

Questioni contemporanee
nuova serie

LA DIFESA DELLA DEMOCRAZIA DALLE MINACCE IBRIDE

Teorie della comunità, dell'autorità,
del potere e migrazioni:

elementi per un'analisi strategica della “guerra tiepida”

Alessandro Sterpa

Editoriale Scientifica
Napoli

Questioni Contemporanee

nuova serie

Alessandro Sterpa

LA DIFESA DELLA DEMOCRAZIA DALLE MINACCE IBRIDE

**Teorie della comunità, dell'autorità, del potere e migrazioni:
elementi per un'analisi strategica della “guerra tiepida”**

Il presente volume è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica – Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ai sensi dell'art. 23-bis del DPR 18/1967. Le opinioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

La spesa di stampa del presente volume è avvenuta nella rendicontazione contabile del Dipartimento di Economia, Ingegneria, Società e Impresa (DEIM) dell'Università degli Studi della Tuscia.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-235-0426-0

*Al popolo ucraino e
a chi lotta per la libertà*

*“E l’innocente lo seguì
senza armi lo seguì
sulla sua cattiva strada”*

(F. De Andrè e F. De Gregori, 1974)

*“«Non c’è nessun motivo di essere nervosi»
ti dicono agitando i loro sfollagente,
e io dico «Non può essere vero»
e loro dicono «Non è più vero niente»”*

(F. De Gregori, 1974)

INDICE

| | |
|-----------------|---|
| <i>Premessa</i> | 9 |
|-----------------|---|

CAPITOLO I LE MIGRAZIONI TRA SOCIETÀ E ISTITUZIONI: LA DICOTOMIA REGOLAZIONE-COGNIZIONE

| | |
|--|----|
| 1. Le migrazioni inevitabili. | 13 |
| 2. Migrazioni e sistemi istituzionali. | 20 |
| 2.1. La “disinformazione del migrante”. | 35 |
| 2.2. La “disinformazione dell’elettore”. | 37 |

CAPITOLO II DEMOCRAZIE LIBERALI E DEMOCRAZIE NON LIBERALI: I MIGRANTI NELLA “GUERRA TIEPIDA”

| | |
|---|----|
| 1. Il concetto giuridico di guerra e la “guerra cognitiva”. | 41 |
| 2. Con chi siamo in guerra? | 47 |
| 3. I sistemi geopolitici tra convivenza e dominio. | 54 |
| 4. La “cognitive warfare” nell’“ordine giuridico dell’algoritmo”: il terreno di battaglia. | 57 |

CAPITOLO III DESTABILIZZARE E STABILIZZARE LE DEMOCRAZIE LIBERALI: LA “MILITANZA COGNITIVA”

| | |
|--|----|
| 1. Modelli giuridici di difesa: l’offerta politica, le elezioni e la “bomba” delle “cellule dormienti”. | 65 |
| 2. Una ipotesi di strategia: la fiducia nell’individuo libero e la “militanza cognitiva”. | 70 |
| 3. Riflessioni conclusive. | 82 |

PREMESSA

Il presente saggio intende fornire una serie di elementi di analisi utili a collocare il tema dello sfruttamento geopolitico dei flussi migratori indirizzati verso i Paesi dell'Unione europea nel tentativo – operato da parte di altri soggetti statuali – di destabilizzare, direttamente o indirettamente, uno Stato dove vige un impianto istituzionale di tipo democratico e liberale.

Il fenomeno, segnalato dalle istituzioni e dagli studiosi, è caratterizzato dall'attivismo di Stati che non hanno forme di stato liberal-democratiche e si inserisce nella più ampia “guerra ibrida” e, in particolare, nell'ambito della c.d. “guerra cognitiva” tesa a fornire agli individui (migranti e cittadini europei) elementi tali da condizionarne i comportamenti. Per i primi il condizionamento è favorire la scelta di partire nonostante i rischi materiali e giuridici; per i secondi invece riguarda l'accrescimento di un senso di insicurezza della propria condizione di vita con conseguente ribaltamento della frustrazione verso le istituzioni del Paese di appartenenza, al fine di propiziare un cambiamento di politiche se non addirittura di regime, in modo da renderlo più dialogante (in via politica) o meno distante (in via culturale) rispetto allo Stato che attiva la minaccia.

Una sintesi di queste riflessioni è pubblicata nel volume S. Sassi, A. Sterpa, a cura di, *Minacce ibride alla sicurezza nazionale: disinformazione e migrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025. Il contributo, in quella sede, ha lo scopo di contestualizzare le analisi e i saggi degli altri Autori nella misura in cui prova a fornire un quadro di riferimento comune necessario alla contestualizzazione di quelle riflessioni come allo sviluppo di ulteriori ricerche. In questa pubblicazione, invece, il ragionamento è dipanato, nei limiti dell'economia della pubblicazione, mettendo insieme plurimi profili di analisi, spingendosi fino a delineare anche ipotesi di scenari di *futures studies*; riflessioni che, se riportate nell'altro volume, ne avrebbero del tutto sbilanciato la trattazione e compromesso la fruibilità dell'analisi.

Le riflessioni, che muovono dalle analisi condotte con il gruppo di ricerca “*Minacce in ambiente ibrido. Strategie di disinformazione nell'Africa subsahariana per incentivare l'immigrazione e favorire la destabiliz-*

zazione dei paesi target” (finanziato dal Ministero degli affari internazionali e della cooperazione internazionale) incrociano ambiti di studio di diverse discipline e mettono a sistema una pluralità di aspetti della guerra cognitiva che sono necessariamente trattati in via essenziale al fine di fornire una chiave di lettura più ampia dei fenomeni in corso.

Il contributo tenta di collocare la speculazione in termini più generali e di strategia di contrasto alle minacce di destabilizzazione delle democrazie liberali attraverso il condizionamento dei flussi migratori e ha inevitabilmente un taglio costituzionale, ma attento a considerare anche gli altri elementi di analisi frutto dell’impegno degli altri settori scientifici sulla materia o su questioni connesse. L’idea di fondo è che l’impostazione costituzionale aiuti a focalizzare che la “guerra” in atto – che noi proponiamo di qualificare come una “guerra tiepida” – si caratterizza come uno scontro tra sistemi di valori diversi e tra modelli costituzionali alternativi visto che la differenza tra democrazia liberale e autocrazia (o, meglio, come diremo “modelli non liberal-democratici”) sta proprio nella dissimile idea del rapporto tra individuo e potere ossia riguarda le difformi forme di stato.

Con il concetto di forma di stato si individua il rapporto che si instaura in un ordinamento giuridico tra persona e potere ossia tra libertà e autorità pubblica. Nelle democrazie liberali le forme di stato consentono ai destinatari delle norme di incidere liberamente su di esse (e sulla scelta degli organi che le adottano) e, nel farlo, appostano delle garanzie (la libertà del diritto di voto e il pluralismo) e un sistema di limiti al potere della maggioranza di turno, nella convinzione che non esista “una verità” e quindi un assetto migliore a priori della comunità, ma che si proceda continuamente per tentativi sulla base delle scelte degli individui. Diversamente, nelle forme non liberal-democratiche, vi è la preferenza per un modello privilegiato (ideologia, pensiero, religione...) che si impone, attraverso l’autorità, alle persone che quindi ne subiscono l’azione conformatrice e ad esso sono costretti a piegarsi, riducendo le libertà fino ad una assuefazione all’obbedienza in un patto di protezione con il potere pubblico.

Lo scontro tra queste due visioni del mondo appare ridisegnare la geopolitica globale in un nuovo “bipolarismo” nel quale si collocano queste nostre prime riflessioni e del quale vogliono tracciare i tratti essenziali per gli studiosi delle istituzioni pubbliche e dei modelli costituzionali.

Un ringraziamento va alle colleghe e ai colleghi che hanno partecipato alla ricerca finanziata dal Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, con i quali il confronto è stato proficuo sia per contenuti che per metodo. Nelle pagine che seguono, infatti, si troverà l'analisi giuridica del tutto contaminata da quella politologica, sociologica, geopolitica e psicologica. Si parla spesso di metodo interdisciplinare, di approcciare la complessità con una serie di strumenti molto ampi e diversificati. Lo si dice spesso ma lo si realizza molto meno. La ragione è molto semplice. Siamo cresciuti in un Paese nel quale i recinti tra i settori scientifici sono stati ben mantenuti, mentre sempre di più la realtà pretendeva flessibilità e trasversalità delle conoscenze. Resterò sempre convinto che la ragione più forte per questa resistenza sia da rinvenire nella pigrizia soprattutto di chi, acquisiti e consolidati certi metodi, non ha ritento facile (prima che utile) mettersi in discussione e ricominciare, a maggior ragione se si è giunti a fine carriera per ruoli, figuriamoci per età. Qualcun'altro sostiene che vi sia una ragione in più ossia quella per cui i "recinti" permettono una migliore strutturazione delle carriere accademiche. A me piace pensare che questo piccolo saggio sia la conferma di quello che Beniamino Caravita mi ha sempre insegnato sia necessario fare ossia svolgere la ricerca contaminando con le proprie riflessioni la comunità umana ma soprattutto farsi contaminare dagli altri e con gli altri. Perché se siamo, come vedremo in queste pagine, quella parte di mondo che oggi si interroga su come difendere il valore supremo della libertà degli individui – sulla quale si è fondata e istituzionalizzata dopo numerose tragedie storiche – è anche perché per secoli la libertà è stata la regola prima anche della scienza e dell'impegno scientifico, come prevede anche la nostra Costituzione.

Mi auguro che questa analisi costituisca la prima di un nuovo ricco filone di riflessione sul tema della "guerra cognitiva" al cui tavolo non possono non partecipare studiosi di tante e molto diverse discipline. A coloro i quali si siederanno a quel tavolo va fin d'ora un sentimento di ringraziamento.

Roma, 12 settembre 2025

CAPITOLO I

LE MIGRAZIONI TRA SOCIETÀ E ISTITUZIONI: LA DICOTOMIA REGOLAZIONE-COGNIZIONE

SOMMARIO. 1. Le migrazioni inevitabili. 2. Migrazioni e sistemi istituzionali.
2.1. La “disinformazione del migrante”. 2.2. La “disinformazione dell’elettore”

1. *Le migrazioni inevitabili*

“Datemi le vostre stanche, povere, masse affollate, bramosi di vivere libere, i miserabili rifiuti della vostra brulicante costa. Mandatemi questi, i senza casa, tempesta scagliata contro di me, io innalzo la mia fiaccola accanto alla porta d’oro”. Con queste parole si conclude il sonetto scritto da Emma Lazarus nel 1883, prima che “il colosso” – ossia la futura “Statua della libertà” – fosse eretto, o meglio ricomposto a seguito del viaggio in nave dalla Francia, all’ingresso della baia di New York, nel 1886, quasi un anno esatto prima che la poetessa statunitense morisse lasciando ad altri l’apposizione delle sue parole alla base del monumento.

Una poesia che sintetizza il ruolo delle migrazioni verso gli Stati Uniti che, proprio grazie ad esse, hanno costruito un paese che pone al centro delle istituzioni gli individui, che si fonda sulla presenza minima del potere pubblico e, proprio per questo, ne legittima l’azione solamente a sostegno della libertà umana e della dignità della persona. Un sistema ben diverso da quello europeo, dove invece il ruolo del potere pubblico (e in particolare dello Stato, nato proprio in Europa nello *ius publicum*) ha spesso assunto una centralità anche assoluta e drammatica con le dittature – non solo del Novecento – e ha sempre generalmente preteso un maggiore intervento sulla società.

Non per niente Alexis de Tocqueville, all’inizio della descrizione della democrazia americana, si concentra proprio sui flussi migratori, distinguendone certamente provenienza e approccio (dai puritani in viaggio per un’idea da realizzare ai perseguitati in fuga per sopravvive-

re)¹. Nelle sue pagine lo studioso francese ricorda alcuni tratti comuni ai flussi di migranti; si tratta, in particolare, della povertà e della possibilità che avevano, una volta giunti nella nuova terra, di costruire comunità autonome, ma anche di avere accesso a beni per misurare la propria volontà di azione e di crescita sociale². Non vi era davanti a loro una società cristallizzata, ma un gruppo sociale aperto e mobile dove poter realizzare, se capaci, il proprio sogno di vita; oggi la situazione è molto cambiata e non è questa la sede per esaminarne i mutamenti³. Tuttavia, quello che vogliamo segnalare è che nel corso della storia dell'umanità lo spostamento delle persone è stato un fatto decisivo per lo sviluppo delle comunità e, in particolare, per unire gli individui oltre i caratteri identitari che ciascuno, nato in un punto diverso del globo, necessariamente assume dal punto di vista dell'identità soggettiva.

Qualcosa di simile relativamente ai fenomeni migratori è accaduto anche in altre realtà, se solo si pensa allo sviluppo delle comunità e degli Stati dell'Oceania, ma anche al processo di integrazione europea allor-

¹ A. de Tocqueville, *La democrazia in America* (1835-1840), Milano, Bur, 2004, pp. 42-43.

² Sulla forza del tessuto delle comunità locali, oltre le riflessioni contenute nel *The Federalist*, cfr. G. Maranini, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America* (1950), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 103 e ss., il quale ricorda non a caso che “due elementi essenziali si possono distinguere nella formazione di una nazionalità spiccatamente americana durante il periodo coloniale, di un carattere nazionale che allo scoppio della Rivoluzione aveva già fisionomia ben definita: 1) la popolazione sorta dall'amalgama di differenti ceppi etnici; 2) il territorio che richiedeva attività e coraggio in cambio della sua generosità” (p. 83).

³ Sul tema i riferimenti sono molto ampi, ma si veda in particolare alla luce delle più recenti vicende politiche americane la descrizione di G. Pancheri, *Rinascita americana*, Milano, Sem, 2021. Secondo l'*American Immigration Council*, i più recenti atti presidenziali hanno introdotto nuovi livelli di controllo che rischiano di trasformarsi in barriere amministrative e finanziarie significative per l'accesso legale al territorio degli Stati Uniti [<https://www.americanimmigrationcouncil.org/blog/trump-reinstates-immigration-policies/>]. A ciò si aggiungono episodi di incertezza giuridica, come la ben nota risposta erronea fornita in sede congressuale dal Segretario alla *Homeland Security* sulla nozione di *habeas corpus*, da lei interpretata quale prerogativa del Presidente di espellere cittadini stranieri, in palese contraddizione con il suo significato giuridico. Dal punto di vista giurisprudenziale, si è visto altresì l'avvallo della Corte Suprema nei confronti dell'estensione dell'*Alien Enemies Act* al di fuori dei contesti bellici.

Da questo punto di vista restano centrali due opere di recenti Presidenti degli Stati Uniti d'America, il saggio di B. Obama, *Dreams from My Father*, edito nel 2007 da Canongate in Uk e quello più recente di D. Vance, *Elegia americana*, Milano, Garzanti, 2020. Cfr. inoltre, sull'impostazione più recente della Presidenza Trump, le misure adottate a partire dal 2025.

ché – dopo la fine del secondo conflitto mondiale – si è assistito a flussi migratori verso le miniere di carbone e le zone industriali in crescita, per poi abbracciare l’idea della libera circolazione delle persone e dell’abolizione delle frontiere interne tra gli Stati⁴; senza dimenticare quello che gli studiosi hanno evidenziato sul fatto che “le radici della discussione critica e del diritto sono ioniche, perché in quella terra coloniale si trovano uomini portatori di concezioni culturali differenti”⁵.

Occorre quindi assumere un dato di partenza di fondo utile alle nostre riflessioni: l’incontro e lo spostamento delle persone è un tratto caratterizzante della evoluzione umana, fin da quando, come ci ricorda Harari, vennero a contatto i *Sapiens* con le altre tipologie di ominidi presenti sulla terra, in particolare i *Neanderthal*⁶, o ancora più tardi del diritto delle genti⁷.

In questa sede è necessario però aggiungere un elemento di analisi in più che la dottrina ha ben sottolineato in questi anni e vale a dire il fatto che questa circolazione fisiologica è stata storicamente interrotta dalla divisione spaziale del globo sotto l’egida del potere sovrano (ossia esclusivo) degli Stati e in particolare degli Stati nazionali ossia di quella forma di organizzazione del politico che tende ad assimilare ed unire gli esseri umani all’interno di comunità omogenee e addirittura autosufficienti⁸.

Non sfugge, infatti, che il concetto stesso di sovranità dello Stato (parte decisiva del bagaglio della cultura europea e molto meno di quel-

⁴ Su questi profili la letteratura è ampia; si veda da ultimo il volume *Migrazioni e governance digitale. Persone e dati alle frontiere dell’Europa*, a cura di F. Biondi Dal Monte, Mirko Forti e Luca Ranieri, Roma, Carocci, 2024.

⁵ L. Infantino, *Potere. La dimensione politica dell’azione umana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, p. 141; cfr. anche nota 4 alla stessa pagina.

⁶ Y. N. Harari, *Sapiens. Da animali a dèi*, Milano, Bompiani, 2017; cfr. anche le riflessioni di M. Recalcati, *La tentazione del muro*, Milano, Feltrinelli, 2020 che spiega come il primo volto della pulsione sia quello securitario (spec. p. 30) e le forme organizzative che assume nella storia.

⁷ Cfr. E. Augusti, *Migrare come abitare. Una storia del diritto internazionale in Europa tra XVI e XIX secolo*, Torino, Giappichelli, 2022.

⁸ Il riferimento è allo stato modernamente inteso, ossia “lo Stato moderno come Stato «rappresentativo», «costituzionale» o «Stato di diritto»” (V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1970, pp. 52-53) del quale si colloca convenzionalmente la nascita nella pace di *Westfalia* (1648) al momento della liberazione dell’ordinamento politico dal dominio del papato e dell’impero in seguito alla formazione di quello che è convenzionalmente chiamato Stato assoluto.

la anglo-sassone⁹) ha reso i contenitori politici – dentro i quali sono stati organizzati i “popoli” e i rispettivi territori – alla stregua di “vasi non comunicanti” e anzi tra loro, per usare l’immagine di Fichte, come bocce resistenti contenute nella stessa sacca, capaci di scontrarsi tra loro ma tendenzialmente resistenti a contaminazioni reciproche¹⁰.

Con ciò, ovviamente, non si vuole sostenere l’inutilità dell’avvento dell’organizzazione statale (che regge ancora l’impalcatura istituzionale del mondo) quanto piuttosto sottolineare gli effetti che essa ha avuto (e ha) sul rapporto tra l’individuo e l’altro ossia per la formazione delle comunità politiche nazionali e per i rapporti tra le diverse comunità che si aggregano all’insegna delle rispettive bandiere. Lo spiega bene Eliana Augusti nel suo lavoro sul rapporto tra abitare e migrare¹¹, come illustra altrettanto bene il fatto che davanti a questi confini che dividono si collocano schiere di individui che, in coerenza con il lungo corso dell’umanità, quei confini intendono – a vario titolo – varcare¹².

Cosa ha reso i confini degli Stati meno resistenti alla divisione a comparti stagni dell’umanità? La risposta è molto articolata; tuttavia, in questa sede, possiamo dire che – dall’angolo visuale del diritto pubblico che regola i confini e i loro attraversamenti – il “contenitore Stato” se, dal punto di vista politico e normativo, può considerarsi autosufficiente, non lo è dal punto di vista sociale, economico e culturale. *Lo Stato, che non c’è sempre stato, non risolve in sé lo stato delle relazioni umane.*

I rapporti umani, infatti, hanno progressivamente abbattuto i confini statuali e ciò è accaduto certamente per la crescente capacità tecnologica ed economica che ha reso permeabili le barriere alla mobilità sempre storicamente presente, ma soprattutto perché le interazioni tra gli individui si sono spinte oltre quei confini per raggiungere specifici scopi ritenuti superiori rispetto alla divisione amministrativa del globo. Oltre il mero scopo culturale dell’incontro con l’altro (sul quale torneremo), il vero motore di superamento della scacchiera mondiale orga-

⁹ L. M. Bassani, *Dalla rivoluzione alla guerra civile. Federalismo e stato moderno in America 1776-1865*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

¹⁰ N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo diritto*, Bari-Roma, Laterza, 2006, p. 5.

¹¹ E. Augusti, *Migrare come abitare. Una storia del diritto internazionale in Europa tra XVI e XIX secolo...* cit.

¹² Nonostante la rilevanza identitaria dei confini, James Crawford (*Maledetti confini. Storie di linee tracciate sul mondo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2023) prende atto come “oggi nel mondo esistono più confini di quanti ce ne siano mai stati nella storia umana” (p. 16).

nizzata dagli Stati è stato il libero mercato ossia la creazione e l'accesso a beni servizi e capitali da parte delle persone, oltre che l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in senso ampio.

Se il politico ha definito il proprio campo esclusivo con l'ausilio dell'aratro dello Stato che segna il *limes*, l'economico da quel *limes* è fuggito sempre più, connettendo pezzi di mondo tra loro in una logica funzionale (il c.d. modello "neo-hanseatico"¹³). Persone fisiche e persone giuridiche, travalicando i confini statali, hanno creato flussi e con essi ordinamenti giuridici paralleli a quelli statali, visto che hanno dato vita a sistemi di regole per gestire questi rapporti. Lo hanno fatto (si pensi al dibattito sulla *lex mercatoria*)¹⁴ attraverso il contratto e quindi sfuggendo per buona parte al diritto posto dal potere pubblico ossia dallo Stato presunto sovrano; si sono dati delle norme per raggiungere gli scopi attraverso una dinamica regolatoria ultra-statale ma non per questo di tipo internazionale: hanno operato senza gli Stati perché questi ultimi faticano per tempo e contenti a porle attraverso le forme aptizie del diritto tra Stati. Siamo soliti definire questo fenomeno, ricco di varianti, come globalizzazione¹⁵; si tratta dell'attuale scenario in cui i processi migratori avvengono: pezzi di mondo sono connessi tra loro attraversando i confini statali e selezionando le porzioni di globo interessate e connesse. Sia in senso materiale che in senso immateriale¹⁶.

Va aggiunto, a quanto appena detto, che il modello di sviluppo umano si è ormai globalmente strutturato per mezzo dell'economia di

¹³ P. Perulli, a cura di, *Neoregionalismo. L'economia arcipelago*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.

¹⁴ Cfr. ovviamente F. Galgano, *Lex mercatoria*, Bologna, Il Mulino, 2001 e dello stesso Autore, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2005, ma anche R. Ferrarese, *Le Istituzioni della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2000, che rileva come, con la globalizzazione, l'economia sarebbe caratterizzata da un processo di "autonomizzazione" dal diritto che prima, pur davanti ad economie "globali", non si era presentato (p. 22). Globale, quindi, non ha sempre significato a- o anti-statale. Sul punto *infra*.

¹⁵ Cfr. U. Beck, distingue tra *globalizzazione*, *globalismo* e *globalità* (*Was ist Globalisierung?*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1997, trad. it., *Che cos'è la globalizzazione*, Bari, Carocci, 1999, pp. 21-26).

¹⁶ Beniamino Caravita, nei suoi studi, ha spesso ben analizzato le trasformazioni del rapporto tra diritto e territorio, sia nell'ambito dello studio sulle autonomie territoriali, che con riguardo alle istituzioni europee. La casa editrice di Sapienza, Università di Roma ha pubblicato, postumo, un volume (*Social network, formazione del consenso, intelligenza artificiale*) a cura di A. Poggi, F. Fabrizzi e F. Savastano, che contiene anche le sue riflessioni più recenti e altre riviste e aggiornate incentrate sull'impatto dell'IA sulle relazioni umane, le regole e il potere alle quali vale davvero la pena rinviare.

mercato, a prescindere dal fatto che operi in territori con regimi politici liberali e democratici oppure con autocrazie e dittature. Anche grazie agli accordi internazionali ma soprattutto per la forza delle catene di produzione di valore aggiunto, il mercato è divenuto esso stesso il globo, ne ha superato i confini interni e ne ha assunto la dimensione territoriale quasi assorbendola e facendola propria: produco dove conviene, assemblo dove conviene, faccio ricerca e vendo dove conviene, pago le tasse dove conviene e così via. Parcellizzando il mondo, la produzione di valore nel mercato ha creato una dimensione ultra-statuale delle relazioni umane e ha reso tutti interdipendenti tra loro come ci ha da ultimo ricordato la vicenda pandemica¹⁷. Le nuove tecnologie peraltro, attraverso la digitalizzazione, consentono che molte attività della filiera del valore possano essere svolte a distanze molto elevate tra loro, mentre la crescente efficienza della logistica (ormai inter-modale su scala mondiale) consente spostamenti globali sicuri e veloci dei beni materiali non digitalizzabili.

Si potrebbe sostenere che così facendo, ossia allocando nel mondo le diverse attività delle filiere di produzione del valore, l'economia globale possa aver "tenuto fermi i migranti" ossia si potrebbe immaginare che questa specializzazione delle aree del pianeta potrebbe aver trovato manodopera a basso costo laddove essa si collocava senza doverla spostare nei territori dei Paesi produttori e generalmente più ricchi. In parte è certamente così nella misura in cui – rispetto al passato – l'economia è stata maggiormente in grado di raggiungere i "potenziali migranti" e non solo viceversa con loro in movimento verso la domanda di prestazioni lavorative; tuttavia, ciò non riduce del tutto le spinte di migrazione che, oltre che dal fattore economico, originano anche da altri aspetti come – ad esempio – la fuga da pericoli imminenti (politici, naturali e sociali) piuttosto che la ricerca di una realizzazione soggettiva allontanandosi da un territorio dove, anche senza rischi imminenti, l'individuo non ritrova le opportunità di realizzazione personale di cui è in cerca. Uno schema, quindi, ben complesso e difficilmente risolvibile in una divisione del mondo in "Paesi sicuri" e "Paesi non sicuri" che si

¹⁷ Si rinvia all'analisi di I. A. Nicotra, *Pandemia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021 e alla ampia dottrina e, in particolare, a M. Francaviglia, *Decretazione d'urgenza, poteri d'ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità* in *Diritto Pubblico*, n. 2 del 2020, pp. 361 e ss.

regge, necessariamente, su valutazioni discrezionali di una pluralità di elementi cangianti a breve tempo¹⁸. Ma, soprattutto, non tutte le zone del mondo sono state raggiunte dal beneficio indiretto della globalizzazione economica; e tale è il caso del *Sahel*, dove all'alta instabilità istituzionale si sommano condizioni naturali di crescente difficoltà (desertificazione) e povertà radicale.

In più, ricordiamolo, la crescita di alcuni sistemi economici – in precedenza caratterizzata da una minore domanda interna aggregata di beni, servizi e capitali – ha dato origine a nuovi mercati nei quali la domanda può essere assecondata proprio con ulteriori attività di produzione in loco. In questo quadro, dunque, si continua a migrare e anzi, secondo alcuni, si migra anche di più perché l'altro, contattato attraverso relazioni economiche e umane o conosciuto a distanza attraverso i nuovi *media*, ci appare – proprio perché conoscibile – più vicino e raggiungibile e, con lui, il suo sistema sociale e la sua organizzazione di vita. Peraltro, se come appare ci potrebbe essere nei prossimi anni (per le politiche di dazi) una fase storica di contrazione degli scambi internazionali¹⁹, è evidente che la tendenza dei nuovi soggetti esclusi dalle catene globali di produzione del valore aggiunto potrà essere quella di raggiungere le opportunità di reddito laddove quest'ultime sono tornate nei sistemi economici più ricchi e più chiusi. Ma sul punto, come sappiamo, ad oggi non è possibile effettuare alcun tipo di previsioni. Quello che conta ora fissare, nel contesto di queste riflessioni, è che i flussi migratori sono un fenomeno attuale e quindi potenzialmente oggetto delle attività delle relazioni tra gli Stati²⁰. Un dato, insomma, del quale si deve fare conto nella vita dei sistemi politici e delle istituzioni che li governano.

¹⁸ Come noto, l'approccio giuridico e amministrativo che propone la suddivisione dei paesi in base al grado di sicurezza, originata da normativa europea, è stata oggetto di confronto tra sede legislativa e governativa e organi della funzione giurisdizionale. Si rinvia alla Direttiva 2013/32/UE e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Ue. Da ultimo le riflessioni di uno studioso che dedica molta attività a questi temi, M. Savino, *Disapplicazione senza freni. La sentenza della Corte di giustizia sui paesi di origine sicuri* in www.adimblog.com, 2025.

¹⁹ Cfr. S. Sileoni, *Il negoziato UE-USA sui dazi e la politica commerciale europea. Prove di forza oltre le debolezze in federalismi.it*, n. 22 del 2025.

²⁰ Sui temi giuridici (e non solo) delle migrazioni non si può prescindere dalle attività dell'Accademia di diritto e migrazioni (ADiM) dell'Università degli Studi della Tuscia, le cui attività sono consultabili in <https://www.adimblog.com>.

2. Migrazioni e sistemi istituzionali

Se, dunque, il fenomeno migratorio appare incompressibile e permanente quale carattere delle dinamiche sociali globali, occorre a questo punto contestualizzarlo rispetto alla attuale situazione istituzionale e geo-politica e, in particolare, alla c.d. “guerra cognitiva” contro le democrazie liberali che, proprio dei flussi migratori, sono destinazione privilegiata²¹. Le migrazioni, infatti, che avvengono oggi tra gli Stati si realizzano in una serie di condizioni innovative rispetto al passato. La prima di esse è senza dubbio la nuova differenza dei sistemi politici e istituzionali dei singoli Stati coinvolti; differenza che oggi appare polarizzarsi a livello mondiale con una suddivisione tra “blocchi” del tutto inedita ed ancora in fase di assestamento (cfr. *infra* capitolo III).

Faccio riferimento al fenomeno della distinzione, non sempre semplice dal punto di vista tecnico-giuridico ma comunque concreta, tra democrazie liberali e sistemi che non sono democrazie-liberali come vedremo nel capitolo II.

Nel panorama di un mondo diviso per Stati tra loro indipendenti, ciascun ordinamento giuridico approccia le migrazioni (in entrata quali immigrazioni e in uscita come emigrazioni) con regole diverse. Nei sistemi liberal-democratici le emigrazioni sono in genere liberamente consentite (salvo la produzione di effetti sulla titolarità e/o sull’esercizio di alcuni diritti e sulla cittadinanza²²), mentre le immigrazioni sono ampiamente controllate e gestite con un doppio strumento: da un lato la regolazione di flussi in entrata con titolo di permanenza – nello Stato – di tipo funzionale (turismo, esigenze economiche o protezione inter-

²¹ Cfr. i rapporti dello Stato Maggiore della Difesa e in particolare *Cognitive Warfare. La competizione nella dimensione cognitiva*, 2023.

²² È spesso dimenticato l’art. 35, comma 4, della Costituzione italiana che, nell’ambito della regolazione del lavoro, prevede espressamente che la Repubblica “*riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell’interesse generale, e tutela il lavoro italiano all’estero*”. Ciò deriva, ovviamente, dalla lunga storia dell’Italia come Paese di emigranti. Tanto che i grandi flussi di italiani all’estero hanno comportato, nel 2001, una modifica della Costituzione per riservare ad essi l’elezione di una piccola quota di parlamentari. Proprio il riconoscimento ampio alla cittadinanza in ragione della prevalenza del criterio *ius sanguinis* anche per i discendenti residenti all’estero dei cittadini italiani ha portato di recente alla adozione del decreto-legge n. 6 del 2025 convertito nella legge n. 74 del 2025 della quale sono state sollevate plurime questioni di legittimità costituzionale in via incidentale nel corso dei giudizi pendenti in cui trova applicazione. Spetterà quindi alla Corte costituzionale sulla questione se, ovviamente, ritenuta ammissibile.

nazionale variamente declinata dagli Stati), dall'altro il contrasto all'ingresso illegale nel territorio nazionale.

Negli altri sistemi politici ossia in quelli non liberal-democratici, le istituzioni trattano le emigrazioni in modi differenti, ora vietandole perché le equiparano ad una fuga infedele dalla nazione (e dall'ideologia) alla quale si appartiene²³, in altri le gestiscono per costruire una rete globale nazionale (si pensi alla Cina). Sulle immigrazioni, invece, i sistemi autocratici sono tendenzialmente chiusi e riducono gli accessi al mero fabbisogno economico minimo o turistico, anche incuranti delle esigenze reali che caratterizzano i mercati di ciascun Paese (il caso della Russia).

Piuttosto che il dato formale giuridico, quello che più interessa sottolineare in questa sede è invece la gestione politica del fenomeno migratorio. Nelle democrazie liberali, dove sono presenti sistemi sociali protetti e sono garantiti i diritti fondamentali ma anche ampi diritti sociali (ossia di prestazione a favore degli individui, si pensi a salute, istruzione, abitazione e tutela del lavoro), il migrante ha accesso ad una serie di beni e servizi che, come sappiamo, sono garantiti con risorse finanziarie e strumentali del Paese ospitante. Facile, dunque, che in determinati contesti di risorse scarse, si verifichino fenomeni di “competizione per i diritti” tra cittadini del Paese ospitante e migranti, a maggior ragione se – nell'immaginario collettivo – il migrante sia identificato come un soggetto che non produce ricchezza nel luogo dove è giunto. Vero è spesso il contrario ossia che il migrante rende possibili attività lavorative altrimenti senza manodopera o offerta e con il proprio valore aggiunto consente alla filiera nazionale di produzione della ricchezza di completarsi oltre che di assicurare entrate per i servizi sociali e le prestazioni assistenziali e pensionistiche²⁴.

Come sappiamo, la disperazione personale e sociale del migrante è spesso dimenticata e la narrazione a fini politici sui media di notizie riguardanti fenomeni criminali ad opera di “non cittadini” rafforza que-

²³ Emblematico il caso attuale della Corea del Nord o, ancora prima, dei regimi sovietici che sottoponevano le famiglie degli esuli ad ulteriori controlli; simbolico ovviamente, anche da questo punto di vista, il caso del Muro di Berlino eretto proprio per evitare che i cittadini della parte della città sotto il controllo della DDR fuggissero nella parte della Repubblica Federale di Germania che era a pieno titolo una democrazia liberale.

²⁴ Utile consultare, sul punto, https://home-affairs.ec.europa.eu/whats-new/publications/net-fiscal-position-migrants-europe-trends-and-insights_en.

sta percezione diffusa nella comunità, a prescindere dai dati contenuti nelle statistiche ufficiali che registrano i fenomeni sociali più rilevanti (così per i sondaggi sociali)²⁵, confermando peraltro le teorie che fanno della sicurezza un tema di percezione ossia di cognizione soggettiva (la nota teoria della “finestra rotta”)²⁶.

Il migrante (prescindendo dalla regolarità o meno della presenza sul territorio di uno Stato) è nelle democrazie liberali spesso associato non ad un contesto di vanto del cittadino ospitante (del tipo “ha scelto di venire qui perché qui si vive bene e ciò mi rende orgoglioso”), ma ad una preoccupazione. Non è questa la sede per analizzare le ragioni di queste opinioni, ma certamente – oltre il dato della comunicazione sul quale torneremo – è anche chiaro che in alcune aree del Paese, soprattutto quelle con manodopera meno qualificata, è ben possibile che i cittadini italiani si sentano in competizione con quelli stranieri che, magari, accettano condizioni di impegno, pur giuridicamente identiche, più dure operando una vera e proprio, almeno percepita, “concorrenza sleale”. Ciò a maggior ragione in un Paese con un tasso di specializzazione da titolo di studio molto basso: il penultimo in Ue dopo la Romania²⁷.

Tuttavia, possiamo dire non c'è solo questo visto che il fenomeno

²⁵ Secondo il CISE della Luiss, limitare l'accoglienza degli immigrati è visto con favore dal 67,7%, degli interessati; si tratta di un tema che “è, da almeno 15 anni, tra i più sentiti dalle opinioni pubbliche occidentali, dimostrandosi determinante in diverse elezioni”; cfr. *www.cise.luiss.it*.

²⁶ La teoria, diversamente sviluppatasi in termini sia sociologici che psicologici, evidenzia come l'insicurezza sia prima di tutto una questione di percezione che l'individuo ha della minaccia e questa percezione cambia per ragioni soggettive (culturali, di esperienza, etc.) e oggettiva rendendola non pre-determinabile; ciò crea il paradosso che ogni questione potrebbe entrare nel novero delle politiche di sicurezza se tale percepita dai membri di una comunità e quindi dagli elettori e dai governanti. Sul tema ho riflettuto in A. Sterpa, *La libertà dalla paura...* cit.

²⁷ “In Italia, nel 2021, i 30-34enni in possesso di un titolo di studio terziario sono il 26,8%, una percentuale nettamente inferiore alla media Ue27, che raggiunge il 41,6%. Parliamo di una quota che, negli ultimi anni, è rimasta pressoché invariata, quando invece l'obiettivo europeo è raggiungere il 45% entro il 2030 nella classe 25-34 anni, come definito nella risoluzione del Consiglio sul “Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione”. Guardando ai territori, il Mezzogiorno risulta particolarmente svantaggiato: è laureato un giovane su cinque (20,7%), contro tre giovani su dieci nel Centro e nel Nord (30%)”; cfr. *www.istat.it*. Cfr. inoltre i dati di Eurostat al link https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Educational_attainment_statistics.

individuato delle ricerche sociali è omogeneo sul territorio nazionale anche nelle aree con minor presenza dei migranti, regolari o meno che siano²⁸. Si tratta del tema della percezione del fenomeno migratorio e non della sua concreta esperienza vissuta che, anzi, definisce aree del Paese visto che vi sono aree a forte complementarità economica con la presenza di nuclei culturali provenienti da diverse aree del mondo e italiani.

La cognizione, appunto, terreno sul quale si realizza la costruzione di una idea collettiva e individuale del migrante da parte dei cittadini del Paese ricevente. Vedremo nel capitolo II come si attuino gli elementi di cognizione del fenomeno migratorio. Fin d'ora però dobbiamo prendere atto che il processo cognitivo che l'individuo attiva in tema di migranti è fondato sul presupposto, del quale ci racconta la scienza medica, che il cervello percepisce un'idea o una cosa attraverso il concorso dei sensi, di tutti i sensi che tra loro instaurano un vero e proprio concorso di acquisizione²⁹. E, sempre la stessa scienza ci conferma che quando un'emozione veicola un elemento cognitivo, questo è assunto dal nostro cervello in modo molto più incisivo e duraturo, salvandolo dalla quotidiana attività della nostra mente di cancellare, selezionandoli, i contenuti ritenuti non decisivi del nostro apparato di informazioni³⁰.

Dopo un percorso sociale fondato sull'unione dei simili e coronato dallo Stato nazionale (comunanza di lingua, codici comportamentali e regole sociali, fede religiosa e valori, etc.), l'individuo ha consolidato in via istituzionale la primaria attività di imitazione sociale (che avviene tramite i neuroni specchio e la dialettica tra Inconscio e Io), rendendo la diversità naturalmente e *ope legis* fattore di destabilizzazione emotiva dell'individuo che fa parte della comunità.

La minaccia generata dalla diversità è, prima che sia anche dimostrata, assunta come presunta e, nel caso, superabile per via cognitiva logica ed esperienziale solo attraverso una faticosa dialettica esterna e interna. Questo quadro è rafforzato nella dimensione cognitiva generata dalla rete internet e dai *social media*, oggi fonte primaria di informa-

²⁸ Cfr. il sondaggio citato più sopra in nota.

²⁹ G. Maira, *Il cervello è più grande del cielo*, Milano, Solferino, 2019.

³⁰ *Ibidem*.

zioni da parte dell'individuo³¹. Qui i processi cognitivi operano impiegando solamente due sensi ossia udito e vista. Si pensi ai profili *social* che divulgano episodi di violenza con partecipazione di individui con connotati fisici diversi da quelli tipicamente assunti come nazionali: video falsi o girati in altri Paesi o città. Potendo contare sui soli due sensi attivabili, per di più spesso di fronte a contenuti *deep fake* generati con IA e difficilmente distinguibili da chiunque rispetto a quelli reali, il cervello assume una cognizione che, se non è contraddetta in senso dialettico con altre informazioni e altri sensi, resta dominante nel cervello umano e ne costituisce presupposto del proprio comportamento. Qui, come vedremo più avanti, si innesta il tema della “dialettica” con le *fake news* attraverso l'attività dei media tradizionali e di altri soggetti in grado di fornire gli elementi per depotenziare i contenuti falsi o ingannevoli (la c.d. “militanza cognitiva” su cui torneremo alla fine delle nostre riflessioni).

Il tema percettivo dei fenomeni migratori è così forte che nel corso degli anni gli stessi interventi del legislatore nazionale (ma anche regionale, non competente in materia di sicurezza, nell'ambito dei servizi sociali³²) sono stati adottati anche per contrastare l'immigrazione illegale ma hanno ottenuto l'effetto di assecondare questa cognizione del fenomeno migratorio; se ogni Governo che si alterna alla guida del potere esecutivo adotta plurimi “decreti sicurezza” dedicati alle migrazioni, è evidente che si conferma una criticità pur comunicando di contrastarla. Inoltre, il contrasto alcune volte è meramente operato da “norme propaganda” come quelle che aumentano le fattispecie di reato o accrescono le pene e le sanzioni, giunte ormai a livelli tali da non ottenere alcun concreto effetto deterrente (il c.d. “populismo penale”)³³.

La cosa che colpisce è che se si guarda ai regimi politici non liberali, il registro di analisi delle politiche è ampiamente restrigente per le migrazioni (in entrata come in uscita) ma vi è anche il tentativo di erge-

³¹ Il 52% degli individui si informa dai social secondo le più recenti analisi di settore.

³² Cfr. A. Sterpa, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019 e a C. Bassu, G. Pistorio, A. Sterpa, *Diritto pubblico della sicurezza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023. Si pensi alle c.d. Ronde, al “controllo di vicinato” e ad altri casi ivi esaminati anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, costretta in questi anni a definire il concetto di sicurezza dal punto di vista giuridico e delle materie di intervento legislativo di Stato e Regioni.

³³ Cfr. E. Amodio, *A furor di popolo*, Roma, Donzelli, 2019.

re il proprio sistema a modello preferibile rispetto alle democrazie liberali. Il caso recente della Federazione Russa è emblematico.

Dopo aver improntato le politiche di accoglienza ad una rigida adesione del migrante al modello linguistico e culturale russo (anche a vantaggio dei cittadini delle *ex* Repubbliche sovietiche dell'Urss), di recente è stato realizzato un vero e proprio “permesso di accesso” in Russia per coloro i quali intendano “*fuggire*” dalle democrazie liberali³⁴.

Il tema delle migrazioni incontra quello della disinformazione in almeno due diversi contesti nella nostra ricerca incentrata sull'effetto dei flussi migratori nella “guerra cognitiva” contro le democrazie liberali europee. L'analisi di questo doppio incontro definisce un terreno di analisi utile all'implemento delle attività intellettuali prodromiche e integrate a quelle tipiche dei soggetti istituzionali competenti nei settori della difesa, della sicurezza nazionale, dell'*intelligence* e della politica estera.

Da un lato, infatti, la disinformazione può operare nell'ambito del canale di informazioni destinate al soggetto che decide di intraprendere uno spostamento al fine di giungere – senza un titolo legale – nel territorio di altri Stati; dall'altro può rilevare con riguardo all'individuo dello Stato di arrivo (finale o di transito che sia) del migrante che è chiamato a valutare, anche a fini politici ed elettorali, il fenomeno migratorio che interessa il proprio Paese, a prescindere – come vedremo – dal modello cognitivo che si sviluppa nel processo informativo e decisionale.

Per distinguere i due contesti possiamo definire il primo come la “*disinformazione del migrante*” e il secondo come la “*disinformazione dell'elettore*” ben consapevoli che, pur differenziati, i due fenomeni sono profondamente connessi tra loro. Essi, inoltre, producono un terzo effetto complessivo ossia l'impiego della “disinformazione” quale strumento della “guerra ibrida” (la c.d. “guerra cognitiva”³⁵) caratterizzata dal tentativo – più evidente negli ultimi anni – di destabilizzazione delle democrazie liberali deliberatamente operato da soggetti statuali con sistemi politici illiberali o anti-liberali.

³⁴ Si rinvia ad A. Sterpa, E. Iannario, *Quando le autocrazie sfidano la forma di stato liberal-democratica: riflessioni a margine del recente “editto” russo*, in *federalismi.it*, n. 28 del 2024, pp. 192 e ss.

³⁵ Guerra ibrida e guerra cognitiva costituiscono una metonimia nella misura in cui la guerra cognitiva è un sottogruppo della guerra ibrida.

Procediamo con ordine in questo articolato e delicato contesto e tentiamo di ricostruire lo scenario di fondo nel quale si collocano le nostre successive riflessioni. Per una approfondita e articolata definizione giuridica del concetto di disinformazione rinviamo agli studi di Silvia Sassi che, tra dettato formale (in particolare dell'Unione europea) e analisi dei processi reali, studia il tema seguendone le costanti mutazioni, mentre per gli aspetti più legati alle tecniche comunicative della disinformazione e alla comunicazione strategica al contributo del settore³⁶.

La lotta alla disinformazione, infatti, si colloca all'incrocio di due distinti diritti costituzionali: il primo è quello di libera manifestazione del pensiero, tutelato dall'art. 21 della Costituzione ma anche dalle Carte internazionali (inclusa la Cedu e la Carta di Nizza-Strasburgo ora inclusa nei Trattati dell'Unione); il secondo è il diritto ad essere informati e, più precisamente, ad una informazione plurale e libera che consenta la formazione di decisioni altrettanto libere. A prescindere da come declinare questo bilanciamento rispetto a mezzi di comunicazione sempre diversi (cfr. capitolo III), la questione si pone in termini sistemici in modo semplice: tanto più introduco regole che controllano i contenuti immessi nei mezzi di comunicazione, tanto più riduco la libertà di manifestazione del pensiero e di contro definisco la formazione di un diritto ad essere informati condizionato. Soprattutto, però, se costruisco un filtro che setaccia ciò che arriva al cittadino sto riconoscendo a qualcuno (un privato o il potere pubblico) il compito di poter dire cosa è "comunicabile" e cosa invece non lo è. Ora, il problema non si pone tanto se il contenuto sostanzia comportamenti penalmente rilevanti. In questi casi, infatti, il diritto ha costruito fattispecie che, pur non sempre precise, si sono consolidate e permettono di controllare le

³⁶ Dei due Autori che hanno collaborato alla ricerca, si vedano le rispettive pubblicazioni in materia e, in particolare, S. Sassi, *Disinformazione contro Costituzionalismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025 e M. Zizza, *Digitalizzazione, disinformazione, destabilizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025 oltre che i contributi nel volume, S. Sassi, A. Sterpa, a cura di, *Minacce ibride alla sicurezza nazionale: disinformazione e migrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025. Ancora, cfr. S. Sassi, L'Unione europea e la lotta alla disinformazione online, in *federalismi.it*, n. 15 del 2023, pp. 183 e ss. Sulla distinzione tra misinformazione/contenuti illeciti/disinformazione, oltre S. Sassi, *op. cit.*, vedi anche C. Capasso, *La guerra cognitiva tra prospettive giuridiche e contesto geopolitico africano* in S. Sassi, A. Sterpa, a cura di, *Minacce ibride alla sicurezza nazionale: disinformazione e migrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.

attività con un certo grado di prevedibilità come pretende la grande regola dello Stato di diritto.

Diverso è quando la notizia o la comunicazione che viene introdotta in rete non ha palesi caratteri di rilevanza penale (non è una diffamazione e neppure una calunnia ad esempio o non viola il buon costume): chi può intervenire in uno spazio di ampia discrezionalità? Nella Costituzione italiana, come sappiamo, si distingue tra “comunicazione interpersonale” disciplinata dall’art. 15³⁷ e comunicazione ai fini della libera manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.)³⁸. Mentre della prima sono garantite la segretezza e l’infungibilità del destinatario, nell’altra ovviamente non la segretezza ma la libertà di poterla esercitare con il solo ambiguo limite del buon costume³⁹. Oggi, anche in ragione della comu-

³⁷ “1. La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. 2. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell’autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge”.

³⁸ “1. Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. 2. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure. 3. Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell’autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l’indicazione dei responsabili. 4. In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell’autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all’autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s’intende revocato e privo d’ogni effetto. 5 La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica. 6. Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni”.

³⁹ Come ho ricordato in altra sede, “il limite del «buon costume» risente della fase storica; basta pensare alle pubblicità o ai film che contengono immagini a sfondo sessuale che certamente erano considerate violazioni del limite del buon costume negli anni ’50 ma non lo sono oggi. Nella sent. n. 293 del 2000 si trova una utile descrizione del limite del buon costume. Dice la Corte costituzionale: “l’art. 15 della legge sulla stampa del 1948, esteso anche al sistema radiotelevisivo pubblico e privato dall’art. 30, comma 2, della legge 6 agosto 1990, n. 223, non intende andare al di là del tenore letterale della formula quando vieta gli stampati idonei a “turbare il comune sentimento della morale”. Vale a dire, non soltanto ciò che è comune alle diverse morali del nostro tempo, ma anche alla pluralità delle concezioni etiche che convivono nella società contemporanea. Tale contenuto minimo altro non è se non il rispetto della persona umana, valore che anima l’art. 2 della Costituzione, alla luce del quale va letta la previsione incriminatrice denunciata. Solo quando la soglia dell’attenzione della comunità civile è colpita negativamente, e offesa, dalle pubblicazioni di scritti o immagini con particolari impressionanti o raccapriccianti, lesivi della dignità di ogni essere umano, e perciò avvertibili dall’intera collettività, scatta la reazione dell’ordinamento. E a spiegare e a dar ragione dell’uso prudente dello strumento

nicazione digitale, non è sempre facile collegare al mezzo impiegato il tipo di libertà che si sta esercitando (quando scrivo sulla mia bacheca *social* ad un gruppo selezionato di amici sto svolgendo una comunicazione interpersonale e quindi posso pretendere giuridicamente segretezza o sto manifestando liberalmente *urbi et orbi* il mio pensiero? La rivoluzione digitale, quindi, rende anche più difficile definire il campo di azione delle attività comunicative che, peraltro, proprio grazie al digitale hanno una divulgazione veloce e rapida in tutto il globo, oltre alla possibilità che siano salvate e utilizzate in canali *social* di comunicazione di messaggistica (attraverso gruppi o *ad personam*).

In questa sede introduttiva, semplificando, è sufficiente prendere atto che l'essere umano assumere le proprie decisioni sulla base di una serie di elementi (che sono sia logici che emotivi) e intervenire su questi elementi (ossia fornirne alcuni e non altri o piuttosto crearne di falsi perché del tutto inventati o parziali e incompleti) significa condizionare le decisioni dell'individuo come singolo (quindi la sua identità soggettiva), sia dell'individuo come componente di una comunità (l'assunzione di decisioni collettive)⁴⁰. Questo secondo aspetto rileva non solo quando il cittadino elegge gli organi politici del proprio Paese – si badi bene – ma anche quando quotidianamente costruisce modelli socio-culturali che tendono ad essere imitati dagli altri individui del gruppo.

Le decisioni individuali sono assunte in un modo molto complesso e non del tutto ancora noto alla scienza⁴¹; tuttavia alcuni elementi costituiscono un punto di partenza condiviso dagli studiosi e da quelli è utile muovere per la nostra riflessione. La prima evidenza, che ben spiegano molti studiosi da Pareto a Damasio, è che la sfera logico-cognitiva convive con quella emotivo-cognitiva, fin dalla percezione della realtà e

punitivo è proprio la necessità di un'attenta valutazione dei fatti da parte dei differenti organi giudiziari, che non possono ignorare il valore cardine della libertà di manifestazione del pensiero. Non per questo la libertà di pensiero è tale da inficiare la norma sotto il profilo della legittimità costituzionale, poiché essa è qui concepita come presidio del bene fondamentale della dignità umana” (A. Sterpa, *La comunicazione digitale, il potere e il costituzionalismo...*, pp. 30 e 31).

⁴⁰ Su questi aspetti non si può prescindere da S. Tiribelli, *Identità personale e algoritmo*, Roma, Carocci, 2023.

⁴¹ Oltre G. Maira, *Il cervello è più grande del cielo...* cit., cfr. anche A. Pirozzoli (2020), *La libertà di coscienza e le neuroscienze cognitive*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, *Consulta online*, giurcost.org.

della cognizione dell'ambiente e dell'altro⁴²; la seconda è che questa "assunzione" della conoscenza umana ha una struttura tendenzialmente completa solo se le cose sono acquisite con tutti i sensi (tatto, olfatto, vista, udito, gusto) e che le emozioni tendono a fermare in modo più radicale un concetto rispetto all'apprendimento solamente logico⁴³. Terzo aspetto riguarda il rapporto tra Io – ossia la parte consapevole che elabora un patrimonio di elementi decisori – e l'Inconscio che altri elementi detiene, non ancora del tutto emersi nell'Io, che però con quest'ultimo dialogano nella fase di assunzione delle scelte, come ci insegna Jung⁴⁴. Nell'inconscio sono presenti anche i modelli sociali e delle comunità di cui facciamo parte, assunti a base delle decisioni in quanto tali, grazie alla loro forza di fatto regolatoria dell'agire umano, in rapporto dialettico con l'Io unendo logica ed emozioni.

Se questo è, a grandissime linee, lo schema cognitivo-decisionale umano, è evidente che i sistemi giuridici e politici hanno sempre posto una elevata attenzione alla formazione della volontà dei consociati, ben prima che i regimi democratici dessero forma al diritto di voto e che esso divenisse, con il suffragio universale, lo strumento ordinario di legittimazione della classe dirigente politica e dell'indirizzo degli organi competenti alla individuazione delle scelte della comunità. Certo, il passaggio dalla società liberale – dove in pochi (pochissimi) votavano – a quella democratica, dove tutti sono titolari del diritto di voto, ha segnato un cambiamento di fondo per l'organizzazione del potere pubblico e per il costituzionalismo che a tale organizzazione presiede: occorreva da quel momento salvaguardare la comunità non più solamente dal rischio della dittatura di un monarca assoluto "per volontà di Dio" come nel passato, ma anche dalla dittatura della maggioranza del popolo che avrebbe potuto atteggiarsi, anche con un capo, a nuovo potere assoluto; un rischio che la storia del Novecento ha confermato con le dittature fascista, nazista e sovietica e che l'esperienza contemporanea mantiene purtroppo vivo. In questo senso il costituzionalismo ha dovuto perfezionare i propri strumenti dentro una logica per cui, se da un lato tutte le istituzioni devono essere legittimate dal popolo, al tempo

⁴² Il riferimento è allo studio di Pareto sulle "azioni non logiche"; sia permesso rinviare anche a A. Sterpa, *Il fallimento delle élite*, Cesena, Giubilei Regnani, 2025, in corso di stampa; A. Damasio, *L'errore di Cartesio*, Milano, Adelphi, 1995.

⁴³ G. Maira, *Il cervello è più grande del cielo...* cit., pp. 51 e ss.

⁴⁴ C. G. Jung, *L'Io e l'Inconscio* (1928), Torino, Boringhieri, 1948, *passim*.

stesso il popolo non può distruggerle attraverso una maggioranza dittatoriale che non sia in alcun modo limitata nel suo potere decisionale e che, quindi, senza limiti davanti a sé rischi di tendere ad imporsi al resto della comunità.

Questo aspetto è centrale per le nostre riflessioni. L'individuo che vive nelle liberal-democrazie fa parte di un sistema politico che mette al centro la persona e la sua volontà, ma al tempo stesso si deve difendere dagli eccessi ai quali può portare questa libertà. In particolar modo, si deve difendere dalla negazione dei valori posti a fondamento di quella società e che, proprio in quanto tali, la rendono diversa dalle altre e, in particolare, da quelle non liberal-democratiche. Insomma, è un individuo che ha accesso progressivamente a maggiori dosi di libertà in quasi tutti i settori della vita sociale, tanto da assumere il limite ad essa come una eccezione in quasi tutti questi ambiti. Si pensi al sistema di economia di mercato incentrato sul consumatore o al mercato delle idee dove ognuno, oggi, è al tempo stesso creatore di notizie e destinatario come ben descritto dagli studiosi⁴⁵. Si sono accresciuti i contesti in cui la libertà umana è meno compressa da vincoli di varia natura e così non poteva non accadere con il diritto di voto e la definizione dell'indirizzo politico del Paese allorché, la fine delle ideologie (e in certi casi anche delle idee) ha altresì liberato il comportamento elettorale umano dagli schemi del Novecento. Non è un caso che proprio questo indebolimento assiologico potrebbe essere, secondo alcuni studiosi, foriero di un nichilismo rischioso per le democrazie liberali⁴⁶.

Gli schemi di lettura della realtà forniti dalle ideologie, dalle fedi religiose e dalle consuetudini locali e sociali, unitamente ad un'alta politicizzazione della società e al ruolo invasivo dello Stato e del potere pubblico (con forte intervento nella società e nell'economia) hanno permesso – nel corso del tempo precedente – di “addomesticare” la libertà individuale ormai estesa a tutti anche dal punto di vista politico. Il sistema liberal-democratico, insomma, ha contenuto i rischi di questa “apertura” ai soggetti della comunità agendo sulla libertà cognitiva,

⁴⁵ Cfr. C. Pinelli, “Postverità”, *verità e libertà di manifestazione del pensiero in Media-laws*, n. 1 del 2017; L. Di Gregorio, *Demopatia. Sintomi, diagnosi e terapie del malessere democratico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019 e Id., *War Room Attori, strutture e processi della politica in campagna permanente*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2024.

⁴⁶ Cfr. da ultimo la ricostruzione di F. Severa, *Il fatto dell'integrazione*, Torino, Giapichelli, 2025.

culturale e politica dei consociati, costruendo nei fatti (partiti politici, media tradizionali, attori culturali, etc.) e in diritto (limiti alla libertà di manifestazione del pensiero, alla comunicazione interpersonale, etc.) strumenti di governo dell'accresciuta libertà individuale; non è questa la sede per ripercorrere le tappe di questo percorso dal punto di vista giuridico, si ricordi solo la centralità della libertà di manifestazione del pensiero come più volte richiamata dalla Corte costituzionale, al punto da definirla la “pietra angolare” dell'assetto costituzionale⁴⁷.

In particolare, ciò è accaduto dopo la Seconda guerra mondiale con l'ausilio delle carte costituzionali. Il “mondo libero”, per usare il linguaggio della “guerra fredda”, ha coniugato libertà e limiti (e spesa pubblica redistributiva) per sorreggere un modello – il proprio – contro quello del socialismo reale che, isolato e inefficiente, è franato su sé stesso. Proprio la fine dell'antagonismo globale, simboleggiato dal crollo del muro di Berlino nel novembre 1989, complici alcune speculazioni scientifiche, ha reso ancora più “disarmate” le democrazie liberali in assenza di nemici e di alternative istituzionali e ne ha smontato una gran parte degli strumenti giuridici e sociali di limitazione della espansione della libertà degli individui⁴⁸.

Oggi, nelle democrazie liberali, viviamo un contesto inedito di accresciuta libertà e, conseguentemente, si indebolisce la percezione dell'utilità e della portata giuridica del “limite”. Questa tendenza a superare il limite, d'altronde, come spiega Massimo Recalcati, è innata nell'individuo nella misura in cui egli tende a disconoscere il limite come insegna la narrazione del gesto di Adamo ed Eva con la mela e come simboleggia la Torre di Babele⁴⁹. Il punto è che se è vero (per fortuna) che quel limite si affievolisce, ciò non significa che sparisca, perché un limite deve comunque essere posto a garanzia della conservazione del sistema di comunità stesso. La stessa presenza dell'altro e

⁴⁷ L'espressione è impiegata nella sentenza n. 84 del 1969, ma in altre decisioni l'accento è egualmente forte: nella sent. n. 126 del 1985 si parla della libertà di pensiero come del “cardine di democrazia nell'ordinamento generale” e del suo legame con il principio democratico. Si vedano le riflessioni di M. E. Bucalo, *I volti della libertà di manifestazione del pensiero nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2023 e M. E. Bucalo, M. Caporale, A. Sterpa, a cura di, *Diritto pubblico di internet*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

⁴⁸ Senza dover arrivare agli eccessi su cui riflette T. Todorov (*I nemici intimi della democrazia*, Milano, Garzanti, 2012) che parla della tirannia di alcuni individui (pp. 103 e ss.).

⁴⁹ M. Recalcati, *Il gesto di Caino*, Torino, Einaudi, 2020.

della sua libertà costituisce un limite che le democrazie liberali gestiscono in positivo come risorsa. A maggior ragione se, diversamente dal 1989, compaiono sulla scena nuove candidature come alternative alla democrazia liberale.

Ecco, dunque, che si crea un nuovo contesto di guerra che potremmo definire “tiepida” (non calda come quelle mondiali e non fredda come quella successiva) tra due modelli di società nelle quali è predicato ed esercitato in concreto un diverso rapporto tra potere e libertà: quello liberal-democratico (con le sue varianti europea, statunitense e locali) e quello illiberale (dalla democrazia della Russia, alla autocrazia della Cina, all’Iran che è una teocrazia e così via, non a caso spesso alleate politiche negli scontri globali).

Il problema, che spesso non si sottolinea, è che questa volta la partita è ben diversa da quanto accaduto nel passato. Lo è per molti fattori sui quali, in alcuni casi necessariamente in modo rapido, torneremo. Ma lo è in primo luogo perché utilizza il fenomeno migratorio che, pur rappresentando una costante e una opportunità della storia globale, è oggi impiegato in senso negativo in questo scontro⁵⁰. Le nostre società liberali attraggono flussi migratori e ne beneficiano sia perché rappresentano le aree più ricche del mondo e materialmente necessitano di forza lavoro, ma anche perché culturalmente hanno aperto agli incontri umani addirittura come strumento di crescita nazionale (si pensi agli Stati Uniti d’America e all’*American Dream*). La centralità della persona, tipica della cultura occidentale, non solo non nega l’esistenza dell’altro ma lo rende un’opportunità e un limite al tempo stesso. L’altro, si pensi, è un’opportunità di identità nella misura in cui incarnando in “non Io” mi costringe a definirmi o, meglio, mi aiuta a farlo. Un uomo che crescesse solo, senza contatti umani, non accedrebbe agli strumenti tipici della socialità umana, della astrazione culturale e della creatività⁵¹.

⁵⁰ Su questi aspetti E. Augusti, *Migrare come abitare. Una storia del diritto internazionale in Europa tra XVI e XIX secolo...* cit.

⁵¹ Su questi aspetti cfr. M. N. Rothbard, *L’etica della libertà* (1982), Macerata, Liberilibri, 2000, secondo il quale “Quando diciamo che «l’uomo non è ‘libero’ di saltare l’oceano», ci riferiamo non tanto alla sua mancanza di libertà, bensì alla sua mancanza del *potere* di attraversare l’oceano, dovuta alle leggi fisiche che governano l’uomo e il mondo. La libertà di Crusoe di aderire a schemi mentali, idee, di scegliere i propri fini, è inviolabile e inalienabile; d’altro canto, l’uomo, non essendo *onnipotente* più di quanto non sia

Dall'altro lato, come ulteriore aspetto degno di analisi, la “bomba migratoria” si attiva da Paesi poveri, dove non c'è spesso alcuna cultura istituzionale della centralità della persona e del suo assoluto rispetto⁵²: in quelle aree in alcuni casi vi sono sistemi politici corrotti e indebitati che cadono vittime di accordi capestro con Cina e Russia (ben descritti da ultimo da molti studiosi e dalle istituzioni⁵³) e che considerano il mercato delle armi funzionale al controllo del territorio; governi, peraltro, spesso sostanzialmente (quando non formalmente) esclusi da meccanismi di consenso democratico. Ciò vale a maggior ragione nella fascia di paesi africani sotto il Sahara (*Sabel*) oggetto della nostra indagine, dove – va ricordato – il peso della Russia ha portato anche ad un recente disimpegno militare occidentale (al netto, per l'Italia, delle iniziative collocate in alcuni di questi Paesi con il “Piano Mattei”)⁵⁴, a cambiamenti di classi dirigenti e ad un crescente ruolo della Cina nella costruzione delle infrastrutture e nell'industria estrattiva⁵⁵.

onnisciente, scopre sempre che il suo potere di fare ciò che vorrebbe è limitato. In breve, il suo *potere* è necessariamente dalle leggi naturali, mentre lo stesso non accade alla libertà della sua volontà” (p. 65).

⁵² Segnala le problematiche del rapporto tra i modelli occidentali di costituzionalismo nelle transizioni costituzionali africane M. Nicolini, *Le transizioni costituzionali africane come processi di reinvenzione delle tradizioni*, in *federalismi.it*, n. 31 del 2024, pp. 1 e ss.; secondo l'A. “la metabolizzazione, si aggiunga, è spesso ostacolata dalle specificità del contesto sociopolitico e culturale e dalla perdurante applicazione di concezioni non occidentali di diritto che agli Europei sono difficilmente conciliabili con il costituzionalismo occidentale” (p. 7); cfr. inoltre R. Orrù, *Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?*, in *DPCE online*, n. 3 del 2020, il quale ricorda come “Africa subsahariana è stata riguardata come il luogo geografico connotato, sopra ogni cosa, dall'estrema instabilità politica associata all'apparente inesorabile imperversare di regimi autocratici” (p. 4110).

⁵³ E. Borghi, *Sotto attacco*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2024; cfr. anche le varie e interessanti analisi degli Autori della rivista *formiche.net*.

⁵⁴ Cfr. il decreto-legge n. 161 del 2023 convertito nella legge n. 2 del 2024 e la definizione delle linee operative di cui al D.P.C.M. del 7 ottobre 2024, nonché con il progetto *Global Gateway* promosso dall'Unione europea e l'*America Partnership for Global Infrastructure and Investment* quale iniziativa promossa dagli Stati Uniti; cfr. le riflessioni di C. Marchese, *Lo sviluppo infrastrutturale e la transizione digitale nel Continente africano alla luce del Piano Mattei in federalismi.it*, n. 23 del 2025, pp. 52 e ss. Cfr. in ogni caso, le riflessioni contenute nel *focus* Africa della rivista *federalismi.it*.

⁵⁵ Cfr. A. Moretti che ricorda come “non a caso, Mali, Burkina Faso e Niger, i tre Paesi dell'Africa Occidentale che sono maggiormente stati colpiti da operazioni di disinformazione, hanno tutti subito *golpe* militari tra il 2022 e il 2023. In Niger, ad esempio, un massiccio utilizzo di *bot* e *fake news* da parte di bot riconducibili ad agenti russi è riuscito a convincere gran parte della popolazione a temere un'imminente invasione dell'ECOWAS,

Gli accordi con Russia e Cina solamente in minima parte portano vantaggi alla popolazione locale; in certi casi la costruzione delle infrastrutture è riservata ad aziende cinesi quando, in caso di mancati pagamenti, addirittura non diventano di proprietà cinese⁵⁶. O, in altri casi ancora, la vendita di armi agli Stati africani è compensata con concessioni ai cinesi sul territorio o alla presenza di loro basi logistiche facilmente assumibili a scopi militari anche se formalmente collocate per il mero controllo della sicurezza degli investimenti fatti e della loro materiale realizzazione⁵⁷. La Cina assume e gestisce i rischi di investimenti su quel territorio con strumenti che difficilmente potrebbero essere impiegati dalle democrazie liberali o che non passerebbero il vaglio di legalità del diritto o quello di legittimazione del consenso politico per i governi occidentali. C'è una vera e propria asimmetria tra l'occidente e le dittature: si pensi solo alle forme di acquisizione dei contratti all'estero (che possono provocare controlli e inchieste in Europa contro aziende sia pubbliche che private) o all'assunzione di rischi finanziari senza – come in Cina – forme di garanzia pubblica. O ancora al controllo politico su queste scelte che, nelle democrazie e nelle dittature, non c'è né da parte del popolo, né da quella del Parlamento o di una qualche “opinione pubblica” critica che, infatti, è del tutto “arruolata” per timore o per vantaggi nelle fila del consenso al potere politico. Basti pensare all'ampio dibattito anche dottrinario sul colonialismo, neo-colonialismo e “dipendenze” che si sviluppa in Italia anche con riguardo alle

per reprimere il golpe appena avvenuto. La diffusione di questa notizia ha provocato nella popolazione sfiducia nei confronti dei negoziati tra la classe politica e i mediatori internazionali, avvicinandoli alle posizioni dei golpisti. Un ulteriore obiettivo dell'influenza russa nel *Sabel* è infatti convincere i Paesi recentemente entrati nell'orbita della Federazione Russa a lasciare l'ECOWAS, la Comunità Economica dei Paesi dell'Africa Occidentale, che viene considerata un'organizzazione troppo vicina alle vecchie potenze coloniali occidentali. Non a caso, il passato coloniale della Francia e le politiche di segregazione razziale che hanno caratterizzato gli Stati Uniti fino alla fine degli anni '60, sono il principale *leit motiv* della propaganda filorussa nel continente” (*La disinformazione russa in Africa: obiettivi e modalità*, in *mondointernazionale.org*, 2024); cfr. inoltre l'interessante saggio di Ludovico Mocchi Guicciardi, *Gli investimenti cinesi in Africa Sub-Sahariana. Implicazioni geopolitiche, strategiche e di sicurezza* in Aa. Vv., *Il mondo in guerra. Otto saggi di geografia politica ed economica per comprendere il tempo e lo spazio in cui viviamo*, Roma, Tab, 2024, pp. 35 e ss. Del disimpegno Usa in questa area parla F. Andreatta, *op. cit.*, p. 135.

⁵⁶ L. Mocchi Guicciardi, *Gli investimenti cinesi in Africa Sub-Sahariana. Implicazioni geopolitiche, strategiche e di sicurezza...* cit.

⁵⁷ *Ibidem*.

iniziative in corso nei rapporti tra Stati europei e Africa⁵⁸. Sono elementi che possiamo definire di vera e propria “concorrenza sleale” tra democrazie liberali e resto del mondo, confermando che la dinamica non può essere collocata negli accordi internazionali, ma su di un piano di sicurezza nazionale e di difesa dove, come sappiamo, le logiche di azione devono essere differenti, non solo proteggendo l’economia (si pensi all’istituto della *golden power*), ma anche per impiegarla in senso pro-attivo.

Ciò ha comportato una ritirata di fatto del mondo libero da questi territori, lasciandoli quasi privi di rapporti e legami politici ed economici con le liberal-democrazie. Un terreno vergine dove è divenuto possibile per gli altri fare serenamente quello che si vuole, anche disinformazione sulle popolazioni e attivare flussi di migrazione verso nord che, se sopravvivono al viaggio e al deserto, ma anche alle mafie locali e a quella libica che gestiscono anche il mercato degli organi e dei corpi, può arrivare a salpare dalle coste africane verso il nostro Paese; arrivando, così, a generare un effetto di destabilizzazione sull’individuo e sulle istituzioni che questo studio dimostra sia un fenomeno da attenzionare.

2.1. La “disinformazione del migrante”

Come si evince dalla ricerca e dai contributi qui di seguito pubblicati, il migrante accedendo alla rete internet, ai *social* e ai nuovi media attraverso il proprio *device*, assume facilmente sia le informazioni di contesto (ad esempio la presunta facilità dell’accesso illegale ad un Paese) che quelle dirette (come impostare il viaggio, a quale mezzo e con quali costi accedere, chi contattare, etc.), sia da soggetti organizzatori che da contatti e famigliari che hanno già svolto il viaggio con consenso. Ciò, peraltro, avviene anche attraverso codici comunicativi extra-linguistici che superano le barriere delle diverse lingue e delle numerose lingue dialettali locali africane⁵⁹. La valutazione di questi contenuti non è facile per il soggetto interessato. Basti pensare ai *post* di un connazionale che ostenta ricchezza sui *social*, piuttosto che ad un video di *deep*

⁵⁸ Di nuove dipendenze parla ad esempio C. Marchese, *op. cit.*

⁵⁹ Cfr. i contributi in S. Sassi, A. Sterpa, a cura di, *Minacce ibride alla sicurezza nazionale: disinformazione e migrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.

fake, prodotto con l'IA, che simula contesti, dialoghi e concetti verosimili o comunque non facilmente negabili nelle condizioni cognitive in cui si trova l'utente. Non si tratta certamente di una novità se si pensa che, grazie alle pubblicità trasmesse dalla televisione italiana e recepite fin dal sistema analogico in Albania (nonostante i divieti del regime comunista), l'idea che si era diffusa in quel Paese sulla nostra qualità della vita si era formata su quegli spazi di vita individuale e collettiva rappresentati nelle *réclame*. Oggi si aggiunge, a quella propensione ad una vita migliore, anche la riduzione delle opportunità nel territorio di partenza, la desertificazione e la riduzione della qualità della vita dal punto di vista ambientale e addirittura della sopravvivenza, le guerre civili e gli scontri tribali e lo sfruttamento della manodopera da parte degli investitori anche stranieri. D'altronde, le migrazioni avvengono certamente per necessità vitale di fuggire pericoli (con tutto ciò che comporta – dal punto di vista giuridico – questa ragione in termini di protezione internazionale, diritto di asilo e classificazione dei Paesi sicuri e non), ma anche la mera volontà di opportunità di vita migliori, stante per alcuni la sussistenza di un diritto a migrare connaturato alla dignità umana e alla libertà di realizzare la propria identità soggettiva⁶⁰.

Ad oggi, salvo alcune iniziative istituzionali tese a colpire la disinformazione in quell'area, assistiamo ad una doppia debolezza nella risposta del mondo occidentale che è, come dalla ricerca si muove in premessa, un *target* della "guerra ibrida"⁶¹. Gli Stati non sono abbastanza forti per imporre il controllo dei contenuti che circolano in rete. Il potere pubblico non riesce a farlo (ammesso che sia apprezzabile come soluzione, sul punto torneremo) nelle democrazie ricche e organizzate figuriamoci se possa in quel contesto (se non in chiave autoritaria sul modello cinese e russo); ma al tempo stesso la struttura della società non è abbastanza forte per rispondere in via autonoma all'inondazione di *fake news* ossia per costruire una capacità critica e di smentita della disinformazione. Resta ammirevole il tentativo di combattere l'azione avversaria in via istituzionale, anche da parte del Ministero dell'interno, per rendere consapevoli le persone dei rischi che si corrono, dal punto di vista fisico e giuridico, nella scelta di entrare in modo

⁶⁰ Cfr. ancora Eliana Augusti, *op. cit.*

⁶¹ Utili fonti sulla questione sono rinvenibili in <https://it.usembassy.gov/it/come-il-cremlino-diffonde-la-disinformazione-in-africa/> e nei documenti ivi citati.

illegale in un altro Paese, ma si tratta di uno strumento inevitabilmente di ridotto impatto in questo contesto. Egualmente ammirevole il tentativo di produrre ricchezza in quei territori, dove ancora possibile, con la cooperazione internazionale o per l'azione di associazioni e soggetti privati e religiosi. Appare evidente la difficoltà degli Stati *target* di incidere in modo significativo sulla partenza sui flussi migratori che appaiono sempre più un carattere quasi inevitabile della globalizzazione umana. Una difficoltà oggettiva e non di volontà politica perché fortemente condizionata dal contesto di scontro con i “disinformatori” e dal funzionamento capillare e senza mediazione – come invece avveniva nei media tradizionali – della rete internet⁶². Come sappiamo, infatti, non è possibile applicare le norme europee fuori dal nostro continente e, in ogni caso, il concetto di editore (direttore, proprietario) che si applicava ai media tradizionali (radio, tv, stampa) presupponeva che i mezzi impiegati fossero materialmente controllabili prima che giuridicamente regolabili. Come è stato ricordato, nei media tradizionali, vi era una limitatezza materiale (frequenze radio-tv, pagine di stampa...) che costringeva a scegliere chi pubblicasse e cosa pubblicasse. Ciò comportava una capacità di controllo delle informazioni che, anche senza l'ammissione di forme di censura, poteva responsabilizzare il fornitore di notizie e tutelare il soggetto informato in un pluralismo controllato. Oggi non è più così e tutti informano tutti su tutto⁶³.

2.2. La “disinformazione dell'elettore”

Ancor più complesso il quadro che caratterizza l'altra dimensione corruttiva dell'agire umano ossia il condizionamento che la “comunicazione” dell'evento migratorio produce nei confronti dell'elettore europeo e, in particolare, italiano. Vale qui la pena riflettere brevemente

⁶² In realtà un certo effetto di mediazione, ma non controllabile, è oggi svolto dagli algoritmi, ma non nel senso editoriale tradizionale. Su questi aspetti cfr. M. E. Bucalo, M. Caporale e A. Serpa, a cura di, *Diritto di internet...* cit. e A. Sterpa, a cura di, *L'ordine giuridico dell'algoritmo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

⁶³ Si rinvia a A. Sterpa, *La libertà di comunicazione digitale, il potere e il costituzionalismo* in C. Bassu, G. Pistorio e A. Sterpa, a cura di, *Diritto pubblico della sicurezza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 15 e ss. e A. Sterpa, *L'ordine giuridico dell'algoritmo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

sulle condizioni oggettive in cui opera la disinformazione rivolta “all’interno” dei sistemi liberi: un flusso di informazioni che supera le barriere nazionali e si posiziona nel *device* a disposizione permanente del cittadino. Essa, infatti, poggia su alcune condizioni di fondo che la facilitano: la maggior parte delle informazioni sono assunte dai canali *social* e lo sono con brevi e rapidi scritti o addirittura con video e *meme*; l’assunzione di informazioni è condizionata in modo crescente da esigenze di rapidità e accessibilità intendendo, con quest’ultima, la fuga da spiegazioni complesse e approfondimenti eccessivi, ben supportata dal crollo della capacità di attenzione e dalla riduzione del vocabolario a disposizione da parte dell’utente. Accade così che profili *social* diffondano immagini di illegalità o di scontri sociali con migranti girate in altri Paesi o create con l’IA per creare nel destinatario una sensazione di precarietà e di insicurezza che diventerà la priorità per valutare altri dati come quello migratorio e fare scelte che riguardano la propria comunità. Questo d’altronde vale anche per le realtà locali visti i tentativi che alcuni profili fanno di divulgare notizie false per screditare Sindaci e amministratori, ma ancor di più vale per i temi della sicurezza sia a livello locale che nazionale.

Qui, infatti, sta un altro aspetto della vicenda cognitiva italiana. Il tema delle migrazioni è stato assunto nell’ambito delle politiche di sicurezza intesa nel senso di ordine pubblico, diversamente da altri Paesi nei quali è appannaggio dei ministeri e delle strutture amministrative che si occupano di politiche sociali; con ciò facendo si è attivata la spirale di sicurezza inappagata di cui parla Robert Castel⁶⁴. Il punto non può essere affrontato in questa sede nella sua vasta portata, ma ciò comporta che – da un lato – l’ottica privilegiata delle politiche sulle migrazioni adottate sia di tipo securitario e – dall’altro – che la stessa migrazione sia percepita in via comunicativa come una questione di pregiudizio dell’incolumità personale, oltre che di insicurezza sociale.

Le politiche della sicurezza in Italia hanno conosciuto una espansione costante in questi ultimi anni, a prescindere dalla composizione politica dei Governi che si sono succeduti, anche perché si tratta di un tema ad alta redditività elettorale. Nelle campagne elettorali l’insicurezza legata ai flussi migratori irregolari fornisce la possibilità di concretiz-

⁶⁴ R. Castel, *L’insicurezza sociale. Che significa essere protetti?* (2003), Torino, Einaudi, 2011.

zare ampi consensi, tanto che – ad esempio – le Regioni, che non sono in alcun modo competenti in materia di sicurezza-ordine pubblico, si sono affaccendate ad adottare misure in materia fino a costringere la Corte costituzionale ad annullare diversi interventi legislativi; o, ancora, tanto da rendere gli stessi Sindaci protagonisti del tema securitario⁶⁵.

L'analisi della “disinformazione degli elettori” non sarebbe adeguata, inoltre, senza considerare almeno altri due aspetti della attuale vita di comunità. Il primo è la fine dell'era dell'opinione pubblica per come noi l'abbiamo intesa nel corso del secolo scorso ossia come creazione di una lettura maggioritaria degli eventi sulla base di canoni esegetici comuni e spesso collettivi⁶⁶. Ad essa si è sostituita una parcellizzazione delle opinioni con un crescente ruolo dell'esegesi individuale ma solitaria fino, in certi casi, addirittura alla creazione di una de-responsabilizzazione individuale (alcuni parlavano già negli anni 70 della c.d. “de-individualizzazione”)⁶⁷ e di una narrazione auto-prodotta dall'individuo nell'ambito di bolle cognitive auto-legittimanti. Ciò anche a prescindere dal fatto che un fatto costituisca una verità.

Come abbiamo più volte sottolineato, infatti, nell'era dell'infinità delle informazioni possibili, l'individuo opera con la propria mente limitata (il limite è una caratteristica intrinseca umana) che è abituata a selezionare dati e informazioni, tanto che il cervello umano la notte resetta le informazioni e cancella quelle non utili. In questo infinito di possibilità, al fine di non perdere la propria serenità, l'essere umano escogita strumenti di sopravvivenza cognitiva quali, ad esempio, le scorciatoie cognitive ossia mette ordine con quello che ha a disposizione. Oggi per farlo si appoggia anche all'intelligenza artificiale che per lui già seleziona le informazioni alle quali accedere e che, come sappia-

⁶⁵ Sia concesso rinviare a A. Sterpa, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza...* cit. e C. Bassu, G. Pistorio e A. Sterpa, a cura di, *Diritto pubblico della sicurezza...* cit.

⁶⁶ Cfr. J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica* (1962), Roma-Bari, Laterza, 2001 che evidenzia il legame storico della formazione dell'opinione pubblica con la centralità della borghesia. P. Bourdieu, *L'opinione pubblica non esiste* (1973), in S. Cristante, a cura di, *L'onda anonima*, Roma, Meltemi, 2004, pp. 182 e ss.

⁶⁷ Nella psicologia sociale si intende la perdita, da parte dell'individuo, del senso della propria responsabilità personale quando è inserito in un contesto di gruppo caratterizzato da anonimato e dinamiche di massa. Tutto detto già nell'analisi delle masse, cfr. ovviamente G. Le Bon, *Psicologia delle folle. Un'analisi del comportamento delle masse* (1895), Milano, TEA, 2020, J. Ortega Y Gasset, *La ribellione delle masse* (1929), Milano, SE, 2001.

mo, può essere impiegata al fine di circondare la persona solo delle informazioni che preferisce o che si preferisce che siano accessibili. È noto, infatti, che il cervello umano è particolarmente predisposto all'accoglimento delle *fake news* nella misura in cui esse costituiscono una scorciatoia cognitiva ossia una risposta esaustiva nella sua semplicità appagante rispetto al fine di mettere ordine nel proprio panorama cognitivo.

Sul punto la scienza ha prodotto ampi esperimenti ai quali si rinvia e che convergono sull'adesione alla semplicità confermativa (*bias* confermativi): meglio una bugia semplice che mi tranquillizza dal punto di vista cognitivo ed emotivo che una verità complessa che mi impegna e destabilizza dal punto di vista cognitivo ed emotivo. Uno schema, questo delle conferme, che ha portato ad una polarizzazione dei rapporti anche corporei. Se, infatti, da un lato la convivenza fisica potrebbe attenuare gli elementi di contrasto costruiti a distanza, ossia attraverso la rete, i segnali ci dicono che alcune società (il caso più eclatante, secondo alcuni studi è quello statunitense) hanno visto un altissimo tasso di polarizzazione dei rapporti umani fino ad arrivare a matrimoni quasi esclusivamente tra persone della stessa appartenenza politica⁶⁸.

⁶⁸ Cfr. l'analisi dei dati di Marco Mariano, *Bolle e identità negli Stati Uniti della polarizzazione ideologica* in www.aspeniaonline.it, 2020; riferimenti utili anche in F. D'Auria, *La polarizzazione sociale negli Stati Uniti e le possibili strategie per contrastarla* in <https://ilbolive.unipd.it>, 2021.

CAPITOLO II

DEMOCRAZIE LIBERALI E DEMOCRAZIE NON LIBERALI: I MIGRANTI NELLA “GUERRA TIEPIDA”

SOMMARIO. 1. Il concetto giuridico di guerra e la “guerra cognitiva”. 2. Con chi siamo in guerra? 3. I sistemi geopolitici tra convivenza e dominio. 4. La “cognitive warfare” nell’“ordine giuridico dell’algoritmo”: il terreno di battaglia.

1. *Il concetto giuridico di guerra e la “guerra cognitiva”*

Il concetto di guerra, attraversata la storia dell’umanità, è finito inevitabilmente nelle costituzioni contemporanee, trasferendo in esse il carattere storico della sua definizione. Quando fu scritta la Carta costituzionale, le forme della guerra che il diritto avrebbe dovuto disciplinare non potevano che essere quelle note ossia quelle che l’esperienza aveva consolidato negli scontri tra gli Stati.

Sostanzialmente, i costituenti hanno redatto la nostra Carta avendo in mente lo scontro materiale tra eserciti nel tentativo di occupare il territorio di un altro Stato per sottrarlo al controllo dell’avversario. La guerra, come entrata in Costituzione, è contesa di sovranità ossia di dominio politico e normativo su un pezzo di territorio sul quale stanziava una parte della popolazione.

Come noto l’art. 78 della Costituzione prevede che “*Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari*”, mentre spetta al Presidente della Repubblica dichiarare lo stato di guerra (art. 89); funzione questa connessa ed elencata accanto al suo ruolo di guida e comando delle Forze armate, presidente del Consiglio supremo di difesa. Che si tratti di guerra di difesa o di guerra preventiva, quanto piuttosto della negazione di guerre d’iniziativa (nello specifico aggressive), non è questa la sede per approfondire il tema sul quale la dottrina si è ampiamente trattenuta nei decenni scorsi e, in particolare, dopo la fine del “bipolarismo globale” e della “guerra fredda”. Quello che è certo è che la Costituzione pone l’estrema soluzione della guerra tradizionale di

difesa del territorio, della popolazione e della sovranità, come non solo possibile ma come necessaria visto che su tutti i cittadini grava il dovere della difesa della Patria e su chi svolge incarichi pubblici anche la fedeltà alla Repubblica, nel più generale obbligo di rispetto delle norme adottate nel sistema costituzionale. Tutto ciò, ovviamente, nell'ambito del generale principio del ripudio della guerra di cui all'art. 11 Cost. da intendersi come ripudio della guerra aggressiva e non certo di quella difensiva, al netto della definizione del carattere difensivo di un intervento, magari anche preventivo, rispetto alla minaccia certa e incombente.

È però vero che accanto a questa soluzione estrema, la Costituzione permette la costruzione di un sistema alternativo e di minor impatto istituzionale per la difesa permanente delle istituzioni repubblicane e del sistema di valori che esse perseguono. Si tratta della sicurezza nazionale, un grado di impegno meno visibile dello spostamento delle forze armate ma non meno rilevante e incisivo, che è prevista espressamente in Costituzione. Citata come materia di esclusiva spettanza dello Stato (l'etichetta formale è "sicurezza dello Stato" nell'art. 117, comma 2, Cost.), essa compare espressamente nella disciplina dello scioglimento "sanzionatorio" (sul punto la dottrina non è unanime) previsto dall'art. 126 della Cost. Tuttavia, pur non citato, è implicito un sistema di difesa dei valori costituzionali laddove la Costituzione, a più riprese, come abbiamo appena detto, prevede la fedeltà alla Repubblica e il rispetto della Costituzione¹.

Vi è infine un sistema amministrativo e penale che difende i valori repubblicani con una pluralità di strumenti (si pensi alla normativa anti-terrorismo ossia politico e religioso) ordinariamente attivi nell'ambi-

¹ Alessandro Morelli precisa che "si può, dunque, ragionevolmente concludere che la Repubblica alla quale la Costituzione esige che venga assicurata fedeltà non è un qualunque regime non monarchico che adotti il principio dell'autogoverno, ma il sistema costituzionale vigente e, in definitiva, l'insieme dei principi che lo connotano" (Id., *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 69). Un tema, questo, che è ben connesso alla difesa della Patria di cui all'art. 52 Cost. ("*La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici*") sul quale la Corte costituzionale ha più volte sottolineato sia la connessione con la difesa dei valori della Repubblica (cfr. in particolare sent. n. 106 del 2009 e le altre ivi richiamate) sia con riguardo all'accesso dei non cittadini al servizio civile (sent. n. 119 del 2015), cfr. anche A. Sterpa, *Dall'etica politica alla onorabilità giuridica: servire la Repubblica nell'era della complessità* in M. Valentini, G. Melis, a cura di, *Pro bono communi. Scritti in memoria di Carlo Mosca*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, pp. 125-143.

to dell'organizzazione statale e posti spesso in modo connesso tra autorità di pubblica sicurezza, magistratura e autorità giudiziaria e sistema di *intelligence*.

Finora, le minacce alla Repubblica, di diversa forma, si sono collocate lungo questi tre assi, facendo spesso comunicare tra loro strumenti tradizionalmente ascritti ad uno solo di esso², stressando non poco – ad esempio – istituti come il segreto di Stato³. Il sistema di sicurezza, insomma, ha agito in modo circolare, non arrivando mai alla dichiarazione dello stato di guerra, ma senza dubbio portando le misure ad essere caratterizzate da veri e proprio interventi bellici in contesti internazionali a seguito di accordi tra Stati e nelle organizzazioni internazionali (Onu e Nato)⁴. Queste coordinate sono adeguate anche per la guerra ibrida e, in particolare, per quella cognitiva?

Se questo è – sommariamente – il contesto giuridico di riferimento, occorre allora capire se la condizione attuale di guerra ibrida e cognitiva rientri tra le fattispecie di guerra previste in Costituzione e in grado, come tale, di attivare meccanismi di radicale riassetto delle istituzioni.

Innanzitutto, va ricordato che il concetto di “guerra ibrida” annovera al proprio interno azioni diverse ma tutte tese ad indebolire il corretto svolgimento delle attività di uno Stato indipendente. Nel corso degli anni, dalla convivenza di elementi tradizionali tipici dei conflitti fisici con nuove forme di attacco, si è progressivamente posto l'accento sulla guerra ibrida come attività che minaccia un sistema politico per destrutturarlo. Attacchi *cyber*, alle reti elettriche o alle infrastrutture, specialmente se resi anonimi dalle nuove tecnologie, come disinformazione, *fake news* e attività di propaganda spinta costituiscono i metodi più noti di indebolimento di un paese *target*. Poniamo non a caso l'ac-

² Si pensi alle misure durante il terrorismo ideologico e il sequestro e l'uccisione di Aldo Moro. Come ricorda Neppi Modona, fu la Corte costituzionale a pone alcuni “palletti” definendo la situazione “essenzialmente temporanea”: l'emergenza “legittima [...] misure insolite” che “perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo” (cfr. G. Neppi Modona, *La giurisprudenza costituzionale italiana in tema di leggi di emergenza contro il terrorismo, la mafia e la criminalità organizzata* in T. GROPPPI, *Democrazia e terrorismo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006, pp. 87 e ss.).

³ N. Viceconte (*Il segreto di Stato*) con riguardo al segreto di Stato nel volume a cura di C. Bassu, G. Pistorio e A. Sterpa, *Diritto pubblico della sicurezza...* cit. e il caso Abu Omar giunto all'attenzione della Corte costituzionale e della Cedu.

⁴ Cfr. sul tema P. Carnevale, a cura di, *Guerra e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2004 e le riflessioni nei saggi contenuti.

cento sul concetto di guerra ibrida come “indebolimento” del Paese, del suo funzionamento e della sua credibilità. Vediamo perché.

Tutti i regimi politici, quelli democratici e anche i più feroci e tesi al controllo dei consociati, tendono a garantirsi un appoggio popolare, fosse per adesione o – nel caso dei sistemi illiberali – per timore. Nessuno governa “contro il popolo”, neppure nelle autocrazie dove la forma del comando è giustificata dal supremo fine del bene del popolo e dello Stato. A maggior ragione allora nei sistemi dove la scelta e il ricambio delle classi dirigenti è assicurato dal voto libero e eguale dei componenti della comunità e si costruisce una aspettativa all’efficienza e alla tutela dei cittadini. Nelle democrazie liberali, infatti, l’individuo è sempre al centro delle dinamiche di consenso e di sostegno al potere pubblico, non solo quando vota e sceglie i propri organi politici. Così, attaccare uno Stato sabotandone il rifornimento energetico o fermanone i servizi per un po’, non solo produce danni materiali di rilevanza economica e finanziaria, ma produce “disaffezione” verso il potere pubblico. L’adesione del cittadino al patto di convivenza, infatti, è fortemente menomata dall’inefficienza dello Stato, così come da eventi come quelli di corruzione, che rompono la fiducia verso le istituzioni e rischiano di pregiudicare anche la fedeltà ad essi. Un rapporto sinallagmatico tra individuo e ordinamento giuridico nel quale il primo aderisce ad esso e lo sostiene in cambio di protezione e sviluppo, diritti e benessere, può essere pregiudicato dall’inefficienza costante e dall’indempienza pubblica.

Mentre l’inefficienza statale può ben essere sterilizzata nelle autocrazie (negazione del problema, controllo dei media, individuazione di singoli colpevoli isolati e puniti in modo esemplare), nelle nostre democrazie il principio di base è esattamente l’opposto ossia il combinato disposto di trasparenza e responsabilità. Il cittadino delle democrazie liberali è non solo esigente, ma anche in grado di agire se insoddisfatto; esattamente l’opposto del cittadino-suddito delle democrazie e dei sistemi autoritari che non è esigente (se lo diventa è controllato e indotto a non esserlo) e non conosce, oltre alla centralità della persona rispetto allo Stato, il meccanismo della trasparenza e della responsabilità.

Come ha evidenziato lo storia del diritto, infatti, nel corso del tempo il potere pubblico – ossia una forma di condizionamento unilaterale dell’individuo da parte di un soggetto esterno ad esso – ha assunto caratteri diversi e, in particolare, ha abbandonato le forme “presunte” e

“ataviche” del potere fideistico e religioso. Ci si è progressivamente allontanati, nella storia del potere, da forme di “obbedienza muta” per passare a forme di progressiva “adesione motivata” fino alla stessa legittimazione del potere pubblico ad opera dei soggetti destinatari (principio liberal-democratico)⁵.

Ciò comporta che il mal funzionamento (o finanche la sua percezione da parte dei consociati) di un sistema politico e istituzionale, un decadimento della qualità dei servizi e della sicurezza degli individui possono costituire strumenti di indebolimento di un sistema giuridico fino a delegittimarlo, con ciò, delegittimando le regole di fondo del suo funzionamento (quelle democratiche e liberali) per abbracciare magari logiche e valori diversi come quelli delle democrazie che, non caso, fanno spesso sfoggio di efficienza, ordine e forza.

Nell’ambito di questa attività, un ruolo specifico ha l’indebolimento dell’adesione del singolo al suo patto di comunità attraverso la disinformazione che, raggiingendolo, lo rende “soldato nemico in patria”.

La domanda che ci dobbiamo porre, prima di tutto dal punto di vista giuridico, è “in che tipo di minaccia ci troviamo”; ciò, al fine di comprendere quali azioni è costituzionalmente legittimo porre in essere per contrastare la minaccia che grava sul nostro sistema democratico. E se queste azioni, visto che di guerra si tratta, debbano avvenire “nella Costituzione” o “*extra constitutionem*” (lo “stato di eccezione”) invocando un potere derogatorio vista la minaccia alla sicurezza nazionale⁶.

Partiamo dalla minaccia ossia dal cittadino disinformato. Va ricordato che, nelle nostre democrazie, esiste una sfera intangibile di autodeterminazione umana nella quale il diritto costituzionale non può entrare ossia la sfera della propria dignità e della decisione di ciascuno di noi di voler divenire un *unicum*, un soggetto unico e irripetibile nella evoluzione della propria esistenza.

Dall’altra, però, non è irrilevante che il comportamento di quel soggetto possa avere effetti potenzialmente distruttivi sull’intero sistema. Il soggetto disinformato è – si passi il paragone forte ma rende l’idea – un

⁵ P. Alvazzi del Frate, *Individuo e comunità*, Torino, Giappichelli, 2020, spec. pp. 1 e ss.

⁶ La dottrina sul punto, come sappiamo, è amplissima, raccolta ed esaminata nella sua dissertazione da E. A. Imparato, *L’eccezione nella regola. La sopravvivenza delle prerogative tra ordine pubblico e sicurezza nella transizione intra-costituzionale contemporanea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, spec. pp. 75 e ss.

“*potenziale terrorista interno*” proprio nella misura in cui il sistema liberal-democratico lo pone al centro delle dinamiche istituzionali. Sappiamo bene che la dottrina e il diritto formale si sono sempre divisi e hanno molto discusso sul concetto di terrorismo⁷, ma certo è che tale è un soggetto o un comportamento che mini la convivenza civile impostata sui valori che la costituzione di un paese formalizza a base del proprio patto di convivenza, tanto che la stessa sicurezza nazionale è intesa come la difesa dello Stato in quanto tale e del suo impianto assiologico. Su quest’ultimo punto la Corte costituzionale è stata più volte chiara e lungimirante nel segnalare l’esigenza di strumenti di difesa del sistema repubblicano in quanto tale⁸.

Il concetto di guerra, come abbiamo detto, è molto mutato nel tempo, anche da quando ha fatto il suo ingresso nella Costituzione repubblicana entrata in vigore nel 1948. La nostra Carta consente la guerra difensiva ossia l’impiego dello strumento bellico militare tradizionale quando siamo “sotto attacco”. Tanto che, come abbiamo detto, la guerra è una ipotesi prevista da altri articoli della Costituzione che prevedono le procedure per dichiararla, l’eventuale proroga del Parlamento (non si è mai visto un popolo che vota in guerra se è oggetto di attacchi...) e il conferimento al Governo di poteri⁹.

Come è stato già più volte segnalato, il novero dei domini in cui la guerra può svolgersi è cresciuto nel tempo passando dai tre tradizionali (terra, mare e cielo) agli attuali sei, con l’aggiunta di spazio, cyber e, appunto, per la guerra cognitiva (*cognitive warfare*) la mente umana.

Ci si chiede se le categorie della guerra o del terrorismo possano includere questa situazione attuale. La risposta pare essere quella per

⁷ Cfr. P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, il Mulino, 2006, T. Groppi, a cura di, *Democrazia e terrorismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, C. Bassu, *Terrorismo e costituzionalismo. Percorsi comparati*, Torino, Giappichelli, 2010, ma anche F. Roberti, L. Giannini, *Manuale dell’antiterrorismo. Evoluzione normativa e nuovi strumenti investigativi*, Roma, Laurus, 2016.

⁸ Cfr. quanto posto in evidenza in anche da N. Viceconte (*Il segreto di Stato*) con riguardo al segreto di Stato nel volume a cura di C. Bassu, G. Pistorio e A. Sterpa, *Diritto pubblico della sicurezza...* cit. e A. Sterpa, *Gli studi di Carlo Mosca e il tenore costituzionale della sicurezza e dell’intelligence* in V. Antonelli, B. G. Mattarella, a cura di, *Carlo Mosca uomo della Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, pp. 143-157.

⁹ Cfr. il testo costituzionale e le riflessioni di G. de Vergottini, *Guerra e Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004; diversamente C. De Fiore, *L’Italia ripudia la guerra?*, Roma, Futura Editrice, 2002.

cui si tratta di una tipologia di minaccia (ibrida per l'appunto) che non può essere arruolata né tra i tipi della guerra e neppure tra quelli del terrorismo. Con i primi ha in comune la volontà di altri Stati di annientare il sistema politico e dei valori sotto attacco, con il secondo l'attitudine a spostare gli strumenti di intervento su fronti non tradizionali e soprattutto incentrati sul primato della libertà per i nostri sistemi liberal-democratici. Si noti, infatti, che come la nostra libertà (di riunirci, spostarci e relazionarci) è il presupposto per il successo dell'organizzazione di attentati, così lo è nel caso della guerra cognitiva: l'individuo occidentale ha una quasi assoluta libertà di accedere a fonti di informazioni ovunque da elaborarle in solitudine o con altri.

Si può immaginare di sconfiggere gli attacchi da guerra ibrida con la stessa tecnica culturale con cui abbiamo contrastato in Italia il terrorismo politico prima e quello religioso dopo ossia non rinunciando all'impianto dello stato di diritto ossia della regola per cui la legge limita la libertà umana in modo prevedibile e il minimo che sia necessario per le esigenze della comunità di appartenenza. Ciò può avvenire agendo su più piani sia a livello territoriale che di mezzi (difesa, *intelligence*, sicurezza, media...): a problemi complessi che si strutturano su più piani e variabili le "non democrazie" rispondono controllando tutto e chiudendo gli individui in "celle materiali" o "cognitive" (si pensi a quanto accaduto con il Covid in Cina o alla informazione controllata dal regime di Putin); le "democrazie liberali" devono rispondere limitando comportamenti dannosi, contrastandoli, ma passando per l'adesione a questa battaglia della volontà degli individui. Altrimenti cessano le differenze tra l'attaccante e l'attaccato e, come per il terrorismo, il primo ottiene effetti di condizionamento di successo anche prima di una eventuale drammatica vittoria sul campo¹⁰.

2. *Con chi siamo in guerra?*

La domanda che abbiamo eluso impone ora una risposta: con chi e perché siamo coinvolti in questa guerra cognitiva e, più in generale,

¹⁰ Cfr. C. Capasso, *Il terrorismo, l'estremismo e la legittimazione politica* in C. Capasso, a cura di, *La sicurezza quale riserva illusoria di sovranità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, pp. 23 e ss.

ibrida? La risposta che proveremo a fornire qui non sarà costruita muovendo da analisi geopolitiche o delle relazioni internazionali. Qui si propone invece una risposta giuridica ossia si pone l'accento sulla competizione tra due modelli diversi di forma di stato ossia di rapporto tra individuo e potere¹¹.

Come sappiamo, infatti, ogni qualvolta si struttura un ordinamento giuridico, ossia quando una pluralità di soggetti si unisce per creare istituzioni e regole comuni, lo scopo comune che si pongono è il perseguimento di valori e obiettivi condivisi. La teoria degli ordinamenti giuridici pone l'accento, di volta in volta, su elementi distinti di questa "fondazione di un sistema di ordine comune", ma su di un aspetto vi è condivisione: il rapporto tra l'individuo e il potere terzo che le istituzioni creano su di lui può essere diverso a seconda dei valori che lo caratterizzano. Insomma, ci sono stati e ci sono tanti Stati nel mondo, ma nel tempo e nello spazio, in ciascuno di essi, si è costruito uno specifico concreto modo di risolvere il rapporto tra la persona e il potere pubblico.

Quali sono i caratteri essenziali della forma di stato liberal-democratica? In particolare, ci riferiamo alla forma di stato delle c.d. "democrazie stabilizzate" ossia "quei Paesi che si fondano sulle ragioni del costituzionalismo, che hanno dimostrato e dimostrano ferma e convinta difesa dei diritti di libertà e delle garanzie costituzionali. Il cui sistema di governo ha privilegiato il criterio della separazione dei poteri, quale baluardo della effettività della democrazia liberale"¹².

La scienza giuridica e quella politica si sono affaticate invano nel tentativo di definire i caratteri del fenomeno istituzionale liberal-democratico. Possiamo ben dir che il modello, pur diversificatosi nelle singole esperienze storiche e nei diversi angoli del pianeta, si regge su due elementi imprescindibili: è democratico perché i consociati eleggono liberamente gli organi di governo che adottano regole nei loro confronti ed è liberale perché nessuna maggioranza che assume il potere pub-

¹¹ Cfr. G. U Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 1989 che si riferisce al "modo di essere dello Stato considerato nel suo insieme rispetto ai suoi elementi costitutivi (oppure, detto diversamente, che descrive il rapporto o i rapporti fondamentali tra lo Stato, visto come unità sintetica, e i suoi elementi costitutivi essenziali)" (p. 1).

¹² T. E. Frosini, *Presentazione* in T. E. Frosini, a cura di, *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, il Mulino, 2019.

blico può cancellare alcuni principi e valori di fondo, primo dei quali è senza dubbio il pluralismo delle forme espressive della libertà umana. Nessuna maggioranza, insomma, può cancellare la presenza degli altri e la loro possibilità di sostituirsi al governo della *res publica*. Se non vi è la possibilità di circolazione tra governati e governanti, infatti, non vi è dinamismo politico ossia libertà. L'impianto democratico-liberale è tale perché, per usare una espressione di Adam Gopnik, "il liberalismo accetta l'imperfezione come un fatto dell'esistenza"¹³; "Alla domanda – ricorda Angelo Panebianco – «chi è il miglior giudice degli interessi di una persona?» la risposta che resta, nonostante tutto, più soddisfacente (è la risposta su cui si fondano le «libertà» occidentali) è sempre e soltanto una: la persona stessa"¹⁴; non ispirando l'azione pubblica a modelli costruiti a tavolino dalle ideologie, a quelli che Infantino ricorda essere un qualunque "punto di vista privilegiato sul mondo" (religioso o filosofico)¹⁵, l'elemento liberale permette a quello democratico di svilupparsi senza suicidarsi ossia appostando limiti al suo potere. Finanche al potere del popolo.

La scienza ha redatto cataloghi più o meno ampi di elementi senza i quali un sistema non dovrebbe essere definito come liberal-democratico, ma va detto che andare oltre questa definizione essenziale che qui si propone significa analizzare le inevitabili differenze che caratterizzano le singole esperienze concrete perdendo di vista la categoria generale alla quale si appartiene. Mettere in evidenza le differenze, anche per la presenza di istituti e di culture istituzionali differenti, rischia di disgregare la categoria generale che invece è indispensabile da mettere a fuoco proprio al fine di distinguere queste esperienze statuali dalle altre che non sono liberal democratiche. È evidente, poi, che esistono ampie declinazioni dei modelli, ma la cosa che conta sottolineare è la comune ispirazione a questi elementi appena sottolineati, dei veri e propri "meta-valori" che costituiscono la base e il presupposto degli altri valori.

In questi sistemi, infatti, vi è pluralismo dei valori ma, al tempo stesso, alcuni di essi sono assunti in senso gerarchico come "intoccabili" ossia non a disposizione dello stesso ordinamento giuridico; se infat-

¹³ A. Gopnik, *Il manifesto del rinoceronte. L'avventura del liberalismo*, Milano, Ugo Guanda, 2020, p. 43.

¹⁴ Cfr. A. Panebianco, *Il prezzo della libertà*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 48.

¹⁵ L. Infantino, *op. cit.*, spec. pp. 141 e ss.

ti fossero messi in discussione, si uscirebbe dall'impianto costituzionale in questione.

Si pensi, per rendere l'idea all'art. 139 Cost. che esplicitamente sottrae alla revisione costituzionale le disposizioni sulla forma di Stato repubblicana (si tratta, come noto, di un limite esplicito alla revisione costituzionale). La Corte costituzionale (sent. n. 1146 del 1988) ha ritenuto che si sottraggano alla revisione costituzionale anche le disposizioni della Costituzione recanti principi supremi e valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale (i c.d. "limiti impliciti"). Bene, ciò significa che i tratti essenziali del sistema liberal-democratico sono intoccabili; per dirla con Popper, insomma, tutti i valori sono ammessi purché non neghino il principio stesso che tutti i valori siano ammessi e, quindi, non sono ammessi valori che distruggono la struttura sociale e istituzionale delle liberal-democrazie.

Non è un caso che gli stessi valori sono presidiati dalla sicurezza nazionale attraverso un apparato articolato e con una disciplina del tutto peculiare come quella, ad esempio, del segreto di Stato e delle garanzie degli operatori del settore. Emblematiche le parole della Corte costituzionale proprio sull'istituto del segreto di Stato che, sebbene agisca in profondità nel sistema costituzionale impedendo all'azione giurisdizionale di utilizzare elementi segreti, specifica che questa eccezione si giustifica con la difesa dei valori e delle istituzioni della Repubblica.

Come ha precisato il giudice costituzionale, "la individuazione dei fatti, degli atti, delle notizie, ecc. che possono compromettere la sicurezza dello Stato e devono, quindi, rimanere segreti, costituisce indubbiamente il frutto di una valutazione della autorità preposta appunto a salvaguardare questa sicurezza e non può non consistere in una attività ampiamente discrezionale e, più precisamente, di una discrezionalità che supera l'ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, in quanto tocca la *salus rei publicae* ed è, quindi, intimamente legata all'accertamento di questi interessi ed alla valutazione dei mezzi che ne evitano la compromissione o ne assicurano la salvaguardia" (sent. n. 86 del 1987)¹⁶. Sul tema, sul quale peraltro la Corte costi-

¹⁶ La Corte costituzionale si pronunciò allora su "due problemi fondamentali allo scopo di operare quel bilanciamento di interessi e di poteri di cui è cenno nella ordinanza di remissione, come anche in dottrina: l'uno riguarda la competenza a stabilire in via definitiva quando il segreto sia necessario; l'altro attiene alle possibilità di controlli sulle determinazioni di autorità competenti"; il Giudice delle leggi dovette soffermarsi sulla

tuzionale è spesso tornata per vicende legate al conflitto con il potere giudiziario che esercitava l'azione penale¹⁷, ha precisato quali siano i valori da presidiare senza i quali cesserebbe di esistere lo Stato stesso.

Vale la pena ricordare le parole della Corte costituzionale nella sent. n. 40 del 2012 nella quale, con riguardo al segreto di Stato, si legge che “l’istituto in questione può rinvenire la sua base di legittimazione esclusivamente nell’esigenza di salvaguardare supremi interessi riferibili allo Stato-comunità, ponendosi quale «strumento necessario per raggiungere il fine della sicurezza», esterna e interna, «dello Stato e per garantirne l’esistenza, l’integrità, nonché l’assetto democratico»: valori che trovano espressione in un complesso di norme costituzionali, e particolarmente in quelle degli artt. 1, 5 e 52 Cost. (sentenza n. 110 del 1998; in prospettiva analoga, sentenze n. 106 del 2009, n. 86 del 1977 e n. 82 del 1976). A tali indicazioni intende rispondere la definizione del profilo oggettivo del segreto di Stato, offerta dall’art. 39, comma 1, della legge n. 124 del 2007 (che sostituisce in ciò, con limitate modifiche, il previgente art. 12 della legge n. 801 del 1977), ove si prevede che sono coperti dal segreto «gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all’integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all’indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato»”.

Sono ancora parole della Corte: “rispetto ai valori considerati, altri valori – pure di rango costituzionale primario – sono ‘fisiologicamente’ destinati a rimanere recessivi. La caratterizzazione come strumento di salvaguardia della *salus rei publicae* rende ragione, in particolare, del fatto che il segreto di Stato si presti a fungere da «sbarramento» all’esercizio della funzione giurisdizionale, e segnatamente di quella volta all’accertamento delle responsabilità individuali per fatti previsti dalla

questione “di stabilire se il c.d. sbarramento all’esercizio del potere giurisdizionale si possa o meno considerare conforme al nostro sistema costituzionale e quindi, in definitiva, di stabilire come la Costituzione risolva il bilanciamento fra l’interesse alla sicurezza e quello della giustizia nei casi nei quali vengano in conflitto”.

¹⁷ Cfr. la sent. n. 183 del 2017 e le riflessioni di G. LEO, *Il caso Abu Omar: le motivazioni della sentenza di rinvio della Corte d’Appello che condanna vertici e funzionari del Sismi in Diritto penale contemporaneo (penalecontemporaneo.it)*, 2013, nonché la sent. n. 40 del 2012.

legge come reato. La sicurezza dello Stato costituisce, infatti, un «interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca [...] la esistenza stessa dello Stato», del quale la giurisdizione costituisce soltanto «un aspetto» (sentenze n. 106 del 2009, n. 110 del 1998 e n. 86 del 1977)».

La difesa della sicurezza nazionale dalle minacce, dunque, non è una mera difesa dello *status quo* di un ordinamento giuridico e di chi lo guida, ma dei valori che esso esprime e, in particolare, dei valori supremi che lo caratterizzano come una democrazia liberale.

Non a caso, inoltre, l'Italia partecipa a forme di organizzazione internazionale delle relazioni tra Stati e all'Unione europea proprio rispetto ad una tavola di valori simili il cui rispetto è condizione di partecipazione. Il riferimento è ai Trattati dell'Unione europea e, in particolare, agli artt. 2 e 7 del TUE che citano proprio i valori europei tra i quali vi sono quelli tipici delle democrazie liberali. Si ricordi – come vedremo ancora – che il TUE da un lato prevede i valori dell'Unione e dall'altro regola i meccanismi di controllo del rispetto del piano assiologico e giuridico da parte dei Paesi che fanno parte dell'Unione¹⁸. Secondo le sue previsioni, “*l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini*”; si tratta di una tavola di valori che rileva sia per aderire all'Unione¹⁹, sia per restarne parte visto che comporta la possibilità di adottare, da parte dell'Unione, misure specifiche nei casi di “*un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori*”.

Dall'altro lato, la scienza giuridica e quella politica hanno ampiamente percorso le strade definitorie dei sistemi non democratico-liberali ossia le dittature, democrazie o autocrazie che si voglia. La stessa presenza di più nomi per definire le realtà e la oggettiva differenza di

¹⁸ B. Caravita, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, Giappichelli, 2015 e, *amplius*, 2020.

¹⁹ F. Savastano, *Trasformazioni costituzionali nell'allargamento dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2023.

istituzioni, regole costituzionali e società di ciascuna di esse rende difficile una classificazione unitaria senza estrarre da ciascuna di esse i caratteri di fondo.

Abbiamo deciso, infatti, di non definirli in positivo ma in negativo impiegando il termine “sistemi non liberal-democratici” visto che è più facile individuare cosa manca in esse rispetto al modello opposto piuttosto che individuarne caratteri comuni. La negazione del modello liberal-democratico, infatti, si poggia sulla assenza, in quei sistemi, di meccanismi presenti invece nel primo. E proprio la loro assenza rende quegli impianti normativi orientati a funzionare in modo diverso e a perseguir fini diversi rispetto a quelli liberal-democratici.

La scienza ha coniato termini tra loro differenti per definire i sistemi opposti, in senso costituzionale, a quelli liberal-democratici, parlando di deviazioni della democrazia, democrazie, autocrazie, sistemi illiberali e dittature anche teocratiche²⁰. Anche, qui, come nel caso delle democrazie liberali, appare forviante calarsi nell'entomologia dei casi, quanto piuttosto pare più utile definire i tratti essenziali comuni del modello con attenzione alla forma di stato ossia al rapporto tra individui e potere. Certo, la dottrina ha riflettuto sulla possibilità di impiegare questo istituto per leggere cosa accade in questi sistemi²¹, ma in questa sede crediamo che il riferimento possa essere utile sulla base di quanto abbiamo già esposto²².

Nei sistemi non liberal-democratici, la libertà di ogni individuo di condizionare il potere al quale è sottoposto è via via compressa e alla fine annullata nei fatti anche quando resta tale nelle forme vuote delle regole istituzionali. Come nel caso della Russia, laddove la modifica della Costituzione, oltre alla staffetta come Premier, consente a Putin di puntare ai trenta anni di potere assoluto, oppure come in Iran nel quale la scelta degli organi di governo è incanalata in rigide appartenenze di credo religioso.

²⁰ Il dibattito più recente è ricco di contributi, ma si veda già F. Neumann, *Lo stato democratico e lo stato autoritario* (1957), Bologna, il Mulino, 1973. Ovviamente la realtà storica del tempo in cui ogni riflessione si sviluppa fornisce ad ogni Autore elementi peculiari di analisi. Cfr. inoltre J. L. Talmon, *Le origini della democrazia totalitaria* (1952), Bologna, il Mulino, 1967.

²¹ G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1999.

²² In ogni forma di potere istituzionalizzata, infatti, si crea un rapporto dialettico tra l'individuo e il potere (sociale o giuridico) che sostanzia una forma istituzionale.

Questo non significa che le democrazie non siano sensibili al consenso popolare. Tutt'altro. Esse, però, neutralizzano il problema – quando non con la mera finzione-propaganda – con un controllo sociale avanzato anche attraverso la tecnologia (la Cina è simbolo assoluto di questa attività)²³ oppure con l'eliminazione delle forme di opposizione che emergono o, ancora prima, evitando che emergano (la Russia *docet*). A tal fine, ad esempio, si noti che alcuni *social media* presenti in occidente e realizzati in Asia non sono presenti nelle stesse forme in quelle società²⁴.

Nel titolo del paragrafo non abbiamo inserito un'altra domanda: perché siamo in guerra? La risposta la possiamo articolare su più profili di analisi, ma pur mantenendoci sul punto di vista del diritto costituzionale, non possiamo non sintetizzare – pur in modo parziale – lo scenario geopolitico di contesto.

3. I sistemi geopolitici tra convivenza e dominio

La presenza nel mondo di due “forme di stato” diverse tra loro e culturalmente incompatibili può essere risolta con la convivenza in parti del globo distinte o deve necessariamente portare ad uno scontro giuridico e poi bellico perché una di esse prevalga? Non si intende qui affrontare il tema in termini di gerarchia assiologica di una forma sull'altra, ma di mera preferibilità per chi è parte di una di esse: non è un tema di “scontro di civiltà” ma di “scontro tra forme di organizzazione del politico” del tutto diverse tra loro e reciprocamente delegittimanti in termini teoretici. La democrazia liberale è stata costruita in

²³ Ampia sul punto la letteratura, cfr. prima di tutto il lavoro di Josh Chin e Liza Lin, *Stato di sorveglianza. La via cinese verso una nuova era del controllo sociale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2022; cfr. inoltre F. Bernabè e M. Gaggi, *Profeti, oligarchi e spie. Democrazia e società nell'era del capitalismo digitale*, Milano, Feltrinelli, 2023.

²⁴ Sul caso di Tik Tok cfr. il già citato rapporto dello Stato Maggiore della Difesa e in particolare *Cognitive Warfare. La competizione nella dimensione cognitiva*, 2023. Cfr. inoltre *On Tiktok and Facebook, Maghrebi influencers are the enthusiastic faces of irregular migration*, di D. Gerny e B. Stauffer, in *Neue Zürcher Zeitung* (16 aprile 2025, www.nzz.ch/english/maghrebi-influencers-help-to-drive-irregular-migration-ld.1879906) e D. Lorao, *Harraga, el peligroso reto de Tik Tok que incita a asaltar España*, in *Artículo 14* (30 settembre 2024, www.articulo14.es/sociedad/harraga-el-peligroso-reto-de-tiktok-que-incita-a-asaltar-espana-20240930.html).

società con culture molto diverse tra loro, tanto quanto le forme autocratiche hanno attecchito in società di diverso impianto. Con la differenza, non irrilevante, che nelle autocrazie le culture sono state condizionate ad un ruolo che non doveva mettere in discussione il sistema etico dello Stato, mentre nel liberalismo democratico tutte possono competere per condizionare il potere pubblico.

La storia ci ha insegnato che in alcuni casi detti sistemi tendono a coesistere se la reciproca minaccia è tale da non rendere conveniente lo scontro. È la strategia della c.d. “guerra fredda” e dell’equilibrio atomico che ha retto la contesa tra “mondo libero” e mondo sovietico fino al disfacimento di quest’ultimo. Quando non è garantito un equilibrio in questo senso, come insegna la vicenda della Seconda guerra mondiale, uno dei due fronti attacca l’altro. In generale, va detto, il fronte che tende a evitare lo scontro anche in assenza di bi-polarismo è quello liberal-democratico che di per sé sostiene la possibilità di convivenza. Lo si è visto anche in schemi di uni-polarismo e di multi-polarismo²⁵. Certo, qui il tema si amplia, con tutta la riflessione sugli interventi per la difesa dei diritti umani che in certi casi hanno visto l’attacco a Stati dove quei diritti non erano garantiti; come, secondo alcuni, lo stesso tentativo di esportare il modello liberal-democratico sia stato di fatto una ingerenza straniera pur guidata da buone intenzioni²⁶. Si tratta del campo della politica e delle relazioni internazionali che qui non si intende affrontare.

Un punto è certo però. Se le democrazie liberali ben possono astenersi da forme di intervento, ciò è perché nel loro codice genetico costituzionale vi è l’assenza di ideologie totalitarie ossia di schemi astratti che siano assunti come verità da perseguire per gli individui e per i sistemi politici statuali. Non è detto che la stessa cosa accada necessariamente altrove soprattutto allorché la presenza di un nemico esterno e di una minaccia alla sicurezza dello Stato consente di rafforzare la stabilità del gruppo dirigente del Paese²⁷.

²⁵ Cfr. F. Andreatta, *La transizione multipolare del sistema internazionale e la sicurezza delle democrazie europee* in A. Panebianco, a cura di, *Democrazia e sicurezza. Società occidentali e violenza collettiva*, Bologna, il Mulino, 2021, pp. 131 e ss.

²⁶ Questa la tesi di fondo di I. Krastev e S. Holmes, *La rivolta antiliberal. Come l’Occidente sta perdendo la sua battaglia per la democrazia*, Milano, Mondadori, 2020; cfr. anche i contributi in P. Carnevale, a cura di, *Guerra e Costituzione... cit.*

²⁷ Il rinvio è ovviamente alle riflessioni di Hanna Arendt, in particolare sul processo ad Eichmann; utile la raccolta Id., *Responsabilità e giudizio*, Torino, Einaudi, 2004.

Come è strutturato ad oggi il nostro sistema di relazioni internazionali dal punto di vista politico e giuridico costituisce una condizione dello sviluppo delle relazioni tra i due blocchi, soprattutto dopo l'emersione formale del secondo con la parata in Cina dei primi giorni di settembre 2025; “la diplomazia – infatti – opera in modo differente se la distribuzione di potenza all'interno del sistema è unipolare, bipolare o multipolare”²⁸.

Dopo la fine della c.d. “guerra fredda”, il sistema si è caratterizzato per una fase unipolare (con al centro gli Stati Uniti d'America) per poi assestarsi in uno schema multipolare dal quale, molto probabilmente, stiamo uscendo per abbracciare un nuovo bi-polarismo. La transizione si percepisce da molteplici elementi. Questo eventuale passaggio rileva per le nostre riflessioni per una pluralità di ragioni. Prima di tutto, in uno schema multipolare le relazioni sono molto più complesse e variabili, nulla è stabilizzato quanto invece accade in quelle bipolari. Ciò comporta che gli elementi di trattativa, di alleanza e di contrasto si dipanano lungo distinte e variegiate linee di confronto, ora economiche, ora culturali, ora militari, ora logistiche e così via. Insomma, due Stati possono essere tra loro più vicini o più distanti a seconda del settore di relazione.

Con il sistema bi-polare, invece, si riduce la possibilità delle geometrie variabili e le relazioni tendono ad essere strutturate in modo coerente per tutti i terreni di confronto tra le potenze. Certo, il sistema economico globale tende a creare interdipendenze tra i Paesi che possono allentare questa omogeneità, ma sempre che le alleanze economiche non costruiscano fronti più auto-sufficienti del passato.

Quando si strutturò il bi-polarismo della “guerra fredda”, infatti, i due blocchi vivevano di economie del tutto diverse; quella libera occidentale creava relazioni nel mondo in modo più ampio e libero di quella socialista che, incentrata sulla pianificazione e sul ruolo in economia dello Stato in assenza di vera proprietà e iniziativa economica private, non si intrecciavano tra loro. Infatti il sistema sovietico inefficiente economicamente e depressivo dell'individuo, collassò davanti alla forza delle libertà occidentali che creavano innovazione e ricchezza. Oggi questo schema non appare riproponibile, visto che la Cina è del tutto immersa nelle logiche di mercato globale nel quale anzi opera con stru-

²⁸ F. Andreatta, *op. cit.*, p. 131.

menti di vantaggio competitivo (liquidità statale e verticismo aziendale) tipici dei grandi colossi pubblici protetti (giuridicamente e finanziariamente) dallo Stato, mentre nel mondo occidentale competono grandi aziende private sottoposte alle regole liberal-democratiche.

Mentre prima i due fronti erano distinti per modelli politici, sociali ed economici oggi la distinzione passa principalmente per i primi due lasciando al profilo economico il comune gioco del mercato globale. Non a caso, infatti, già da tempo, si è profilata l'esigenza di adottare misure di contenimento straniero nell'economia (si pensi allo strumento della *golden power*)²⁹.

D'altronde, come abbiamo detto, il mercato ha costruito il suo vero e proprio ordinamento giuridico, quello che Natalino Irti chiama l'ordine giuridico del mercato³⁰. E in esso lo Stato ha costruito strumenti giuridici di confronto e difesa rispetto alle minacce che provengono dall'estero. Come aveva fatto per spazio e *cyber* prima: nuovo terreno di minacce pretende nuovi strumenti giuridici di difesa. Oggi esiste un nuovo dominio, come sappiamo, quello della mente che opera nell'ambito di un altro ordine giuridico ossia la rete e il digitale governati sempre più dagli algoritmi.

4. *La "cognitive warfare" nell'ordine giuridico dell'algoritmo": il terreno di battaglia*

La rete internet e i *social media* costituiscono il terreno di battaglia della "guerra cognitiva". Il campo da gioco è un vero e proprio ordinamento giuridico distinto. Vediamo perché.

La rete non ha un centro e non è facile per il diritto catturare un accadimento e quindi proiettare forme di responsabilità sul soggetto che vi opera per sottoporlo al rispetto delle regole che uno Stato pone. D'altronde la rete nasce proprio per scopi militari e per essere il meno vulnerabile possibile: essere sfuggente è nel suo DNA.

La digitalizzazione delle informazioni, ossia la possibilità che si generino, spostino e compaiano ovunque in modalità di pacchetti di dati, rende i nuovi media molto diversi da quelli tradizionali. In particolare,

²⁹ Cfr. G. Napolitano, *La guerra fredda economica e tecnologica e il controllo sugli investimenti esteri diretti*, in A. Panebianco, *Democrazia e sicurezza...* cit., pp. 273 e ss.

³⁰ N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

viene meno uno dei caratteri principali che hanno permesso al diritto di governare i mezzi di comunicazione tradizionale e i loro contenuti: la limitatezza delle risorse impiegabili.

Quando, infatti, le comunicazioni tra le persone (nelle due distinte forme della comunicazione interpersonale e di quella diffusa di manifestazione del pensiero) avvenivano con i mezzi analogici, chi comunicava e chi riceveva i contenuti erano costretti in un terreno di azione circoscritto e controllabile: le pagine di stampa venivano fisicamente prodotte e diffuse in numero contingentato con la chiara indicazione dei soggetti coinvolti e le trasmissioni radio-televisive partivano da un centro sul territorio nazionale per essere ricevute da terzi con la possibilità di sapere quando, dove e come ciò avvenisse³¹. Ciò rendeva possibile, come sappiamo, costruire regole giuridiche applicabili ora ai proprietari dei mezzi, ora ai direttori, ora ai soggetti che li impiegavano in forma professionale o meno. La limitatezza, insomma, era tale da prefigurare scenari in ogni caso controllabili, nel diverso assetto costituzionale che riservava alla sola comunicazione interpersonale l'assoluta garanzia di segretezza e libertà di contenuti e alla libertà di pensiero il mero limite del buoncostume. Le stesse informazioni, proprio in ragione di detta limitatezza fisica dei mezzi, erano ridotte alle pagine stampabili e al tempo di programmazione fattibile. Oggi, è ben noto, tutto è cambiato e il digitale ha cancellato il limite (i mezzi per comunicare sono tecnicamente infiniti con il digitale, per contenitori e contenuti) e la stessa distinzione tra informatore e informato è venuta meno.

Il luogo della comunicazione (interpersonale e di manifestazione del pensiero) è in particolare i *social media* (più che i siti internet i cui contenuti nel caso sono veicolati nei social media) ossia piattaforme alle quali si deve decidere quale ruolo giuridico assegnare: sono come i precedenti editori e direttori e quindi possono controllare (e nel caso cancellare) i contenuti che veicolano o sono (come da un primo approccio europeo) dei "meri conduttori" non responsabili di chi sale sul mezzo, di come si comporta e del modo in cui l'impiega?

Come sappiamo l'approccio europeo è da questo punto di vista mutato nel tempo, correggendo un'impostazione che in precedenza esentava le piattaforme da ogni intervento. Si è giunti, con il combinato

³¹ Rinvio nuovamente ad A. Sterpa, *La libertà di comunicazione digitale...* cit.

delle regole europee (DSA, DMA, *IA Act* e *Media Freedom Act*)³², ad un maggiore ruolo di questi che devono procedere a neutralizzare alcuni contenuti in determinati casi. Questa funzione è in particolare collocata nella lotta contro le *fake news* che in rete sono ampiamente circolanti e che da tempo preoccupano la politica europea³³.

Vi è di più. Come sappiamo gli utenti della rete, con le loro interazioni, costituiscono uno strumento fondamentale del funzionamento delle piattaforme e, con i dati delle proprie attività *on line*, permettono loro di impegnarli nelle attività *social*, di profilarli per meglio farli accedere a contenuti di proprio gradimento e, infine, per renderli destinatari di opportunità commerciali in linea con la propria identità e le proprie preferenze. Ciò accade grazie all'algorithmo che, elaborando quan-

³² Su questi aspetti si rinvia a M. E. Bucalo, M. Caporale e A. Sterpa, *Diritto pubblico di internet*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

³³ “L'apertura delle nostre società democratiche dipende dal dibattito politico, che consente a cittadini adeguatamente informati di esprimere la propria volontà attraverso processi politici liberi ed equi. I mezzi di comunicazione svolgono tradizionalmente un ruolo fondamentale nel responsabilizzare le autorità pubbliche e nel fornire ai cittadini le informazioni che permettono loro di farsi un'opinione personale sulle questioni sociali e di partecipare attivamente ed efficacemente alla società democratica. In Europa i media tradizionali sono soggetti a un'ampia gamma di norme in materia di imparzialità, pluralismo, diversità culturale, contenuti nocivi, pubblicità e contenuti sponsorizzati. La democrazia nell'Unione europea poggia sull'esistenza di mezzi di comunicazione liberi e indipendenti. Al giorno d'oggi Internet ha non solo aumentato il volume e la varietà di notizie a disposizione dei suoi utenti ma ha anche trasformato profondamente le modalità di accesso alle notizie e il modo in cui i cittadini si relazionano ad esse. I giovani utenti in particolare guardano ora ai mezzi di comunicazione online come fonte principale di informazioni. La facilità con cui informazioni di varia qualità sono messe a disposizione è potenzialmente in grado di rendere il processo democratico più partecipativo e inclusivo. Tuttavia le nuove tecnologie possono essere impiegate, in particolare attraverso i social media, per diffondere disinformazione su vasta scala e con una rapidità e una precisione quanto a raggiungimento del gruppo target senza precedenti, creando così bolle di informazione personalizzate e generando potenti camere di risonanza per le campagne di disinformazione. La disinformazione erode la fiducia nelle istituzioni e nei mezzi di comunicazione digitali e tradizionali e danneggia le nostre democrazie ostacolando la capacità dei cittadini di prendere decisioni informate. Spesso alimenta anche idee e attività radicali ed estremiste, oltre a compromettere la libertà di espressione, un diritto fondamentale sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la “Carta”) 2. La libertà di espressione comprende il rispetto per la libertà e il pluralismo dei mezzi di comunicazione, nonché il diritto dei cittadini alla libertà di opinione e alla libertà di ricevere e di comunicare informazioni o idee “senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera”; così la *Comunicazione della Commissione* del 2018. Sul punto si rinvia a S. Sassi, *op. cit.*

tità incredibili di dati, costruisce scenari di azione per gli operatori della rete.

Come ho proposto, ci troviamo in un campo di gioco nel quale le regole che i cittadini devono rispettare non sono poste da un soggetto pubblico ma da un contratto di tipo privatistico (quello che reca la mia adesione al *social* e le condizioni di uso). Fin qui poco male di per sé, se non fosse che quel contratto non è nella concreta disponibilità delle parti, ma si tratta di un contratto standard per adesione del cittadino che intende impiegare la rete. Ma non c'è solo quello. La forza regolatrice della rete va ben oltre perché tocca la formazione individuale e l'impianto cognitivo umano ossia di ciascun cittadino.

Partiamo da un dato: il concetto di limite che è connaturato all'essere umano già per il fatto stesso che la sua vita è a tempo. Questo concetto lo abita anche durante questo periodo di esistenza perché limitate sono anche le proprie capacità umane. Le sue relazioni sociali, ad esempio, sono state per molto tempo condizionate dalle sue capacità motorie prima e logistiche poi, tanto da costringerlo a vivere in piccole comunità solo via via rese più ampie dal punto di vista demografico e territoriale grazie alla tecnologia. Siamo nati per relazionarci in presenza con un numero ridotto di individui con i quali condividere gli scopi della comunità. Vi è dell'altro. Questa limitatezza interessa anche le nostre capacità cognitive: il nostro cervello, come sappiamo, può immagazzinare quantità ridotte di informazioni e così, dovendo presidiare a molte cose, la notte si libera di quelle superflue. D'altronde, gli stimoli cognitivi – proprio in ragione delle nostre caratteristiche fisiche – dovrebbero essere proporzionalmente limitati come quelli relazionali.

Grazie alla tecnica, invece, accade qualcosa che rompe questo “schema della limitatezza” perché gli stimoli relazionali aumentano in modo esponenziale grazie alla possibilità di spostarsi fisicamente di più e soprattutto grazie all'accesso alle informazioni in via digitale, ben oltre i confini umani della nostra fisicità³⁴. Le relazioni, al tempo stesso, perdono una parte della loro corporeità, costruendosi sull'impiego solamente della vista e dell'udito nella rete. Il punto, però è che la mente resta fisicamente la stessa per quanto attiene alle sue prestazioni cognitive.

³⁴ Cfr. A. Sterpa, *Diritto e corpo. Elementi per una questione*, in *federalismi.it*, n. 11 del 2021, pp. 176 e ss.

A questo punto sorge il passaggio chiave dell'emergenza cognitiva che si basa sulla tendenza della mente umana a replicare gli schemi cognitivi già noti ma su una scala ben più grande. Sappiamo che il cervello umano apprende (si pensi alla formazione del bambino) per emulazione (attraverso i neuroni specchio) e mette ordine non solo cancellando quello che non serve ma anche utilizzando le c.d. "scorciatoie cognitive" ossia processi di semplificazione mentale. Capita che anche invertendo le lettere di una parola, il lettore la legga corretta (ossia nel modo in cui sa che dovrebbe essere) proprio per semplificare i propri processi cognitivi della realtà. Questo è un esempio semplice, c'è dell'altro. Capita a volte – infatti – di entrare nella casa dei nonni scomparsi e illudersi di sentire l'odore delle pietanze che la nonna preparava in quel luogo anche se nessuno sta cucinando in quel momento. Anche quella è una scorciatoia cognitiva, pur più complessa. Se si pensa al secondo esempio, infatti, la nostra idea di quel luogo si è costruita nel tempo con l'impiego di tutti i sensi che abbiamo a disposizione, ma quando alcuni di essi non si possono più impiegare (l'olfatto non può sentire l'odore di un cibo che non esiste più) il cervello "chiude comunque il cerchio" e asseconda lo schema cognitivo anche se non veritiero.

Questo significa, insomma, che tendiamo a conservarci dal punto di vista cognitivo e che, anche se una cosa non è vera, il nostro cervello potrebbe preferire attivarsi per far credere che sia così piuttosto che doversi nuovamente impegnare *ex novo* per ricostruire un ordine cognitivo aderente alla mutata realtà. La costruzione della nostra identità, per sintetizzare, pretende una faticosa attività cognitiva che, se non è esercitata alla novità, si chiude nella conferma (anche se non veritiera).

Cosa accade se la rete internet ci immerge in una serie quasi infinita di informazioni e noi restiamo armati degli stessi mezzi cognitivi che abbiamo avuto in sorte per gestire un mondo ben più piccolo e limitato? Come è stato sottolineato, grandi dati pretendono grandi menti. Consapevoli dei nostri limiti, i *social media* ci forniscono molte rassicurazioni sul punto: ci suggeriscono di interagire con chi è simile a noi ed evitano stressanti confronti cognitivi (le note "bolle dell'eco" o "dell'ego"). Ma c'è di più. Se spostiamo il ragionamento sulle informazioni, è evidente che l'algoritmo non solo tenderà a farci accedere a quelle che ci danno conferme su come la pensiamo (*bias* confermativi), ma ci po-

trebbe anche guidare all'assunzione di una idea della realtà a prescindere da come sia realmente, visto che a distanza noi non potremmo mai impiegare tutti i nostri sensi per verificarne la descrizione.

L'algoritmo, quindi, è dotato di un vero e proprio potere ordinatore che si posiziona tra la realtà e la mente umana, fungendo da filtro di ammissione dei contenuti per l'individuo. Si dirà che un filtro è sempre esistito in questo senso, anche con i media tradizionali. Le risorse limitate di allora, infatti, non solo non consentivano a tutti di informare ma anche i contenuti erano scelti. Certo, ma con una piccola differenza ossia che l'attività di mediazione (proprietà, direttori, giornalisti, etc.) erano disciplinati dalle norme giuridiche e non potevano non rispettare regole di trasparenza, veridicità e dignità umana (con tutta una serie di sanzioni o reati annessi). Per di più, la stessa struttura sociale era fondata sulla corporeità e ciò consentiva di verificare le notizie false con un certo successo, fino a poter ottenere correzioni, repliche e sanzioni. Inoltre, gli eventuali contenuti falsi avevano ridotta circolazione (sequestro, distruzione, rettifica, rimozione): oggi in rete un contenuto anche falso in poche ore assume una circolazione non controllabile e non è possibile fermarlo.

In questo scenario, appare facile capire anche come la disinformazione sia riuscita a produrre effetti elettorali (ma, proprio in Africa, anche vere e proprie rivolte con la c.d. "primavera araba") allorché era nelle condizioni di incidere sulla libertà del voto. Si pensi al caso Brexit, allo scandalo di *Cambridge Analytica* o, da ultimo, alle elezioni presidenziali in Romania.

A questo punto emerge la domanda decisiva per le strategie di contrasto alle *fake news* e al loro potere destabilizzante: possiamo riprodurre nei nuovi media lo schema di controllo che abbiamo costruito per quelli tradizionali?

Prima di una risposta valoriale, in linea con le democrazie liberali, occorre capire se si tratti di una possibilità materiale. Come si "governano" i contenuti della rete? In Italia il tema si è posto in più casi e, in particolare, per i profili *social* di alcune forse politica di estrema destra che Meta (allora era direttamente *facebook*) ha inizialmente chiuso generando un contenzioso in sede di giurisdizione civile. In quelle pronunce si pone in evidenza che chiudere un profilo (in quel caso si trattava di contenuti discriminatori) significa negare ad una forza politica l'accesso – di fatto – alla competizione politica. Allora, per dirla sempli-

ficando, quale deve essere il bilanciamento tra libertà di pensiero e politica da un lato e tutela della dignità umana, diritto di informazione e libertà individuale dall'altro? Oppure, come crediamo, nel bilanciamento subentrano altri elementi legati alla sicurezza nazionale?

CAPITOLO III

DESTABILIZZARE E STABILIZZARE LE DEMOCRAZIE LIBERALI: LA “MILITANZA COGNITIVA”

SOMMARIO. 1. Modelli giuridici di difesa: l’offerta politica, le elezioni e la “bomba” delle “cellule dormienti”. 2. Una ipotesi di strategia: la fiducia nell’individuo libero e la “militanza cognitiva”. 3. Riflessioni conclusive.

1. *Modelli giuridici di difesa: l’offerta politica, le elezioni e la “bomba” delle “cellule dormienti”*

Se il “soggetto disinformato” opera nella sua quotidianità come un normale cittadino anche molto inserito e attento alle dinamiche sociali e fiero della propria appartenenza nazionale, egli resta – nell’ottica della disinformazione – una vera e propria “cellula dormiente” pronta a scatenare il proprio impatto sulle istituzioni quando è – come le democrazie liberali pretendono che sia – intento ad esercitare il proprio diritto di voto in particolare in senso attivo, ma non solo.

Prima di affrontare il tema della “de-stabilizzazione” in via elettorale per l’elezione degli organi di governo nazionale, dobbiamo infatti ricordare che la nostra democrazia, pur fondata sul principio rappresentativo, conserva ampi istituti di partecipazione diretta attraverso i quali gli elettori possono, ad esempio, abrogare norme statali e regionali (art. 75 e 121 Cost.) o impedire l’entrata in vigore di riforme costituzionali (art. 138 Cost.). Questo significa che la “mobilitazione” della disinformazione può essere avviata in vista di una pluralità di appuntamenti formali. Ciò avviene nell’ambito di un sistema politico nel quale il ruolo dei partiti politici è fortemente mutato, come abbiamo detto, non riuscendo più quest’ultimi a svolgere un ruolo di “riduttore della complessità” come accadeva nel passato. Il voto, sempre più libero da pregiudizi di appartenenza culturale e politica, è quindi sempre più condizionabile di volta in volta dagli elementi cognitivi assunti dall’elettore. Si tratta di un voto molto schiacciato sul presente, mutevole e occasionale.

Ovviamente il momento di maggiore destabilizzazione è costituito dalle elezioni per gli organi di vertice della politica nazionale, senza escludere la rilevanza di quelli regionali e comunali che possiedono una

serie di competenze normative a vario titolo definite dall'ordinamento giuridico. Poniamo il caso che, l'ottima resa elettorale del tema dei migranti (per i motivi noti e che qui diamo per conosciuti) porti una forza politica ad insistere su questo aspetto nell'ambito delle elezioni politiche.

Il programma di un partito che si offre al consenso elettorale non ha come unico tema quello delle migrazioni, ma esso può essere il primo e vero motivo che, in un'ottica di ricerca populistica del consenso, muova il voto. Ben può accadere che quel tema sia solo la "copertina pubblica" di un partito che, per le restanti politiche, possa avere idee del tutto compatibili con il sistema costituzionale liberale e democratico del proprio Paese. Oppure può accadere esattamente il contrario ossia che quella forza politica impieghi il consenso sulle politiche migratorie per legittimare altre proposte del proprio programma (esplicitate o spesso non esplicitate) che siano caratterizzate da un atteggiamento di tolleranza se non addirittura di alleanza con le "democrazie" o con le "dittature". Un partito, insomma, potrebbe chiedere consenso mascherando una parte del proprio bagaglio politico e una serie di intenti istituzionali.

È ovvio che la "scorciatoia cognitiva del voto" può appoggiarsi al tema migratorio senza che l'elettore si ponga il problema di legittimare, con la preferenza elettorale che esprime, anche altre misure, alcune magari del tutto anti-sistema.

Si noti bene, non si tratta di porsi il tema del ricambio, anche radicale, di classe dirigente. Nelle democrazie liberali "l'acquisizione del potere pubblico è il risultato di una competizione tra *individui* o gruppi di individui, che si contendono il revocabile consenso dei governati; e ciò si realizza in una situazione in cui la risposta al problema economico è affidata alla cooperazione volontaria, che già restringe fortemente la sfera di intervento pubblico". Per usare le parole di Sabino Cassese, le elezioni sono una "designazione di capacità"¹. Quello che qui si discute è l'attacco al metodo impiegato per scegliere i governanti e caratterizzare la forma di stato; metodo del tutto diverso da quello delle democrazie e che, ad oggi, ha garantito la centralità della libertà umana considerata fattore di sviluppo e di benessere per i singoli e per la comunità, nella misura in cui l'elemento liberale delle democrazie occidentali fissa, sul principio democratico, l'idea che il miglior ordine sociale sia

¹ Sabino Cassese riprende le riflessioni di Vittorio Emanuele Orlando (S. Cassese, *Il popolo e i suoi rappresentanti*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2019, pp. 28-29).

quello costruito da individui consapevoli dei propri limiti e impegnati, con il desiderio, a superarli per quanto umanamente possibile in un confronto continuo con l'altro.

In queste situazioni, il costituzionalismo ha costruito degli strumenti per difendere la democrazia liberale (ossia la democrazia aperta, plurale e dialettica), tanto che in alcuni Paesi di parla espressamente (è il caso della Germania) di “democrazia difensiva”². Le misure variano, dallo scioglimento dei partiti che non condividono i valori del Paese, alla loro non ammissione alla competizione elettorale. Va ben ricordato che in questo caso non si parla di cancellare il dissenso interno al Paese, ma il contrasto ai valori del sistema: come potrebbe essere ammesso al voto un partito che, se risultasse vincitore, instaurerebbe una dittatura?

Il punto, già complesso del “quando” c'è una minaccia di questo tipo (ossia quando una minaccia è da questo punto di vista concreta e permette di intervenire), si complica se si passa al “come” contrastarla.

Di recente è accaduto un caso che ha fatto molto discutere in occasione delle elezioni presidenziali in Romania (2024-2025)³. In assenza di meccanismi alla tedesca (dove vi è la possibilità di dichiarare fuori legge i partiti anti-sistema), la difesa dell'ordinamento giuridico è passata attraverso l'annullamento – da parte della Corte costituzionale – delle elezioni (primo turno delle presidenziali) in ragione del comportamento deviante di alcuni soggetti a sostegno del candidato filo-putiniano che, pur avendo dichiarato nessuna spesa per la campagna elettorale, è stato sostenuto da una massiccia campagna *social* con video e *fake news*, con parallelo screditamento dell'altra offerta politica. Il tutto con elementi di condizionamento mossi a sostegno del candidato filo-putiniano alla presidenza. Candidato che, nelle successive elezioni, è stato anche escluso dal nuovo voto.

Delle decisioni si è molto discusso ma ci pare di poter dire che si è trattato senza dubbio di una legittima difesa della negazione dei valori della “rivoluzione romena” (*ex stato satellite dell'Urss che si è liberato*

² Cfr. S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Giappichelli, Torino, 2004 che evidenzia le peculiarità italiane; S. Ceccanti, F. Ferroni, *Democrazia protetta*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2015, pp. 55 e ss.

³ S. Sassi, A. Sterpa, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024*, in *federalismi.it*, n. 4 del 2025, pp. 162-181.

di un dittatore comunista con annesso processo e fucilazione). È tuttavia evidente che si è trattato di una misura giurisdizionale di *extrema ratio*, peraltro resa possibile per l'attivismo della Corte costituzionale competente per costituzione sulle elezioni, ma soprattutto perché i servizi di informazione – ossia l'*intelligence*, sul punto torneremo – hanno desegretato una serie di informazioni che sono, così, potute essere assunte alla base della decisione del giudice.

In altre realtà europee sono emersi partiti che sfruttando il tema migratorio hanno avuto successo elettorale e che avrebbero potuto portare a crisi di sistema: così il RN di Le Pen e Bardella in Francia e AfD in Germania. Nel primo, come nel secondo caso, la soluzione è stata politica ossia accordi tra i partiti a difesa dell'assetto dei valori nazionali (pur trattandosi di partiti diversi tra loro e non alleati). Così in Francia grazie ad un legittimo e ovvio accordo al secondo turno è stata sconfitta la destra estrema e in Germania è nato un governo di grande coalizione con il primato CDU dopo un governo a guida SPD.

Due appaiono dunque i modelli possibili per arginare il rischio che “gli elettori dormienti e disinformati” facciano saltare il sistema costituzionale: quello della via politica (accordi contro il rischio di chi corre per raccogliere voti pregiudicando l'impianto assiologico nazionale)⁴ e quello in cui a quei soggetti è impedito di competere. Una barriera all'accesso che è o anticipata (non possono concorrere), dunque, o posticipata (concorrono e perdono).

Vi è poi un'altra barriera, diremmo “esterna”, ossia la tenuta della separazione dei poteri dello Stato e del loro equilibrio una volta che questi soggetti vincessero le elezioni. Qui il tema è di funzionamento della costituzione, dell'indipendenza del potere giudiziario (si vedano i casi di Polonia e Ungheria)⁵, piuttosto che di controllo da parte della Corte costituzionale con l'annullamento di atti e leggi contrari alla costituzione.

⁴ Cfr. M. Calamo Specchia, *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla “democrazia militante” all'autodifesa costituzionale*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, n. 1 del 2021. Riguardo la c.d. “democrazia militante”, non appaiono condivisibili l'approccio per cui alle minacce antidemocratiche sia necessario opporre esclusivamente la razionalità giuridica formale e non anche il livello emozionale (K. Loewenstein, *Democrazia militante e diritti fondamentali* (1937), Macerata, Quodlibet, 2024, cfr. p. 35).

⁵ E. Cukani, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside?*, Napoli, Esi, 2021.

Ma ci sono, come abbiamo detto, anche elementi ulteriori oltre quelli dell'ordinamento nazionale. I valori degli Stati membri che caratterizzano le democrazie liberali sono, nella loro essenzialità, anche valori dell'Unione europea. Spesso si dimentica che gli artt. 3 e 7 del TUE non solo prevedono una tavola di idee e principi con effetti giuridici chiari (gli Stati possono essere espulsi dall'Unione se sono violati e sono condizione per essere ammessi⁶).

Se questi sono gli strumenti tradizionalmente assunti dai sistemi giuridici, vale la pena sottolineare che si tratta di soluzioni "istituzionali" ossia che pretendono l'attivazione di organi o soggetti collettivi che sono attivi nelle istituzioni: partiti e organi giurisdizionali. Non sono le uniche vie percorribili e, questa è la nostra tesi di fondo, nell'attuale assetto dei sistemi liberal-democratici neppure i preferibili, pur legittimi e auspicabili nella difesa dei valori di libertà.

La risposta, quindi, non può che essere multi-modale e non può ritrovarsi nei soli meccanismi formali del diritto, nazionale o europeo che sia. Essa deve poter contare anche sull'individuo che fa parte della comunità. Si deve insomma immaginare che se la "guerra cognitiva" si combatte nella mente delle persone, non è immaginabile che le stesse persone siano escluse dalla partecipazione alla battaglia. Ciò, però, non nel senso di contrapporre una coercizione degli stessi in risposta al fatto che le *fake news* "plasmano" gli elettori: una sorta di attività di rimodellazione di ciò che l'attore straniero ha deviato da un modello precedente. Qui si colloca lo strumento, che riteniamo decisivo, della "militanza cognitiva".

Semplificando, non può essere solo il potere politico e formale a difendere il sistema dalla destabilizzazione; c'è bisogno che prima ancora il sistema si stabilizzi e riesca con resilienza a rispondere agli *shock*. Ciò è possibile fornendo agli individui le condizioni per esercitare da soli sia la resistenza alle informazioni non corrette, ma anche per l'attivazione nella difesa delle informazioni corrette e dei processi cognitivi nel senso della difesa del metodo della libera cognizione nel mercato delle idee⁷.

⁶ Cfr. fin dalla riflessione di B. Caravita, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, Giapichelli, 2020. Cfr. anche il commentario al testo dei trattati europei curato da Carlo Curti Gialdino (*Codice dell'Unione europea*, Napoli, Simone, 2012).

⁷ Ci riferiamo al saggio di J. S. Mill, *Sulla libertà* (prima edizione 1859), 1869, Milano, RCS, 2000 che definisce l'ambito specifico del principio di libertà umana: la sfera interiore della coscienza, libertà di gusti e di ricerca, di progettare la propria vita "secondo la no-

2. *Una ipotesi di strategia: la fiducia nell'individuo libero e la "militanza cognitiva"*

Siamo interessati, dunque, come confermano anche gli studi della difesa e le informazioni pubbliche delle considerazioni emerse nel sistema della sicurezza nazionale⁸, da un fenomeno di "scontro" tra visioni diverse tra loro del rapporto tra individuo e potere, quella liberal-democratica e quella non democratica. E lo scontro è sia culturale che inevitabilmente di potere nelle dinamiche globali e passa per le menti ossia per i processi di cognizione e decisione dei singoli individui.

Che si tratti di uno scontro di cultura giuridica e politica ce lo dicono siano le dichiarazioni di alcuni politici che, in modo plastico e ripetuto, i documenti scritti e gli atti formali. Il Presidente della Federazione russa Putin parlò al *Financial Times* (siamo nel giugno 2019) sostenendo *apertis verbis* che "l'idea liberale è diventata obsoleta" e di recente, oltre gli interventi aggressivi e l'invasione di territori dell'*ex* Urss o dei Paesi satelliti (di recente il caso dell'Ucraina, ma sappiamo quanto accaduto in Cecenia e le incursioni in Georgia) anche il successivo decreto per accogliere in Russia i cittadini dei Paesi occidentali in fuga dal liberismo⁹. Così in modo simile il Partito comunista cinese, nei suoi documenti approvati nel corso dei congressi, continua a considerare la via cinese al socialismo come un *unicum* che unendo tradizione, mercato, ideologia e controllo politico a impianto culturale e religioso, nega la validità del modello occidentale pur entrando in esso e abbracciando ormai da decenni le vie del mercato e del capitalismo, meno percorse dal più debole assetto economico russo. L'idea dell'azione russa e cinese *in primis*, come abbiamo già osservato, costituisce il tentativo di affermare un modello alternativo di organizzazione politica e statale rispetto a quello occidentale. Nel frattempo, il "mondo libero", disto-

stra indole", "libertà di fare tutto quello che ci piace, subendo tutte le conseguenze che ne possono derivare, senza essere impediti dagli altri fin quando ciò che facciamo non li danneggi; anche se la nostra condotta possa sembrare loro sciocca, perversa o sbagliata"; la libertà di associazione ossia di unirsi ad altri (pp. 61-63).

⁸ Cfr. i rapporti dello Stato Maggiore della Difesa e in particolare *Cognitive Warfare. La competizione nella dimensione cognitiva*, 2023, già citato, nonché, in ambito governativo, la *relazione annuale al Parlamento sulla politica dell'informazione per la sicurezza*.

⁹ Cfr. A. Sterpa, E. Iannario, *Quando le autocrazie sfidano la forma di stato liberal-democratica: riflessioni a margine del recente "editto" russo...* cit.

gliando gli occidentali dalle politiche di area come in Africa per farli concentrare sulle divisioni politiche interne, regala vantaggi competitivi alle “democrature”.

Lo strumento dello scontro è dunque dentro le menti degli individui occidentali nei quali i sistemi nemici agiscono per formare posizioni soggettive che contrastino il modello liberal-democratico in cui vivono, aiutati dalla rete, dai *social* e da tecnologie che consentono loro di diffondere contenuti condizionanti con un vero e proprio marketing differenziato e specializzato attraverso dati e algoritmi. Ogni soggetto da condizionare è ampiamente profilato per gusti, idee e caratteristiche grazie ai dati digitali che produce costantemente e, quindi, è un obiettivo facilmente raggiungibile e conosciuto all’aggressore, che, individuato con il mirino dell’algoritmo, può facilmente cogliere il bersaglio¹⁰.

Di fronte a questo schema, *la prima decisione che i sistemi democratici liberali devono assumere è proprio quella di difendersi*. La mancata percezione della presenza di uno scontro di questo tipo rende difficile anche investire sulle politiche migratorie, come sulla difesa e le altre misure più connesse alla sfera cognitiva che qui, in modo sintetico e non esaustivo, proviamo a elencare.

L’esempio è presto fatto. Se non vi è consapevolezza diffusa della condizione di minaccia, nessuna scelta politica che indirizzi risorse verso politiche di contrasto e difesa nella guerra cognitiva (ma più in generale a favore di politiche di rafforzamento militare tradizionale a scopo di deterrenza) sarà mai accolta con favore nella politica e nel corpo elettorale. Il primo passaggio è dunque quello della consapevolezza che è prodromico a quello delle scelte da compiere soprattutto perché il sistema liberal-democratico vive del consenso e della legittimazione popolare. La potremmo definire “la cognizione della guerra cognitiva”, tanto che la sua stessa esistenza è oggetto di disinformazione da parte dei nostri aggressori¹¹.

Secondo aspetto è quello di implementare le misure normative europee ma, più che attraverso norme nazionali (attività non del tutto fa-

¹⁰ Da ultimo sintetizza e ricostruisce gli schemi di azione e i contesti della disinformazione M. Zizza, *Digitalizzazione, disinformazione, destabilizzazione...* cit.

¹¹ Sul punto cfr. da ultimo E. Borghi, *Sotto attacco*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2025, cfr. anche le analisi fornite da Linkiesta (www.linkiesta.it) e Formiche (www.formiche.net).

cile, come conferma la recente vicenda della legge italiana sugli algoritmi¹²), attraverso “politiche da guerra cognitiva” ossia “arruolamento dei combattenti” (gli individui) e fornendo loro equipaggiamento. Un equipaggiamento fatto di metodo cognitivo.

Sì, perché la consapevolezza che siamo coinvolti in questo scontro è necessaria per attivare i concittadini, senza l’apporto dei quali la “guerra ibrida” alla lunga si perde perché rischia, ogni soluzione contingente adottata dal potere pubblico, di essere percepita come negazione della volontà popolare; anzi, peggio, si corre il pericolo di trasformare la democrazia liberale in qualcosa di simile ai sistemi che le combattono nella misura in cui il potere politico e le istituzioni costringerebbero ad agire *pro domo sua* il cittadino a prescindere dal suo consenso; diremmo meglio, dalla sua consapevolezza.

Qui si inserisce, infatti, il rapporto tra “guerra cognitiva” da un lato e offerta politica populista e sovranista dall’altro. Come abbiamo in altra sede analizzato, populismo e sovranismo costituiscono due facce della stessa medaglia nella misura in cui il secondo è il volto esterno dell’azione interna del primo¹³. Se, infatti, come abbiamo proposto in altra analisi, il populismo intende elevare la volontà della maggioranza del momento sopra ogni aspetto decisionale, superando anche i limiti costituzionali di cui il sistema liberal-democratico si è dotato, le dinamiche internazionali e il processo di integrazione europea sostanziano ulteriori limiti per la volontà dei popoli nazionali; contro questi limiti che si collocano “fuori dallo Stato” il populismo veste i panni del sovranismo in coerenza con l’impostazione di fondo del dominio della maggioranza a prescindere. I populistici, d’altronde, sono il corrispettivo dei demagoghi per Aristotele ossia soggetti in grado di raccogliere le simpatie del popolo ma non i suoi veri e sinceri rappresentanti, tanto quanto sono gli adulatori nei sistemi non democratici¹⁴.

¹² Sia concesso rinviare, per i profili di implementazione della normativa europea in materia di difesa e sicurezza nazionale, ad A. Sterpa, *La legge italiana sull’intelligenza artificiale con riguardo alla sicurezza nazionale e alla difesa* in *Rivista giuridica delle forze armate e di polizia*, n. 1 del 2025, pp. 5 e ss.

¹³ Sia concesso rinviare a A. Sterpa, *Il teorema di Pitagora: come si rapportano Costituzione, populismo e sovranismo?*, in G. Allegri, A. Sterpa e N. Viceconte, a cura di, *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, pp. 11-49

¹⁴ Aristotele, *Politica*, 1292a (edizione Roma-Bari. Laterza, 2019, p. 125).

Il passaggio prioritario – dunque – è di tipo individuale ossia passa per gli individui e per il ruolo che svolgono: diversamente dai sistemi non democratici, noi non possiamo per nulla prescindere da loro. Passa certo per la fedeltà alla Repubblica e ai suoi valori, per l'aggiuntivo onore assiologico che è preteso per chi svolga funzioni pubbliche (con disciplina e onore secondo la Costituzione) e per la consapevolezza della caducità del sistema di valori senza un supporto da parte della comunità che presiede¹⁵. Ma non basta, perché serve un radicamento diffuso dei valori del sistema liberal-democratico.

Il tema è antico e al tempo stesso nuovo. Per affrontarlo non è sufficiente insistere sul profilo dell'identità della nazione e del passato, ma serve aprire il concetto di nazione ad una prospettiva nuova densa di futuro. Non basta recuperare le ragioni per cui siamo stati insieme fino ad ora, ma costruire e condividere quelle per cui decidiamo di starci ancora e di continuare nel futuro. Se, come è stato detto, la nazione è un plebiscito quotidiano, la prospettiva del domani è coerente con questa lettura¹⁶. *Non basta appuntare le esigenze di coinvolgimento degli individui al momento elettorale* ma occorre che ciò avvenga nell'intero assetto istituzionale, pensando “al pluralismo, alla ripartizione del potere tra organismi diversi, agli ampi spazi nei quali operano organismi i cui meccanismi di selezione sono epistocratici o meritocratici, organismi che possono persino giungere a controllare quelli democratici in senso stretto, perché elettivi”¹⁷; per riprendere una nota analisi, serve costruire un senso dell'azione comune tante volte messo a repentaglio da strutture sociali inadeguate, ma anche da esercizi del potere pubblico fondati sulla sfiducia nell'individuo; occorre una militanza, in questo caso anche cognitiva, che tenga alto il fine comune e l'etica pubblica di una comunità valorizzando la libertà individuale¹⁸.

¹⁵ Cfr. ancora se si vuole A. Sterpa, *Dall'etica politica alla onorabilità giuridica: servire la Repubblica nell'era della complessità...* cit.

¹⁶ Il riferimento è ovviamente a Renan, ma nell'ambito della più ampia ricostruzione che ho proposto in A. Sterpa, *La nazione plurale. Individuo, comunità e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.

¹⁷ Come nota giustamente Sabino Cassese, nella sua prefazione all'edizione italiana del lavoro di Jason Brennan, *Contro la democrazia*, Roma LUP, 2018, davanti al fatto che l'Autore statunitense propone una epistocrazia, “Brennan, come molti studiosi della democrazia, non presta attenzione” proprio a questi elementi (p. 14).

¹⁸ Cfr. A. Panebianco, *Il prezzo della libertà...* cit., secondo il quale “la «quantità» di sofferenze prodotte dai disordini e dalle guerre civili che seguono i crolli dei regimi dispo-

Non a caso Alberto Bandura ha dedicato, in questi anni, molta della sua ricerca al c.d. “disimpegno morale” ossia alla tendenza dell’individuo a poter disattivare i meccanismi di auto-valutazione delle proprie azioni. Se “un contesto sociale riuscito tende a sostituire l’autocontrollo al controllo sociale esterno”¹⁹ è vero anche il contrario ossia che quando si accresce il controllo esterno (sociale e giuridico) e si deprime il ruolo dell’agency individuale, il sistema transita verso le logiche non liberal-democratiche. Non è forse un caso, ricorda lo stesso Bandura, che in questi decenni i sistemi politici hanno tentato di sostituire con la logica della “paura” (rispetto di una regola esterna) quella della “colpa” (rispetto di una regola interna). Occorre recuperare la dimensione morale-civile per costruire un fronte di convinta adesione alla battaglia cognitiva e per farlo serve costruire militanza cognitiva, non fornendo all’individuo verità da propaganda, ma consapevolezza delle caratteristiche dell’ordine sociale in cui vive libero.

Quanto al primo, un esempio è interessante. Nel corso del Novecento, ad esempio, Banfield, studiando un piccolo comune della Lucania (siamo negli anni 50 in ogni caso), conìò il termine di “familismo amorale” ossia un sistema fondato sulla regola per cui occorresse “massimizzare i vantaggi materiali e immediati della famiglia nucleare” e “supporre che tutti gli altri si comportino allo stesso modo”²⁰. Certo, allora le condizioni sociali erano tali per cui la famiglia era il nucleo essenziali di sopravvivenza fisica e materiale, in un contesto rurale povero e periferico del Sud dell’Italia. Oggi il punto sembra essere che questa propensione a negare forme di associazionismo largo sia meno diffusa grazie ad un *ethos* più esteso dei confini parentali: si pensi al

tici può benissimo rivelarsi superiore a quella che veniva imposta ai sudditi amministrati da quei regimi. Nulla di strano allora se dopo avere sperimentato le tragedie che spesso accompagnano il recupero delle libertà molti si volgono con nostalgia al passato, rimpiangendo l’antico ordine dispotico e si mettano alla ricerca di qualche uomo forte capace di costruire quell’ordine”. (p. 48). Per Cattani “l’indirizzo della libertà e non potrà realizzarsi se della libertà il popolo tutto non si sentirà non soltanto partecipe ma anche geloso custode”; la riflessione, ospitata nei fascicoli pubblicati da Movimento liberale in Italia dal 1943 al 1944 ora commentati e raccolti in A. Sterpa, a cura di, *I liberali e la ricostruzione della democrazia. I fascicoli del Movimento liberale italiano (1943-1944)*, Napoli, Editoriale Scientifica, in corso di stampa.

¹⁹ A. Bandura, *Disimpegno morale. Come facciamo del male continuando a vivere bene*, Trento, Erickson, 2017, p. 19.

²⁰ E. C. Banfield, *Le basi morali di una società arretrata* (1958), Bologna, il Mulino, 2023, p. 101.

volontariato, al mercato e agli enti del terzo settore. Vi è tuttavia il rischio che il ruolo anti-comunità sia oggi giocato – per alcuni settori demografici – dall'appagamento di nuovi (anche se non primari) bisogni umani derivanti dalla società della “vetrinizzazione”²¹. I problemi delle società arretrate infatti non derivano dall'individualismo (come troppo semplicisticamente spesso si sostiene) ma dalla ridotta capacità di associazione per problemi comuni; volontà, questa, che anzi presuppone un individuo libero di aggregarsi con soggetti anche diversi per fini a loro volta vari.

Qui veniamo al secondo aspetto, quello istituzionale. Occorre costruire – ancora è utile Aristotele per come letto da Infantino – una “isonomia cognitiva” che sostenga l'azione individuale così come avviene per il governo delle leggi ossia per lo Stato di diritto. Con il termine “isonomia”, infatti, si rende nel mondo classico quella eguaglianza delle persone che consente, nel libero confronto, nelle associazioni umane e nella dialettica sociale, che gli individui esercitino la propria autonomia per fondare, da eguali, l'ordine sociale e istituzionale in modo spontaneo e ottimale per quel momento. Per farlo, però, è necessario questo riconoscimento di partenza, questa strutturale condizione di libertà sia tra loro che rispetto a presunti poteri superiori. Come abbiamo fornito all'eguaglianza umana gli strumenti giuridici dei diritti (anche politici) occorre che siano create le condizioni perché le persone possano costruire processi identitari singoli e comuni, condivisi nella dimensione cognitiva. Non educarli a qualcosa, quindi, ma dotarli degli strumenti per eguagliarsi nel metodo dialettico della cognizione. In questo modo, gli individui saranno in grado di combattere le minacce cognitive negandone la capacità di impatto su di loro e sulla loro comunità. Le democrazie liberali possono armare gli individui del metodo della libertà mentre le autocrazie solo di quello dell'obbedienza. Solo che, così facendo, le prime rinnovano un patto sociale nella partecipazione e nello Stato di diritto attingendo alla creatività infinita dei singoli esseri umani, le seconde invece difendono lo *status quo* da innovazioni prodotte dal singolo per mezzo della pianificazione necessariamente meno fantasiosa ad opera dei pochi collocati al vertice del sistema.

Nel momento in cui il mondo si è nuovamente diviso in due blocchi

²¹ Cfr. V. Codeluppi, *Vetrinizzazione. Individui e società in scena*, Torino, Bollati Boringhieri, 2021.

dal punto di vista costituzionale e geopolitico, aggiornando linee di frattura tra le esperienze statuali già note, anche se manifestatesi in configurazioni storicamente differenti nel corso della evoluzione delle forme del politico, abbiamo da una parte le “democrazie liberali” (quello che nel Novecento era definito il “mondo libero”) e dall’altra le “democrazie autocratiche” (quello che era stato in precedenza il fronte dei fascismi, il blocco sovietico piuttosto che quello teocratico). Impiego non a caso il termine “democrazia” per tutte e due le frazioni delle realtà ordinamentali nella misura in cui, edulcorato di esegesi politologiche e giuridiche che ne definiscono i caratteri aggiornati in particolare nella modernità, il nucleo essenziale del meccanismo democratico riposa nella capacità dei soggetti destinatari delle regole di definirne (in modo più o meno decisivo) il contenuto, ma anche l’attenzione dei governanti per l’adesione (volontaria o meno) dei governati.

Nessun potere pubblico – tantomeno le autocrazie! – oggi dichiara di esercitare la propria autorità contro il popolo, sia quando il popolo lo sceglie senza libertà, sia quando non lo può rimuovere perché scelto senza procedure formali di elezione. In quasi tutti gli Stati del mondo, restando sul mero dato formale, i cittadini formalmente votano, come sappiamo, per eleggere i parlamenti e in certi casi finanche gli organi titolati del potere esecutivo nel caleidoscopio delle forme di governo che si sono via via strutturate nella parcellizzazione statale del pianeta. Il punto, dunque, non è l’esercizio del meccanismo democratico, quanto piuttosto, come noto, il suo collocamento nell’ambito del più generale funzionamento dell’ordinamento giuridico (sia nella sua parte formale posta dal diritto positivo che in quella sociale) che al mero dato “gli individui scelgono in qualche modo i governanti” se ne affiancano altri. Come prevede la nostra Costituzione, nel filone delle “democrazie liberali”, questa capacità di scelta è assistita da meccanismi che ne garantiscono sia la piena libertà di esercizio che la definizione di limiti. La questione può sembrare contraddittoria ma non lo è nella misura in cui la piena libertà degli elettori (votare e non votare, scegliere chi si vuole) è inserita in una cornice che evita di poter prendere decisioni che minino proprio quella libertà. Nella società aperta, ci ricorda Karl Popper, sono ammessi tutti i valori tranne quelli che negano la stessa società aperta, fondata sul pluralismo e la centralità dell’individuo. Al centro delle democrazie liberali vi è appunto il senso duplice di libertà intendendo costruire intorno ad essa l’unicità dell’individualità che si forma

liberamente nella società aperta. Una società nella quale opera la fragilità intrinseca della libertà stessa, perché “la libertà comporta sempre rischi. E gli uomini, soprattutto (ma non solo) quando sono da gran tempo disabituati ad essa, possono benissimo farne cattivissimi usi”²²; rischi, questi evocati, che, va ricordato, alimentano la domanda di sicurezza dell’individuo e della comunità – nelle sue varie forme – che nasce proprio dalle relazioni umane e costituisce al tempo stesso una condizione e un vettore della “guerra cognitiva”²³. Le nostre democrazie o sono liberali o, semplicemente, non sono. Si fondano sul presupposto assiologico che solo gli individui sono in grado di decidere il proprio meglio, anche se la presenza dello Stato calmieria l’assolutezza di questo principio con l’intervento del potere pubblico che, rispetto all’individuo, è un comunque potere eterodeterminato.

Nei sistemi non liberali, pur in presenza di elezioni per gli organi che esercitano il potere, quello che in radice manca è proprio la libertà nella sua duplice veste individuale e di limite posto a salvaguardia della sua assolutezza di principio. La libertà è ridotta nella sua capacità espressiva a mero agire tra opzioni, quando presenti, non egualmente legittime o di fatto percorribili. È una volontà con poca luce potremmo dire, che brilla di luce riflessa in ragione della portata regolata dallo Stato o meglio dalla maggioranza che ha occupato il potere e che si riproduce in modo autoreferenziale attraverso la cooptazione delle *élite*.

Schopenhauer nel 1838 scrive, vincendo un concorso, un saggio che oggi recupera la sua centralità nella riflessione speculativa, non solo per la sua dialettica con l’opera (statalista) di Hegel suo acerrimo nemico, ma per il contributo che fornisce nella lettura della realtà attuale. Ne “*La volontà della libertà*” il filosofo ascrive ad un piano precedente alla mera azione la condizione di libertà dell’individuo fino a puntualizzare nella possibilità delle scelte, di averne e non averne, la condizione dell’uomo libero. Berlin, nella sua riflessione distingue due (tra le molteplici possibili) forme di libertà, quella negativa (assenza di interferen-

²² Cfr. A. Panebianco, *Il prezzo della libertà...* cit., p. 48.

²³ Così ho provato a ragionare in A. Sterpa, *La libertà dalla paura...* cit. e i lavori di G. Pistorio, *La sicurezza giuridica. Profili attuali di un problema antico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021 e Id., *La natura relazionale della sicurezza*, in C. Bassu, G. Pistorio, A. Sterpa, a cura di, *Diritto pubblico della sicurezza...* cit., pp. 55 e ss.

ze) e libertà positiva (desiderio dell'individuo di essere padrone di sé stesso) insistendo sui presupposti dell'essere liberi²⁴.

Questa disamina del concetto di libertà qualifica la condizione umana come “scelta delle scelte” prima ancora che come “scelta tra di esse” e presuppone un divenire sociale nel quale l'unicità di ciascuna esperienza individuale costruisce una costante interazione dei liberi che sono in grado di agire mantenendo la piena libertà insieme con la sua limitazione. La democrazia liberale è un sistema in apertura che si mantiene in equilibrio ma senza mai esplodere nella misura in cui definisce le soluzioni da anteporre agli elementi di disordine che inevitabilmente crea e con ciò si legittima. Sperimenta l'ebbrezza della guida a folle velocità sapendo di poter frenare nelle curve più pericolose e di non perdere la strada. Non pretende un individuo puramente razionale, logico e sostituibile con la macchina, ma contempera elementi razionali ed emotivi (azione logiche e non logiche direbbe Pareto), non definisce un ordine statale etico o solo immutabile, ma punta sull'azione individuale come costruzione di un “ordine senza piano” per dirla con Lorenzo Infantino²⁵ e per ripercorrere i citati, ma mai davvero certamente impu- tabili a von Hayeck, sentieri di montagna²⁶.

Tra le due tendenze nel rapporto tra individuo e società individuate da Max Weber, ossia quella all'apertura e quella all'ordine, nelle democrazie liberali vi è dunque un equilibrio evolutivo nelle nostre società. Come noto, in *Economia e società* (ripreso e riconcettualizzato da Massimo De Carolis più di recente²⁷) si evidenzia la persistenza nell'ambito delle comunità di due opposte tendenze dell'individuo, quella di aspettarsi dall'ordine istituzionale il dono della possibilità di sperimentare nuove cose visto che i bisogni primari sono appagati dallo stare insieme organizzato (pretesa di apertura) e quella opposta di chiusura. In

²⁴ I. Berlin, *Libertà*, Milano, Feltrinelli, 2025, pp. 246 e ss. e pp. 257 e ss. Il volume raccoglie contributi dell'autore già editi tra il 1950 e il 2002 (postumi); l'opera citata è frutto di una riflessione che inizia nel 1958 e si conclude nel 1997, anno della scomparsa dell'Autore.

²⁵ *L'ordine senza piano*, Roma, Armando, 2008.

²⁶ F. von Hayek, *Individualismo: quello vero e quello falso* (1949), Soveria Mannelli, Rubbettino, 1997 e, più in generale, gli scritti dedicati a questo aspetto tra i quali, in particolare, le riflessioni di Alberto Mingardi, *Contro la tribù. Hayek, la giustizia sociale e i sentieri di montagna*, Venezia, Marsilio, 2020, p. 99.

²⁷ M. De Carolis, *Il paradosso antropologico. Nicchie, micromondi e dissociazione psichica*, Macerata, Quodlibet, 2008, pp. 27-28.

quest'ultimo caso, la pretesa dell'individuo è quella di costruire gruppi omogenee di individui e ricevere da essi conferma e ordine (pretesa di chiusura) anche a livello cognitivo²⁸.

Le due funzioni vanno tenute in equilibrio in modo da permettere lo sviluppo umano visto che l'apertura e l'incontro creano innovazione come sappiamo, ma lo scontro con le autocrazie potrebbe indurci a chiuderci più di quanto non sia tollerabile per non perdere la nostra identità.

Occorre che gli individui, quindi, siano liberi nel senso più profondo del termine ossia in grado di esercitare una volontà libera (poter scegliere se volere e cosa volere prima ancora di optare su come realizzarlo) avendo consapevolezza dei vantaggi della conservazione dell'ordine costituzionale e dei rischi dell'altro approccio²⁹. Per farlo devono essere in grado di poter costruire una identità e una morale che alimentino la propria libertà in un momento in cui la stessa presenza della rete e degli algoritmi rischia di pregiudicarne l'impresa³⁰. Occorre che siano armati delle categorie cognitive e del metodo cognitivo dai processi formativi: abbiamo insegnato a scrivere la lettera "h" maiuscola per decenni anche se nessuno la impiega più ad inizio frase, possiamo fare anche questo. Insegnare concetti di merito (come riconoscere il vero dal falso) e di metodo (come gestire fonti, valutare l'attendibilità dei dati, come gestire la complessità e svolgere la comparazione), ma anche educare al

²⁸ M. Weber, *Economia e società* (1922), Milano, Edizioni di Comunità, voll. I, 1961, pp. 51 e ss.

²⁹ Come ricorda Dario Antiseri, "Se la Grande Scuola dell'esempio è azione e insegnamento alla luce dei valori costitutivi dell'Occidente, l'altra scuola – quella che noi indichiamo con il nome di Scuola e che è il nostro sistema formativo – non può non impegnarci nel far comprendere l'instimabile e insostituibile valore delle radici della nostra civiltà e in questo orizzonte difendere le menti dei nostri giovani da una TV che tanto spesso è "cattiva maestra"; dalla mancanza di una bussola in grado di permettere una navigazione accorta nell'oceano di Internet (c'è una differenza tra "informazione" e "conoscenza"); da "quella nuova e insidiosa forma di solitudine del cittadino interconnesso"..." (Id., *Il prezzo della libertà è l'eterna vigilanza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 48-49). Proprio riflettendo della sicurezza nazionale, Marco Valentini sintetizza che "le democrazie hanno bisogno di tracciare confini, di elaborare riferimenti, di formare élite responsabili e cittadini consapevoli" (*Sicurezza della Repubblica e democrazia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 66).

³⁰ S. Tiribelli, *Identità personale e algoritmo...* cit. e Id., *La dimensione etica e politica dell'algoritmo* in A. Sterpa, *L'ordine giuridico dell'algoritmo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 33 e ss.

vuoto, per dirla con Massimo Recalcati³¹, ossia abituare l'individuo a cercare, a farsi domande, ad assumere un atteggiamento critico e consapevole, non solo attraverso l'accrescimento dei titoli di studio e dell'innalzamento medio del livello di istruzione e culturale del Paese.

La nostra Costituzione pretende che il nostro diritto di voto sia esercitato, oltre che direttamente, segretamente e in modo eguale, in modo libero³². L'art. 48 Cost., qualificando il voto come "libero" pone una pretesa che rimbalza nel contesto più ampio delle carte internazionali³³ e pretende che l'elettore possa avere tutte le informazioni che ritiene utili per decidere, sia con riguardo alla realtà in cui vive e che gli organi politici che elegge dovranno governare che agli strumenti formali a loro disposizione, sia rispetto alla classe politica che concorre per ottenere il proprio consenso. La prima la chiamerei "informazione di contesto" e la seconda "informazione di mezzo". La disinformazione può aggredire e compromettere tutte e due queste forme di acquisizione di elementi decisori da parte dell'elettore.

Una mole così ampia di informazioni, però, pretende abilità di gestione. Vi è un passaggio di una decisione della Corte costituzionale che ci avverte dei rischi di una massa ampia e ingovernabile di informazioni. Chiamata a valutar le norme di legge alla pubblicazione, a fini di trasparenza, di alcune informazioni dei tantissimi dirigenti pubblici italiani, la Corte fa riferimento proprio al rischio di "voyerismo" piuttosto che di reale informazione capace di generare utile confronto sociale e politico-istituzionale³⁴.

³¹ *L'ora di lezione. Erotica dell'insegnamento*, Torino, Einaudi, 2014 e ora, *amplius*, Id., *La luce e l'onda. Cosa significa insegnare?*, Torino, Einaudi, 2025.

³² Cfr. M. Rubechi, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016.

³³ Secondo l'art. 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), "ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti. / Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese. / La volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione"; come l'art. 3 della CEDU prevede il "diritto a elezioni libere": "le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo".

³⁴ Sent. n. 20 del 2019, nella quale si legge "l'indicizzazione e la libera rintracciabilità sul web, con l'ausilio di comuni motori di ricerca, dei dati personali pubblicati, non è

Vi è infatti il dato dell'informazione e degli operatori, prima solo professionali ora diffusi, del settore. È necessario che a questa impresa partecipino i media tradizionali producendo contenuti liberi e altrettanto critici, ossia fornendo una palestra di complessità al fine di evitare che questo esercizio sia un lavoro elitario e quindi inutile. La loro attuale rinuncia, salvo rari casi, all'impiego e all'occupazione dei *social media* è davvero incredibile. Agganciati ancora a forme di economia tradizionali, sono pochi coloro i quali usano i *social* per fornire informazione e spesso quando lo fanno indirizzano a fonti chiuse accessibili solo a pagamento. Non si comprende da parte loro e della politica normativa come questa scelta faccia venire meno di fatto il ruolo di questi media come costruttori della pubblica opinione del Paese: in pochissimi leggono i giornali stampati e in pochissimi pagano per avere quelli *on line*. Come accaduto per la stampa e la radiotelevisione allorché lo Stato, finanziandone il meccanismo, permetteva la produzione di molti contenuti accessibili a tutti, non si comprende per quale ragione ciò non dovrebbe accadere oggi quando, salvo i contributi diretti, quelle professioni sono ancora sostenibili finanziariamente per lo svolgimento della funzione. Invece è accaduto che i media tradizionali, come i partiti politici, che assumevano un ruolo chiave nella "riduzione della complessità" del pluralismo e nell'accessibilità delle informazioni (la Corte costituzionale ha parlato di un vero e proprio "diritto all'informazione"³⁵) abbiano rinunciato a questa funzione.

coerente al fine di favorire la corretta conoscenza della condotta della pubblica dirigenza e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. Tali forme di pubblicità rischiano piuttosto di consentire il reperimento "casuale" di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall'esigenza di soddisfare mere curiosità. Si tratta di un rischio evidenziato anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Alla luce dello sviluppo della tecnologia informatica e dell'ampliamento delle possibilità di trattamento dei dati personali dovuto all'automatizzazione, la Corte EDU si è soffermata sulla stretta relazione esistente tra tutela della vita privata (art. 8 CEDU) e protezione dei dati personali, interpretando anche quest'ultima come tutela dell'autonomia personale da ingerenze eccessive da parte di soggetti privati e pubblici (Corte EDU, Grande camera, sentenze 16 febbraio 2000, *Amann contro Svizzera*, e 6 aprile 2010, *Flinkkilä e altri contro Finlandia*). In una significativa pronuncia (sentenza 8 novembre 2016, *Magyar contro Ungheria*), la Grande camera della Corte EDU ha osservato come l'interesse sotteso all'accesso a dati personali per fini di interesse pubblico non può essere ridotto alla "sete di informazioni" sulla vita privata degli altri («*The public interest cannot be reduced to the public's thirst for information about the private life of others, or to an audience's wish for sensationalism or even voyeurism*»: § 162)".

³⁵ Si tratta di un diritto derivante dall'esercizio del diritto di libera manifestazione del

Una vicenda accaduta in questi mesi è indicativa ai fini delle nostre riflessioni. Prima delle elezioni europee 2024, la società Meta ha deciso di inserire nuove regole per la diffusione dei post su social *facebook* e *instagram*, variando le condizioni contrattuali contenute nell'accordo con l'utente. In quel caso si decise di adottare una politica di minor esposizione dei *post* a contenuto politico-sociale³⁶. L'effetto, chiaramente, fu di raffreddare il clima elettorale (anche di renderlo meno teso) ma contemporaneamente furono svantaggiate tutte le forze politiche che concorrevano con simboli e nomi nuovi rispetto a quelli già noti. Quanto accaduto conferma che l'approccio corretto per evitare che i *social media* abbiano effetti nocivi al confronto cognitivo delle comunità libere e che occorre rivolgere l'attenzione non ai regolatori, ma agli utenti che sono i cittadini-elettori target delle azioni di disinformazione.

Infine, vi è un nuovo protagonista necessario della partita dell'informazione vista la complessità della raccolta delle stesse. Si tratta dei sistemi di *intelligence* che possono accedere, meglio dei media e dei loro professionisti, ad informazioni utili a cogliere le minacce. Alla luce di quanto è successo in Romania, ho proposto di valorizzare il ruolo dei sistemi di informazione al fine di rafforzare il quadro conoscitivo non solo delle istituzioni, ma anche dei cittadini. In Romania, infatti, la decisione della Corte costituzionale di annullare le elezioni è stata suffragata da informazioni rese pubbliche da parte dell'*intelligence*.

3. *Riflessioni conclusive*

Il tema della disinformazione non può che essere gestito unicamente in ambito di normativa dell'Unione europea, come dimostra la recente regolazione a partire da DSA, DMA, IA Act e *Media Freedom Act*³⁷.

pensiero-informare, cfr. le sentt. n. 122 del 1970, n. 105 del 1972, n. 1 del 1981 e n. 194 del 87.

³⁶ C. Capasso, A. Sterpa, *Empty squares, empty billboards, empty dashboards, and semi-empty ballots: the "political" European elections in the global election year*, con Claudia Capasso, in, T. Cerruti, F. Savastano, a cura di, *The European Parliament Election in 2024*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 73-95.

³⁷ Regulation (EU) 2022/2065 *Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (DSA)*; Regulation (EU) 2022/1925 *Contestable*

Senza dubbio queste regole sono rilevanti e segnano l'attenzione delle istituzioni al problema, come anche le proposte nazionali di istituzione di commissioni parlamentari di inchiesta (presentate da diverse forze politiche nel corso delle legislature) o di autorità indipendenti di controllo sulle *fake news*.

Il considerando n. 62 dell'*IA Act* tocca il tema dell'impiego dell'Intelligenza artificiale a fini elettorali prevedendo che si debbano considerare quelle tecnologie "ad alto rischio" facendo in questo modo scattare le regole più stringenti per la loro progettazione e per il loro impiego³⁸, così le previsioni del *Media Freedom Act* costruisce meccanismi di controllo sugli assetti proprietari che provano a sostenere il pluralismo delle fonti di informazioni. Misure che potranno certamente essere utilmente impiegate e implementate, ma non basta accogliere questo esclusivo punto di vista e di analisi.

Quello che appare decisivo è impiegare, nelle democrazie liberali e democratiche stabilizzate, il *quid pluris* ossia l'abitudine dell'ordinamento giuridico e dei consociati alla tutela e all'esercizio delle libertà e, in particolare, quelle di comunicazione personale e di manifestazione del pensiero. Per far questo, come abbiamo provato ad analizzare, è necessario anche rafforzare le condizioni in cui opera il mercato delle idee attraverso l'implementazione delle informazioni corrette e del metodo di cognizione delle informazioni che raggiungono inevitabilmente i singoli.

and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) (DMA); Regolamento 2024/1689 del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica I regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (Regolamento sull'intelligenza artificiale); Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (Regolamento europeo sulla libertà dei media).

³⁸ "Fatte salve le norme previste dal regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio (34), e al fine di affrontare i rischi di indebite interferenze esterne sul diritto di voto sancito dall'articolo 39 della Carta e di effetti negativi sulla democrazia e sullo Stato di diritto, i sistemi di IA destinati a essere utilizzati per influenzare l'esito di elezioni o referendum o il comportamento di voto delle persone fisiche nell'esercizio del loro voto alle elezioni o ai referendum dovrebbero essere classificati come sistemi di IA ad alto rischio, ad eccezione dei sistemi di IA ai cui output le persone fisiche non sono direttamente esposte, come gli strumenti utilizzati per organizzare, ottimizzare e strutturare le campagne politiche da un punto di vista amministrativo e logistico".

Le informazioni corrette si possono implementare e quelle false individuare e segnalare attraverso *fact checking*, circolazione dei contenuti da media tradizionali – quindi dotati di autorevolezza e forza comunicativa – sui media nuovi, monitoraggio da parte dei sistemi di *intelligence* della rete e delle azioni di disinformazione, maggiore condivisione istituzionale e pubblica delle informazioni detenute dal Governo attraverso i sistemi di *intelligence* quando utili a smontare le narrazioni avversarie (come accaduto in Romania), predisposizione di una condivisa attività di monitoraggio presso gli uffici diplomatici italiani all'estero, rafforzamento delle capacità individuali di critica e valutazione delle informazioni ad esempio trasformando la materia dell'educazione civica nelle scuole con i contenuti tipici delle scienze cognitive e laboratori in materia di disinformazione. Si tratta di una serie di azioni che sarebbe ben facile ampliare e articolare, compresa nel caso la costruzione di periodi di formazione ricorrenti durante la vita per aggiornare le proprie capacità, sia presso soggetti pubblici che privati, tanto quanto accade in altri Paesi con l'istruzione militare. Possiamo far finta che non sia così, ma siamo sottoposti ad una sfida in questa “guerra tiepida” che pretende una “militanza” ampia e consapevole.

Nei regimi dittatoriali e nelle finte democrazie, nelle istituzioni di formazione si studiano libri attentamente controllati dal potere pubblico che costruiscono narrazioni della storia e del mondo falsare, tese proprio a limitare lo spazio di cognizione e di critica dell'individuo. In quei contesti istituzionali non è possibile arruolare alla causa pubblica gli individui se non con metodi di conformazione della forma mentale e delle nozioni, provando a restringere il desiderio di libertà che è insito nella mente umana, a prescindere dal tempo che può impiegare per realizzarsi.

Per quanto riguarda le democrazie liberali, invece, è esattamente il contrario. A noi, data la struttura dei nostri sistemi costituzionali, non può che competere di fare esattamente l'opposto ossia allenare costantemente l'individuo alla diversità, al confronto, alla dialettica, al vuoto e al non sapere prima ancora che al sapere; in questo modo condurlo verso quella tensione verso il sapere che coincide con la ricerca della propria identità e della propria dignità. Del proprio ruolo come persona e come componente di tante comunità oltre che di quella statale. Occorre che ciò avvenga presto e senza avere paura di ampliare la sfera del conoscibile di cui sono in possesso le persone e le istituzioni.

Superando ancora una volta la presunta dicotomia tra sicurezza e libertà³⁹, occorre renderla un concetto aperto e partecipato nel quale l'individuo non è solo destinatario ma anche attore; se questo approccio appariva ben più facile da concepire e realizzare con la sicurezza intesa come ordine pubblico o nell'ambito della difesa, ora occorre uno sforzo culturale per "armare", in modo da potersi difendere, le vittime potenziali della disinformazione che dall'esterno intende minare il nostro sistema fondato sulle libertà e solo da esse difendibile nel modo migliore.

Resta infine da segnalare che, come abbiamo visto, il problema della disinformazione è caratterizzato da una dimensione europea, come confermato dalle regole adottate e dal fatto che l'obiettivo della "guerra cognitiva" è anche quello di non consentire la formazione dell'Unione europea quale soggetto politico globale unitario. In questa fase, infatti, i 27 Paesi sono immersi in un meccanismo nel quale la logica intergovernativa è ancora molto forte. Proprio la frammentazione delle politiche comunitarie e la dialettica tra gli Stati membri può costituire un terreno di facile azione della disinformazione perché i soggetti interessati a rallentare il processo di integrazione europea hanno gioco facile ad accrescere le logiche nazionali e sovraniste, sia per dividere i Paesi tra loro, sia per contrastare le decisioni unitarie negli organi comuni dove, ancora, si vota per Stati o con voto ponderato o addirittura con l'unanimità dei componenti. In parallelo, non esiste neppure una "opinione pubblica" europea che possa sostanziare un luogo di formazione della volontà degli europei che, pur cittadini dello stesso ordinamento giuridico, votano ancora un Parlamento che non è il centro delle dinamiche politiche e normative dell'Unione. Lo stesso raggiungimento di una Unione europea, sistema liberal-democratico di tipo federale, costituisce una reale minaccia per il fronte delle democrazie, sia per la forza politica che per quella economica di un soggetto unitario di questa portata.

Occorre quindi operare in sede nazionale e in sede europea, senza dimenticare che la dimensione demografica, economica, finanziaria e

³⁹ Come spesso ricorda Carlo Mosca anche nella sua opera, pubblicata postuma, *La sicurezza. Valori, modelli e prassi istituzionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, p. 94. Notazioni simili sono in C. Mosca, *Democrazia e intelligence italiana. Dieci anni dopo tra cultura, diritto e nuove sfide della democrazia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

culturale dell'Unione europea costituisce la condizione per creare un soggetto internazionale in grado di arginare le minacce esterne, siano esse tradizionali, militari che ibride e cognitive.

Finito di stampare nel mese di settembre 2025
dalla Grafica Elettronica srl - Napoli

La “guerra cognitiva” nei confronti delle democrazie liberali europee è realtà. I sistemi politici illiberali, pur diversamente organizzati, stanno tentando di destabilizzare le democrazie consolidate attraverso l’indebolimento della fiducia dei cittadini verso le rispettive istituzioni in una vera e propria “guerra tiepida”: non abbastanza calda per generare conflitti armati e non abbastanza fredda per garantire la convivenza dei due modelli.

Grazie alla rete internet, soggetti riconducibili alle autocrazie inondano gli elettori di informazioni false per generare sfiducia con particolare riferimento ai fenomeni migratori che premono ai confini dell’Europa.

Come reagire a questa minaccia che non è riconducibile semplicemente né alla guerra tradizionale né al terrorismo? Occorre valorizzare il ruolo del cittadino nelle democrazie liberali chiamandolo ad una “militanza cognitiva” al servizio della difesa dei valori di libertà e pluralismo che caratterizzano i sistemi politici del “mondo libero”.

Alessandro Sterpa, costituzionalista, è professore di Diritto pubblico e di Diritto pubblico della sicurezza nell’Università degli Studi della Tuscia, dove coordina il dottorato di ricerca in “*Società in mutamento: politiche, diritti e sicurezza*”. Tra i fondatori della rivista scientifica “federalismi.it”, ha ricoperto incarichi istituzionali e accademici. Tra le sue pubblicazioni: *Le intese tra le Regioni* (Giuffrè, 2011), *L’ordinamento di Roma capitale* (Jovene, 2014), *Il pendolo e la livella. Il federalismo all’italiana e le riforme* (Giappichelli, 2015), *La libertà dalla paura* (Editoriale Scientifica, 2019), *Premierato all’italiana* (Utet, 2024) e *La nazione plurale* (Editoriale Scientifica, 2025).

euro 10,00

ISBN 979-12-235-0426-0



9 791223 504260