuto una differenza tra guerra tradizionale internazionale, conflitto armato e missioni di pace (Corte cost., sent. 240/2016), tuttavia permangono forti dubbi su quale sia il labile confine tra queste casistiche conflittuali e, all’interno di queste ipotesi, quali atti limitativi di diritti possano essere adottati per la tutela comune.

Nel silenzio costituzionale anche rivolgersi al diritto internazionale può rivelarsi una lama a doppio taglio. Difatti, se è vero che molti diritti costituzionali trovano un’importante conferma in diversi trattati ratificati e resi esecutivi in Italia, una caratteristica comune di queste carte internazionali è la presenza di clausole emergenziali che consentono la limitazione dei diritti *ivi* consacrati. Così la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (art. 29), la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Artt. 10 e 11) e il Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite (art. 4) prevedono la possibilità di limitare diritti in maniera anche piuttosto ampia. Attraverso la breccia di queste eccezioni un ipotetico esecutivo potrebbe, sulla scorta dell’instabilità esterna, trovare nell’uso improprio del diritto internazionale un’autorevole piattaforma per implementare politiche limitative dei diritti costituzionali.

Se queste considerazioni possono apparire superflue durante il periodo di pace, nel periodo di crisi, per non dire di guerra, ovvero quando si diffonde tra la popolazione il terrore e la sfiducia ordinamentale, sarà dovere del costituzionalista precisare i contenuti, le condizioni e le modalità delle eventuali restrizioni dei diritti. Nel predetto, lamentabile, scenario non è realisticamente possibile immaginare che l’ultima parola possa spettare alle leggi piuttosto che al *politico* schmittiano, tuttavia, in uno Stato costituzionale di diritto, ove il diritto costituzionale appunto fa da resistenza alle estreme conseguenze della dicotomia *amico e nemico*, solidi argini eretti già in tempo di pace possono fare la differenza, soprattutto quando la Costituzione è vissuta non come una sterile proclamazione infarcita di tecnicismi, ma come un testo vivo, noto e condiviso da tutti i consociati.

In definitiva, è certamente corretto sostenere che conflitti altrui conducano il virus della compressione dei diritti anche per chi di questi conflitti non desidera essere parte, tuttavia, così come è vero che in natura l’antidoto al veleno è il veleno stesso, queste situazioni di instabilità, che inevitabilmente finiscono per riguardare anche il nostro Paese, offrono la possibilità di osservare criticamente il carattere e la tenuta della legge fondamentale da una posizione tutto sommato privilegiata, consentendo di rinforzare, in tempo utile, la sua funzione di limite dell’arbitrio del potere che, seppur democraticamente legittimato, richiede di essere sempre temperato.

IV Domanda

Nel contesto della crisi dell’attuale paradigma del diritto internazionale fondato sul rifiuto dell’uso della forza, molte disposizioni costituzionali che si rifanno all’ordinamento esterno appaiano condividerne lo smarrimento. Viene quindi chiamato

il costituzionalista a gettare un lume sul significato da attribuire alle predette formule e a ben delineare il ruolo del diritto costituzionale in questo momento di transizione.

Il diritto costituzionale condivide una parentela stretta con il diritto internazionale, molto più che con altre discipline di diritto interno. Entrambi condividono una missione apparentemente impossibile, ovvero fissare per i popoli regole da sobri «per quando saranno ebbri». Entrambi condividono un rapporto strettissimo e dannato con il potere politico, cercando di limitarne la sua incontrollabile forza eppure, al contempo, traendone legittimazione. Entrambi si affidano alla leale collaborazione di tutti i consociati per la manutenzione delle disposizioni vigenti, reggendosi su un ordine estremamente precario di soggetti in mutua vigilanza. Per entrambi le conseguenze del collasso ordinamentale sono terribili: uno la guerra civile, l'altro la guerra internazionale. Risulta pertanto autoesplicativa l'esigenza per il diritto costituzionale di raccogliere e fare proprie diverse formule tipiche del diritto internazionale, così come è vero il contrario.

Questa stretta parentela, tuttavia, porta con sé non indifferenti pericoli. Nelle more della malattia, che pare terminale, del paradigma internazionale di ispirazione kelseniana, anche il diritto costituzionale interno si ritrova indebolito. Questa tendenza, comune a molti Stati europei le cui costituzioni postbelliche guardano ancora al progetto di un ordine internazionale fondato sulla giustizia, non necessariamente è una strada a senso unico e, anzi, in questa fase di fragilità per il diritto internazionale spetta al suo fratello costituzionale ritrovare una forza creativa capace di trasmettergli vitalità. Su questo punto è possibile trarre interessanti spunti dalla giurisprudenza costituzionale di alcuni Paesi del sud globale in materia di genocidio.

Il genocidio, termine coniato da Lemkin durante la seconda guerra mondiale per descrivere l'olocausto armeno, nasce per definire lo sterminio culturale di un popolo, la distruzione della sua unità e dei suoi simboli patri. Pur essendo utilizzato durante il processo di Norimberga come termine descrittivo degli orrori nazisti, entra a pieno titolo nell'ordinamento internazionale come delitto nel 1948. Il dibattito circa la definizione da dare al crimine dei crimini è particolarmente acceso e vede lo stesso autore prendere una posizione minoritaria. Il risultato è una definizione claudicante, frutto non del compromesso tra pari ma del compromesso distorto di chi intende mantenere i propri privilegi e garantirsi un'immunità per il domani.

Dalla definizione di genocidio viene espunta la dimensione culturale, mentre viene previsto un numero chiuso di condotte che possono costituirlo. Il crimine dei crimini così inteso risulta uno strumento giuridico troppo macchinoso per essere maneggiato, complice l'altissima soglia soggettiva del *dolus specialis*, con il risultato che, persino nei più gravi e dimostrati casi di violazioni umanitarie, le condanne per genocidio sono sempre state poche e controverse. L'impatto della neutralizzazione del genocidio è culturalmente molto rilevante. Il termine genocidio è una parola che ha ricevuto traduzioni in tutte le lingue e immediatamente permette di percepire la dimensione della condanna morale per i fatti commessi, tuttavia spesso i tribunali internazionali hanno preferito procedere per "crimini contro l'umanità", una terminologia ben più tecnica che trova non sempre un'agevole traduzione. Nonostante

questo, il genocidio ad oggi è entrato in pressoché tutti gli ordinamenti penali del mondo, che si sono limitati, salvo rare eccezioni, a recepire integralmente la problematica definizione ONU o a disporre un rinvio alla Convenzione del 1948 o al Trattato di Roma.

Una significativa eccezione tuttavia proviene da alcuni Paesi del sud globale, e in particolare dell'America latina, che sono riusciti, attraverso la loro giurisprudenza costituzionale, a riacquistare l'originale intento della fattispecie, applicandola a specifici casi spesso nel contesto della repressione dei reati commessi durante le dittature militari che hanno caratterizzato la vita di molti paesi americani durante lo scorso secolo. Così la Bolivia ha introdotto nel proprio codice penale (art. 138) una più ampia definizione di genocidio, che recupera la dimensione culturale, poi cristallizzata da un reinvio della carta costituzionale (art. 111), che sancisce l'imprescrittibilità di tale reato. In maniera ancor più interessante la Corte suprema argentina, nelle sue vesti di giudice delle leggi, ha convalidato la condanna di diversi esponenti della giunta militare che governò il paese, non per genocidio ma per i "reati commessi nel contesto di un genocidio" (Corte Suprema Argentina, *Sentencia contra Etchecolatz por crímenes contra la humanidad*, 2006; Dossier de sentencias pronunciadas en juicios de Lesa Humanidad en Argentina, 2018), invitando allo stesso tempo gli organismi internazionali preposti ad agire introducendo la figura dei perseguitati politici tra quelle tutelate.

Così facendo il diritto costituzionale ha interpretato e applicato il diritto internazionale secondo i propri bisogni, restituendo all'ordinamento internazionale una serie di suggestioni e di esperienze sul campo in grado di orientare in ottica chiarificatrice la successiva produzione normativa. Tale deve essere la lente metodologica utilizzata dal costituzionalista rispetto a termini di origine internazionalistica. Il diritto costituzionale non deve accontentarsi di recepire strettamente le previsioni del diritto internazionale, ma deve essere in grado di temperarle con riferimento alle necessità e tipicità del proprio ordinamento, espandendone le tutele e arginandone le derive.

FLAVIANA CERQUOZZI

1. Nel rispondere al quesito se e in che misura i conflitti "degli altri" possano determinare una riduzione dei diritti e delle libertà costituzionali dei singoli, si è scelto di adottare un angolo visuale privilegiato: quello dello spazio digitale europeo. La risposta risiede nel comprendere il modo in cui il conflitto esterno viene tradotto nel paradigma decisionale della maggioranza, e ciò è ben visibile nel controllo dell'informazione come tecnica di legittimazione del potere, con effetti diretti sulla compressione dei diritti costituzionali. I conflitti "degli altri" riducono i diritti dei singoli quando la maggioranza politica assume il conflitto esterno come criterio ordinatore dell'ordinamento, ri-orientando il bilanciamento in chiave securitaria.

In primis, si deve tener conto che lo spazio entro il quale tale dinamica si dispiega non è più soltanto – e non può essere – quello statuale. Il conflitto, lungi dall'esaurirsi

entro i confini dello Stato, si proietta in una dimensione sovranazionale e transnazionale, nella quale i luoghi di produzione delle decisioni e quelli di incidenza dei diritti risultano progressivamente disallineati. Dunque, è opportuno volgere lo sguardo sul modo il cui il conflitto geopolitico esterno venga interiorizzato nell'ordinamento dell'UE e tradotto in scelte di regolamentazione che incidono direttamente sullo spazio digitale e, attraverso di esso, sulla sfera dei diritti fondamentali.

Nel contesto geopolitico attuale, l'Unione, per sopravvivere come spazio politico prima ancora che come ordinamento giuridico, ha dovuto intraprendere un percorso che l'ha condotta a rivedere se stessa come uno spazio alternativo rispetto alle altre sfere di influenza neo-imperiali, e lo ha fatto a partire dal linguaggio [G. PITRUZZELLA, *Identità, linguaggio e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 1/2023], un linguaggio che altera le categorie descrittive e prescrittive attraverso le quali l'UE si è tradizionalmente autorappresentata: da "Comunità dello Stato di diritto" a comunità con ambizioni strategiche, all'interno della quale la dimensione economica non è più l'unico motore a regolare i rapporti dei cittadini. L'affacciarsi sul proscenio mondiale di un'Unione che trasforma il proprio lessico giuridico-istituzionale segnala un mutamento sostanziale nella concezione del potere e delle sue finalità, rivelando una progressiva assunzione della dimensione geopolitica quale orizzonte dell'azione dell'Unione.

In questo percorso, il cammino verso una costruzione di poteri e contropoteri digitali a livello europeo appare più che mai fondamentale non solo per governare i processi tecnologici e garantire il diritto dell'informazione, ma per difendere il proprio spazio vitale, secondo una logica che richiama la dimensione spaziale del potere evocata da C. Schmitt [C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, trad. ita E. Castrucci, Milano, 1991], proiettando il diritto dell'Unione in una dimensione apertamente strategica.

Ciò detto, lo studioso è chiamato ad interrogarsi su come tale ridefinizione dello spazio di esercizio del potere influisca sul bilanciamento tra sicurezza e libertà così come costituzionalizzato dagli Stati membri e, più in generale, sulla tenuta delle categorie del costituzionalismo moderno [G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013].

La risposta al quesito proposto non può pertanto prescindere da un'analisi, seppur per sommi capi, del *Digital Services Act* (Regolamento UE 2022/2065), inteso non soltanto come strumento di regolazione del mercato digitale, ma come dispositivo attraverso il quale vengono riconfigurati diritti e poteri, sia a livello statuale sia a livello sovranazionale, e come, di conseguenza, anche il potere di governare la logica del conflitto amico/nemico possa essere attratta a livello sovranazionale.

In particolare, il DSA incide sulle modalità con cui gli attori pubblici e privati selezionano i contenuti informativi, determinando forme di tutela differenziata a seconda di chi sia percepito come "alleato" o come "potenziale minaccia" per la stabilità e la sicurezza dello spazio europeo. Tale tendenza è stata ulteriormente rafforzata dalla proposta di regolamento della Commissione europea del 19 novembre 2025, per la semplificazione e consolidazione del quadro digitale europeo (*Digital Omnibus* Proposta COM(2025) 837 final), concorrendo a costruire un sistema

normativo nel quale il governo dell'informazione e dei dati viene progressivamente sottratto al tradizionale processo democratico e ricondotto ad un livello sovranazionale ed esecutivo.

In questa direzione, la proiezione europea nello spazio digitale tende a configurarsi come un *tertium genus* di "*Digital Empire*" rispetto agli altri modelli di regolazione: quello cinese (*State-driven),* in cui il governo esercita un controllo centrale sulla tecnologia e sull'informazione per garantire stabilità politica e sicurezza nazionale; e quello statunitense (*Market-driven),* nel quale l'intervento pubblico è prevalentemente orientato a favorire il mercato [A. BRADFORD, *Digital Empires. The Global Battle to Regulate Technology*, New York, 2023].

Nella configurazione di questo spazio digitale - che ambisce ad essere "imperiale" - il primo livello di esercizio del potere è rappresentato dai poteri esterni, intesi come l'insieme delle pressioni e degli interessi che agiscono all'esterno dell'ordinamento dell'UE e, di conseguenza, degli ordinamenti degli Stati membri, incidendo tuttavia in modo diretto sulle scelte normative ed istituzionali.

In tale prospettiva, lo spazio digitale non costituisce un ambito neutro di circolazione delle informazioni, bensì un luogo strategico di competizioni tra ordinamenti e sfere di influenza, portatori di diversi modelli politici e giuridici. Nel conflitto geopolitico contemporaneo il controllo dei flussi informativi e delle infrastrutture digitali assume pertanto una rilevanza fondamentale, in quanto la capacità di orientare le narrazioni e di condizionare i processi democratici interni ad altri ordinamenti rappresenta, oggi più che mai, una componente essenziale del potere, che stimola anche una riconfigurazione del potere propaganda, inteso come selezione della narrazione "amica".

2. La dinamica anzidetta non può non incidere profondamente sulla ridefinizione delle categorie del Costituzionalismo moderno, soprattutto in una fase storica caratterizzata da una diffusa instabilità geopolitica, Costituzionalismo che, per essere tale, deve consistere in una legittimazione e limitazione dei poteri ed in una garanzia dei diritti. Vediamo, brevemente, come il controllo dell'informazione digitale europea si inserisca in questa dinamica e quali riflessi abbia avuto o possa avere per la tutela dei diritti costituzionali così come configurati all'interno degli Stati membri.

In questi termini, dunque, il controllo dell'informazione si inserisce perfettamente all'interno di una logica di gestione del conflitto che non può più essere letta esclusivamente in termini economici o di tutela del mercato digitale, perché nello scenario geopolitico contemporaneo il controllo della narrazione digitale (attraverso la prevenzione delle interferenze esterne e la neutralizzazione dei contenuti ritenuti ostili) costituisce una delle principali modalità attraverso la quale il potere politico decide il contenuto informativo da veicolare, rendendo invisibile la decisione selettiva ed il conflitto tra le sfere di influenza. È in questo contesto che i "conflitti degli altri" vengono materialmente traslati in "conflitti nostri", giustificando l'adozione di strumenti di regolazione che incidono direttamente sulla circolazione delle informazioni e che pertanto risultano idonei ad incidere sui diritti fondamentali.

Il DSA si colloca in questo spazio di tensione: pur dichiarando come obiettivo quello di garantire uno spazio digitale di sicurezza e di protezione dei diritti fondamentali, traduce tali esigenze in obblighi di diligenza, segnalazione e rimozione, affidando alle piattaforme digitali un ruolo centrale nella gestione preventiva del "rischio informativo". La logica amico/nemico, tipica del conflitto geopolitico, viene trasposta nello spazio digitale: alcuni contenuti, narrazioni o soggetti vengono qualificati come compatibili con la stabilità dell'ordine europeo; altri come potenzialmente pericolosi, disinformativi. La selezione dell'informazione altro non consiste se non in una ricomposizione del conflitto [G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari, 2010] attraverso una soluzione procedurale, apparentemente neutra, ma di fatto intrinsecamente autoritativa.

Dunque, una ricomposizione del conflitto avviene, ma non è più una ricomposizione del conflitto interno allo Stato, è piuttosto un conflitto "esterno" allo Stato che viene trasposto all'interno del circuito europeo prima e statuale poi, e che attraverso la via digitale tende a collocarsi fuori dal circuito democratico tradizionale, superando le garanzie che tale circuito negli anni ha eretto.

Il governo dello spazio digitale europeo risulta, infatti, strutturato lungo una duplice direttrice: da un lato il potere decisionale viene avocato a livello sovranazionale; dall'altro viene assorbito attraverso una procedimentalizzazione del potere censorio in capo ai poteri privati.

Per quanto concerne la *traslatio* a livello sovranazionale, ad assumere un ruolo centrale vi è la Commissione europea, alla quale viene riconosciuta una competenza diretta ed esclusiva nei confronti delle piattaforme. Questo sistema produce un duplice effetto: da una parte, rafforza la capacità dell'UE di intervenire in modo uniforme e tempestivo nello spazio digitale, potenziando la propria costruzione come attore politico che si erige contro altri attori geopolitici; dall'altra contribuisce ad un disallineamento tra i luoghi delle decisioni e quelli della responsabilità costituzionale, poiché il governo dell'informazione supera il circuito democratico. I poteri interni dello spazio digitale europeo, così configurati, non sostituiscono quelli statali, ma li affiancano e, in parte, li svuotano.

Sotto un diverso profilo, invece, favorisce la procedimentalizzazione dell'esercizio del potere privato: le piattaforme digitali, soggetti privati, sono investite di funzioni che presentano una marcata connotazione pubblicistica: attraverso meccanismi di segnalazione di contenuti illegali (art. 16 DSA), notifiche di sospetti di reato (art. 18 DSA), segnalatori attendibili (art. 22 DSA), si istituzionalizza un sistema di co-regolazione nel quale la segnalazione dei contenuti è affidata a soggetti privati e alle piattaforme. Una *traslatio* che solleva interrogativi rilevanti sul piano costituzionale: la rimozione rapida dei contenuti, spesso automatizzata o guidata da logiche algoritmiche rischia di aggirare la riserva di legge che tradizionalmente presiede le limitazioni della libertà di espressione tutelate dalle democrazie pluraliste.

Il potere censorio slitta, pertanto, verso soggetti non legittimati democraticamente, per essere esercitato in forma diffusa: l'opinione pubblica sfugge al processo formativo dialettico per essere controllata e veicolata da soggetti esterni,

esterni financo al controllo statuale e, anche laddove tale controllo viene ricondotto in una forma istituzionale, questo viene avocato dalla Commissione europea.

Per comprendere la commistione di questi due profili – l'attrazione sovranazionale e la dispersione verso monopoli privati - e di come entrambi comportano una *deminutio* del principio democratico sarà sufficiente illustrare brevemente il caso, esemplare, del procedimento formale avviato dalla Commissione europea nei confronti di *TikTok* in relazione alle elezioni presidenziali rumene del 2024.

Nel caso *de quo*, all'elezione del candidato filorusso di estrema destra Călin Georgescu, sono stati ricollegati sospetti di interferenze straniere, che avrebbero trovato un vettore privilegiato nei sistemi di regolamentazione algoritmica della piattaforma *TikTok*: per tale ragione le elezioni sono state annullate dalla Corte costituzionale rumena [Corte cost. della Romania, 6 dicembre 2024, n. 32], la quale ha valorizzato il rischio di una compromissione della libertà di voto e della parità delle condizioni della competizione democratica. Successivamente, la Commissione europea ha avviato un procedimento formale ai sensi del DSA, volto a verificare se la piattaforma avesse omesso di attenuare i rischi sistemici derivanti dal funzionamento dei propri algoritmi, con particolare riferimento all'impatto sui processi elettorali.

È tuttavia evidente come l'alterazione del dibattito pubblico sia stata una diretta conseguenza dell'internalizzazione del conflitto esterno delle sfere di influenza: una dimostrazione paradigmatica di come il diritto alla libertà di informazione e di espressione democratica entri in bilanciamento con considerazioni geopolitiche.

Non è causale che la Presidente Ursula von der Leyen, nell'apertura di tale procedimento, abbia dichiarato: «Dobbiamo proteggere le nostre democrazie da qualsiasi forma di interferenza straniera», un'affermazione che evidenzia l'emersione di una "*responsibility to protect*" [J. BARKHOLDT, I. WINKELMANN, *Responsibility to protect*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, settembre 2019] trasposta dallo spazio del diritto internazionale umanitario allo spazio digitale.

Resta tuttavia opaca la legittimazione democratica di tale funzione di protezione, soprattutto quando essa si traduce in interventi che incidono sulla formazione dell'opinione pubblica e sulla libertà di autodeterminazione di un popolo.

Nella situazione così delineata, poteri privati e accentuazione del potere in capo alla Commissione sono profili che sfuggono ad un controllo democratico interno e si prestano ad essere assorbiti dalle rispettive sfere di influenza: tale slittamento, lungi dall'assolvere ad una forma di tutela del pluralismo, rischia invece di perpetuare un monopolio dell'informazione che risponde a logiche governative che operano al di fuori dei tradizionali circuiti di responsabilità costituzionale. Il conflitto esterno tra sfere di influenza entra in maniera subdola all'interno degli ordinamenti nazionali, stravolgendone i principi fondamentali come la libera manifestazione del pensiero ed il principio democratico.

Ecco, dunque, che i limiti e i controlimiti alle limitazioni di sovranità, su cui si fonda l'ordine internazionale del secondo dopoguerra, che si alimentano attraverso un delicato equilibrio, possono essere stravolti in nome di uno "spazio" da proteggere e la

dialettica amico/nemico penetra direttamente nello spazio costituzionale, superando le barriere e le garanzie democratiche.

3. Nell'ambito della cornice così delineata, si può tracciare la rotta di come lo spazio digitale all'epoca dei *Digital Empires* possa interferire nello spazio costituzionale italiano, e quindi incidere sui diritti dei singoli. Come noto, la libertà di manifestazione del pensiero è stata qualificata dalla Corte costituzionale come diritto fondamentalissimo in quanto "*pietra angolare della democrazia*" [Corte costituzionale 2 aprile 1969, n. 84]. A tale riconoscimento si è accompagnata una progressiva emersione del principio del pluralismo informativo "*attraverso un ampliamento della libertà di espressione e di informazione in direzione del profilo passivo del diritto all'informazione inteso come diritto spettante ad ogni persona di ricevere e ricercare le informazioni attinenti a tutti i diversi campi della conoscenza*" [E. CHELI, *Il pluralismo informativo nell'esperienza costituzionale italiana,* in AA.VV., *Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia,* Roma, 2012].

Nel corso della storia repubblicana il legame tra libertà di espressione, pluralismo e democrazia si è progressivamente consolidato [M. LUCIANI, *Libertà di espressione e pluralismo politico nella giurisprudenza della Corte*, https://www.cortecostituzionale.it]: un pluralismo tanto interno (quale pluralità di voci ed espressioni) quanto esterno (quale apertura al mercato informativo e prevenzione delle concentrazioni) così come confermato dalla recente sentenza della Consulta, la n. 44 del 2025:*"la tutela del pluralismo esterno richiede la creazione di condizioni di libero accesso al mercato, oltre che una regolamentazione atta ad evitare il fenomeno delle concentrazioni".*

Orbene, che la varietà e la qualità dell'informazione siano un fattore vitale della democrazia è una premessa indiscutibile; tuttavia, è altrettanto indiscutibile che nel funzionamento stesso dello spazio digitale il pluralismo informativo diventa una *fictio*: la massima espansione dell'offerta informativa non corrisponde alla maggiore informazione dei cittadini perché internet tende a mettere a contatto i simili [E. LAMARQUE, *La comunicazione politica*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, 2011], ciò significa che l'esposizione dell'individuo a potenziali contenuti informativi differenti non corrisponde alla realtà, in quanto gli algoritmi tenderanno a rafforzare preferenze pregresse.

Il problema non consiste semplicemente nella concorrenza di idee nello spazio digitale, ma quello dell'accesso effettivo agli strumenti che consentono a tali idee di emergere e competere nella c.d. "*piattaformizzazione dell'opinione pubblica*" [M. SORICE, *La «piattaformizzazione» della sfera pubblica,* in *Comunicazione politica*, 3/2020].

Il recente caso Barbero è un esempio paradigmatico di come l'intersezione tra il potere censorio delle piattaforme digitali ed il posizionamento assunto dalla maggioranza politica possa essere limitativa del pluralismo dell'informazione, condizionando in modo selettivo la visibilità e la circolazione di determinati contenuti nello spazio pubblico digitale.

Se trasposto sul piano del conflitto tra sfere di influenza, il caso Barbero mostra, *mutatis mutandis*, come il governo dell'informazione, in un contesto internazionale segnato da competizioni narrative, non si esprima più attraverso forme esplicite di censura, bensì mediante una selezione algoritmica, che viene giustificata in termini di neutralità gestionale del "rischio" informativo.

In primo luogo, il DSA individua quattro categorie di rischi sistemici informativi connessi alla definizione di contenuti illegali, senza tuttavia fornirne una definizione compiuta e tassativa: i) effetti negativi sull'esercizio dei diritti fondamentali; ii) sul dibattito civico, processi elettorali e sicurezza pubblica; iii) sulla violenza di genere; iv) sulla salute pubblica, dei minori e sul benessere fisico e mentale della persona.

In secondo luogo, il Regolamento sembra operare una sostanziale equivalenza tra la nozione di "*disinformazione*" e quella di "*contenuto illegale*", pur trattandosi di categorie concettualmente e giuridicamente distinte, con evidenti ricadute sul piano della libertà di espressione. Dunque, alla valutazione del rischio può seguire la censura, consistente nella rimozione del contenuto online ritenuto "illegale" in quanto espressione di un contenuto disinformativo che attiene ad un rischio sistemico nell'elenco sopra identificato. La disinformazione, infatti, non coincide necessariamente con un contenuto illecito, potendo riguardare espressioni lecite, pur controverse e minoritarie, ma che rientrano nel perimetro della tutela costituzionale del pluralismo.

È evidente che il potere di definizione del "rischio sistemico", così come quello di individuare il contenuto disinformativo, è largamente rimesso alle piattaforme o alla Commissione europea, attraverso criteri che sfuggono ad una vera predeterminazione normativa e che non presentano le garanzie proprie della riserva di legge: una zona d'ombra che favorisce forme opache di selezione di contenuti e di indirizzo del dibattito pubblico, sottratte a meccanismi di responsabilità democratica.

Un'operazione che non può essere neutrale, poiché la definizione di ciò che costituisce un rischio informativo implica inevitabilmente una presa di posizione valoriale e politica. Quando tale selezione è mediata da sistemi algoritmici, il rischio è ulteriormente accentuato, poiché tali strumenti tendono strutturalmente a rafforzare le opinioni dominanti e maggioritarie, conformi alla sfera di influenza geopolitica di riferimento, comprimendo le voci dissonanti.

Ciò comporta un effetto di omologazione del discorso pubblico ed una compressione del pluralismo, in contrasto con il principio secondo il quale graverebbe sul legislatore "*il vincolo di impedire la formazione di posizioni dominanti*" [L. CARLASSARE, *Un diritto ad essere informati?*, in G. COCCO (a cura di) *Lo Statuto giuridico delle informazioni*, Milano, 2012].

Nel contesto delineato, la riserva di legge viene disinnescata, e pertanto uno dei presidi classici del costituzionalismo moderno a garanzia della libertà di manifestazione del pensiero contro l'arbitrio del potere viene svuotato nella sua effettività, non attraverso una formale sospensione o compromissione del diritto, ma mediante una trasformazione strutturale delle modalità di esercizio e di limitazione della libertà di espressione tutelata dall'art. 21 della Costituzione, che esclude forme di autorizzazione o censura.

La selezione dei contenuti assume invece una duplice forma: preventiva, attraverso meccanismi di moderazione, e successiva, mediante la rimozione o la limitazione della visibilità dei contenuti, con effetti sostanzialmente assimilabili a forme di censura. Sebbene siano previsti strumenti di tutela quali i meccanismi di reclamo e il ricorso e l'accesso a organi giurisdizionali tali rimedi non risultano idonei a ripristinare pienamente la posizione dell'utente inciso, soprattutto in considerazione della rapidità e irreversibilità degli effetti prodotti dalle decisioni di moderazione.

La Costituzione, al contrario, ammette limitazioni così incisive alla libertà di manifestazione del pensiero solo in presenza di rigorose garanzie procedurali: l'art. 21, terzo comma, stabilisce infatti che, in casi di assoluta urgenza e in assenza di un tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere disposto dalla polizia giudiziaria, ma deve essere immediatamente sottoposto a convalida giudiziale, a pena di inefficacia. Tale architettura garantista risulta sostanzialmente neutralizzata nel contesto delineato dal DSA, nel quale misure aventi effetti analoghi al sequestro o alla censura possono essere adottate da soggetti privati o da autorità amministrative, senza un previo e necessario controllo giurisdizionale.

4. Alla luce delle considerazioni svolte, è possibile rispondere in senso affermativo al quesito proposto.

I conflitti "degli altri" possono effettivamente determinare una riduzione dei diritti e delle libertà costituzionali dei singoli, quando essi vengano assunti dalla maggioranza politica come criterio ordinatore dell'azione pubblica e tradotti in strumenti di governo dell'informazione dello spazio pubblico.

Nello spazio digitale ciò avviene in modo particolarmente incisivo in quanto il conflitto esterno viene interiorizzato e la dialettica amico/nemico si riflette nella selezione dei contenuti e nella definizione del rischio informativo, con effetti di omologazione del discorso pubblico e di compressione del pluralismo.

Ne risulta una violazione strutturale del principio democratico in nome della costruzione del modello europeo di *Digital Empire* che, pur avendo l'ambizione di tutelare la democrazia e i diritti fondamentali, finisce per imporre una gestione strategica dell'informazione, spostando il centro del potere decisionale al di fuori dei presidi democratici.

Resta da chiedersi se il diritto costituzionale possa e debba essere invocato per contrastare tali dinamiche.

La risposta non può che essere affermativa: la Costituzione, nei momenti di incertezza e pressione geopolitica, deve ancor più illuminare il cammino, perché solo a partire dai principi del costituzionalismo moderno è possibile ricostruire un equilibrio tra sicurezza e libertà di espressione, riaffermando il primato della composizione democratica dei conflitti, fondata sullo scontro dialogante tra posizioni differenti (ove la libera opinione non viene sacrificata sull'altare del rischio informativo) rispetto a quella autoritaria o fintamente neutrale del potere algoritmico.

È solo così, individuando meccanismi di compensazione del posizionamento giuridico sposato dalla maggioranza – a qualsiasi livello, statale o sovranazionale –che

l'ordinamento europeo potrà configurarsi come Terzo modello di *Digital Empire*, capace di governare la tecnologia senza vanificare il percorso storico del costituzionalismo moderno e dei diritti tanto faticosamente conquistati.

***

I PARTECIPANTI AL FORUM

Enzo Cheli, Professore emerito di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli studi di Firenze

Marilisa D'Amico, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Milano

Antonio Ruggeri, Professore emerito di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Messina

Sandro Staiano, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli studi di Napoli Federico II

Fabio Berca, Dottorando di ricerca in Ecologia dei sistemi culturali e istituzionali – Università degli Studi del Piemonte Orientale

Flaviana Cerquozzi, Dottoranda di ricerca in Diritto Privato Comparato – Sapienza Università di Roma