



LA DISINFORMAZIONE ONLINE
24 APRILE 2020

Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica

di Lucilla Conte

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale
Università del Piemonte Orientale



Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica *

di Lucilla Conte

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale
Università del Piemonte Orientale

Abstract [It]: L'articolo si incentra sulle questioni costituzionali in tema di opinione pubblica e dibattito pubblico. L'opinione pubblica è analizzata come il prodotto ma anche come fattore di impulso per il dibattito pubblico. Oggi, nel suo autonomo costruirsi, l'opinione pubblica può essere condizionata da fake news e discorsi d'odio. L'obiettivo del presente contributo è quello di illustrare come una pedagogia costituzionale impartita attraverso l'insegnamento dell'educazione civica e nella trama dei discorsi del Presidente della Repubblica possa configurarsi come un'occasione per sviluppare una rinnovata consapevolezza costituzionale.

Abstract [En]: The article focuses on the constitutional issues connected to the concepts of public opinion and public debate. Public opinion is analyzed as the product of but also an impulse factor for the public debate. Nowadays, the way in which public opinion is building may be affected by fake news and hate speech. The aim of the contribution is to show that a constitutional pedagogy given both by civic education and by the President of the Republic through its speeches addressed to the civil society could be the occasion to develop a renewed constitutional awareness.

Sommario: 1. Il concetto di opinione pubblica e la sua sfuggente definizione. - 2. Delimitazione del concetto di opinione pubblica ai fini della presente indagine. Il ruolo attuale dei media nella formazione dell'opinione pubblica. - 3. La vicenda della istituzione della c.d. Commissione Segre: un caso paradigmatico. - 3.1. L'uso pubblico della storia e i discorsi d'odio. - 3.2. Esistono modalità costituzionalmente compatibili per orientare l'opinione pubblica in senso democratico? - 4. La pedagogia costituzionale come (possibile) strumento per la formazione di un'opinione pubblica consapevole. - 4.1. Il ruolo e l'attivismo del Presidente della Repubblica. - 4.2. L'educazione civica come materia di insegnamento scolastico: un nuovo avvio critico. - 5. L'opinione pubblica: da strumento di controllo del potere ad occasione e luogo di formazione e sviluppo della consapevolezza costituzionale.

1. Il concetto di opinione pubblica e la sua sfuggente definizione

Il presente studio ha l'obiettivo di tracciare le coordinate per un'analisi del concetto di opinione pubblica alla luce della Costituzione italiana, nell'orizzonte della contemporaneità e con riferimento ad alcuni specifici temi oggetto del dibattito pubblico.

La riflessione che in questa sede si propone muove dal riscontro di un avvenuto mutamento che interessa il concetto di informazione, che si collega strettamente alle modalità di reperimento delle fonti condizionando inevitabilmente il processo di formazione dell'opinione pubblica.

La pluralità di «cascate informative» che si abbattono sulla generalità dei consociati, collegata alle caratteristiche sempre più pervasive dei media, non sempre si traduce in una corretta informazione:

* Articolo sottoposto a referaggio.

spesso anzi può determinare una disinformazione generalizzata in cui tra pubblico e notizie non si frappone alcun filtro professionale in grado di fornire una o più chiavi di lettura al fine di costruire un'opinione critica sui fatti che ne sono oggetto¹.

In questa sede non ci si concentrerà sul tema dell'informazione professionale, che pure costituisce inequivocabilmente un nodo centrale nella definizione di una democrazia dell'informazione nell'era della (apparente) massima accessibilità tecnologica², ma si analizzerà il versante che potremmo definire «istituzionale» del fenomeno, che coinvolge le modalità con cui i pubblici poteri concorrono ad arginare questi fenomeni³.

Il concetto di opinione pubblica, essenzialmente, può costituire oggetto di studio su di un duplice versante: dal punto di vista della pubblicità del processo di formazione della stessa (con particolare riferimento al *rapporto* con i pubblici poteri) e dal punto di vista del carattere pubblico (e dunque afferente al *dibattito pubblico*) dei contenuti oggetto di discussione⁴.

Nella riflessione che qui si propone, l'attenzione si incentrerà sul secondo profilo⁵, relativo all'opinione pubblica come prodotto ma allo stesso tempo anche come fattore di impulso del dibattito pubblico, inteso come spazio di discussione su temi che incontrano il pubblico interesse.

¹ In questo senso si vedano le riflessioni di Price, per cui: nell'«età dell'informazione», paradossalmente, ricompare la preoccupazione circa la mancanza di basi informative che supportino l'opinione su molti temi di importanza politica, V. PRICE, *L'opinione pubblica*, Bologna, 2004, p. 125. Analogamente, Sunstein rileva come la natura «impersonale» di internet possa favorire i discorsi irresponsabili e ingiustificate estremizzazioni rispetto a tematiche di pubblico interesse, C. SUNSTEIN, *Republic.com*, Bologna, 2003. L'utilizzo del concetto di cascata con riferimento ai flussi di informazione si ritrova già in G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, 1993, p. 64, per cui «i processi di opinione avvengono, nell'ordine, secondo tre modalità: i) una discesa a cascata dalle élites in giù; ii) un ribollire dalla base in su; iii) identificazione con gruppi di riferimento».

² Si veda in questo numero speciale: P. PASSAGLIA, *Fake news e fake democracy: una convergenza da scongiurare*; F. LAGIOIA – G. SARTOR, *Profilazione e decisione algoritmica: dal mercato alla sfera pubblica* e G. SUFFIA – G. ZICCARDI, *Fake news, guerra dell'informazione ed equilibri democratici*, tutti in *questo fascicolo*.

³ Su cui in questo numero speciale anche: M. MALVICINI, *Parlamento e fake-news: spunti per un dibattito* e M. PIETRANGELO, *Il linguaggio giuridico-istituzionale sul web e la disinformazione pubblica online*, entrambi in *questo fascicolo*.

⁴ N. MATTEUCCI, voce *Opinione pubblica*, in *Enc. Dir.*, XXX, Milano, 1980, p. 421. In tema di opinione pubblica la bibliografia è copiosa e presenta tratti multidisciplinari. Oltre a J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, 1977 v. anche J. BRYCE, *Democrazie moderne*, Milano, 1930, A.V. DICEY, *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, Bologna, 1997; B. LEONI, *Il concetto di opinione pubblica*, in *Rivista di Filosofia*, n. 3-4, 1946, ora in ID., *Scritti di scienza politica e teoria del diritto*, Giuffrè, Milano, 1980; N. MATTEUCCI, voce *Opinione pubblica*, cit., ID., voce *Opinione pubblica*, in *Dizionario di politica* diretto da N. BOBBIO - N. MATTEUCCI - G. PASQUINO, Torino, 1990; W. LIPPMANN, *L'opinione pubblica*, Milano, 1999; N. URBINATI, *Opinione pubblica e legittimità democratica*, in *Rass. It. di Sociologia*, n. 4/2010, p. 247 ss.; V. PRICE, *L'opinione pubblica*, Bologna, 2004; G. GROSSI, *L'opinione pubblica. Teoria del campo demoscopico*, Roma-Bari, 2004. Sul ruolo dell'istruzione nella formazione dell'opinione pubblica, v. J. DEWEY, *The public and its problems*, New York, 1927 (trad. it., *Comunità e potere*, Firenze, 1971). Sulle connessioni tra opinione pubblica e libertà di informazione, A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Napoli, 1969.

⁵ Resta dunque al di fuori della presente trattazione il tema – pure di grande rilievo – della responsabilità politica diffusa e del ruolo in essa svolto dall'opinione pubblica. Si ritiene, proprio in ragione delle rilevanti trasformazioni in atto in tema di formazione dell'opinione pubblica, necessario riflettere in via preliminare sui fattori di condizionamento della stessa, che riguardano un momento antecedente rispetto all'impatto che essa possa generare nei confronti dei detentori del potere politico. Sulle basi democratiche del concetto di opinione pubblica, e in generale sulla formazione (o meno)

La premessa di fondo rispetto a questa impostazione risiede nella valutazione per cui il tasso di democraticità dell'ordinamento non possa ritenersi unicamente soddisfatto dal semplice – per quanto essenziale – rapporto tra potere ed opinione pubblica, che tradizionalmente si esprime da un lato attraverso la pubblicità dei procedimenti decisionali e dall'altro attraverso la creazione di un flusso di comunicazione tra rappresentati e rappresentanti in grado di orientare le decisioni politiche. Risulta infatti necessario interrogarsi sulle attuali caratteristiche dell'opinione pubblica e su come queste ultime inevitabilmente influenzino la consistenza e la qualità del dibattito pubblico.

La distinzione, operata da Habermas, tra «opinione pubblica» e «opinione non-pubblica»⁶ risulta, in questo senso, di particolare interesse perché pone l'attenzione sulla qualità e sulla consistenza dell'opinione pubblica come fattore condizionante i processi democratici.

In altre parole, l'opinione pubblica non risulta un concetto determinato la cui esistenza “in sé” (intesa come la presenza della somma di una pluralità di opinioni astrattamente esercitabili) costituisce il prodotto del corretto dispiegarsi dei meccanismi democratici. Essa, pur essendo presente ed identificabile in astratto, potrebbe, infatti, non assumere in concreto quegli aspetti funzionali di razionalità critica, di «potere culturale non coincidente con la volontà generale del popolo»⁷.

È stato sottolineato in dottrina come il concetto di opinione pubblica sfugga ad una compiuta definizione⁸, partecipando dei risultati della ricerca condotta da una pluralità di discipline (storiche sociologiche, giuridiche), ma assumendo di volta in volta connotati parzialmente differenti a seconda della lente attraverso cui venga osservata⁹. Si potrebbe dire che l'analisi del concetto possa in qualche misura

del consenso politico, si richiamano pertanto, adesivamente, le considerazioni svolte da Price, per cui «le basi democratiche del concetto di opinione pubblica sono incontestabili; molto meno lo sono le basi delle decisioni politiche quotidiane, anche quando esse devono la loro formazione al dibattito pubblico. (...) Le decisioni che dipendono dall'opinione pubblica passano attraverso la pubblicità e la comunicazione, ma la comunicazione è sia uno strumento per la raccolta di informazioni sia per la persuasione, in grado di essere utilizzata tanto per manovrare le opinioni che per sollecitarle», V. PRICE, *L'opinione pubblica*, cit., p. 116.

⁶ J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, cit., pp. 251 e ss. L'opinione non-pubblica sarebbe il risultato della progressiva disgregazione della «sfera pubblica politica concepita come sfera di partecipazione continuativa a un dibattito riferito al pubblico potere» e si caratterizzerebbe per l'essere partecipe di «un'atmosfera di disponibilità all'acclamazione» e di un generalizzato «clima di consenso» che andrebbe ad offuscarne la razionalità critica. Si tratta, in sostanza, di una opinion priva ormai di qualunque rapporto con la funzione politica.

⁷ N. MATTEUCCI, voce *Opinione pubblica*, cit., p. 430. Già J. BRYCE in *Democrazie moderne*, cit., p. 173, sottolineava come se in alcuni ordinamenti l'opinione pubblica possa risiedere «nell'aria che si respira», mentre altrove, laddove l'opinione pubblica generale veda contrapporsi ad essa una congerie di opinioni dissidenti, risulti di minore agevole identificazione.

⁸ Su questo punto, v. le considerazioni espresse da A.V. DICEY, *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, cit., p. 71, per cui «Siamo talmente abituati ad attribuire alla pubblica opinione un potere misterioso e quasi soprannaturale, che dimentichiamo di chiederci cosa intendiamo per opinione pubblica, di misurare i confini reali del suo potere e di verificare come essa operi». Più oltre l'A. azzarda una definizione di opinione pubblica nel senso di «opinioni riflessive sostenute dalle masse circa il cambiamento o la riforma delle istituzioni», ivi, p. 73.

⁹ Su questo punto, cfr. B. LEONI, *Il concetto di opinione pubblica*, in *Rivista di Filosofia*, n. 3-4/1946, pp. 124-152, ora in ID., *Scritti di scienza politica e teoria del diritto*, cit., il quale rileva come i concetti più comuni risultino in realtà «i più problematici,

oscillare tra la configurazione di una opinione pubblica ideale, funzionale al compiuto svolgimento dei processi democratici di cui condivide le linee di sviluppo, e la valutazione della stessa come fenomeno di aggregazione sociale e culturale, rispetto a cui l'attenzione sulle influenze esercitabili sui meccanismi del funzionamento democratico delle istituzioni trascolora nei tratti descrittivi dell'analisi sociologica.

Il peculiare angolo visuale costituito dal diritto costituzionale offre gli strumenti per temperare queste due impostazioni "estremistiche" di analisi del concetto di opinione pubblica.

È possibile costruire percorsi di indagine che attraversano grandi questioni relative al ruolo dell'opinione pubblica con riferimento a una pluralità di temi: basti pensare all'attività parlamentare, con particolare riferimento alla fase di iniziativa legislativa; alla disciplina delle campagne elettorali e referendarie; alla configurazione del divieto di mandato imperativo e di prospettive di riforma dello stesso; al rapporto tra opinione pubblica, libertà di manifestazione del pensiero e diritti connessi all'informazione di cui all'art 21 della Costituzione.

Quest'ultimo profilo sarà l'oggetto della presente trattazione, pur nella consapevolezza della interconnessione delle tematiche sopra evidenziate.

La tesi che in questa sede si intende sviluppare ha ad oggetto l'esistenza di un legame tra il procedimento di formazione di un'opinione pubblica che abbia le caratteristiche tali per poter incidere positivamente sui procedimenti democratici e la qualità del dibattito pubblico all'interno del quale essa possa esprimersi. In sostanza, sono oggetto di analisi le condizioni generali attraverso cui tale dibattito si può sviluppare¹⁰. Risulta a questo punto necessario operare una distinzione tra i concetti dibattito pubblico e di opinione pubblica.

Il dibattito pubblico, nell'accezione qui accolta, è il contesto in cui avviene l'interazione tra opinioni pubblicamente espresse aventi ad oggetto questioni di pubblico interesse.

L'opinione pubblica – da intendersi come la sintesi delle opinioni pubblicamente espresse – costituisce, nell'orizzonte della contemporaneità, il prodotto di tale dibattito. Essa, con riferimento tanto al

non soltanto per la quantità di significati diversi che vengono loro attribuiti, ma anche per il diverso piano di indagine si cui più persone si pongono nel trattarli». Per queste ragioni, il concetto di opinione pubblica risulta "tuttora oscuro", caratterizzato al contempo da «importanza storica» e «genericità» (*ivi*, p. 55 e p. 57).

¹⁰Come segnalato da J. Habermas, «[è] ovvio che un'opinione pubblica si forma molto più facilmente con la discussione razionale di grandi correnti di opinioni diverse che si scontrano all'interno della società civile, piuttosto che da un ammasso di sentimenti, di opinioni non chiare, di idee che si sforzano di diventare popolari, ecc., del tipo di quelle che diffondono i mass media. Pertanto, bisogna convenire che l'opinione pubblica ha oggi molta più difficoltà ad affermarsi», J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, cit., p. 281. Secondo un'altra prospettiva, «il diritto di un paese può fallire, per un certo periodo, nel rappresentare l'opinione pubblica, in ragione della mancanza di un organo legislativo che risponda adeguatamente alla mentalità dell'epoca», A.V. DICEY, *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, cit., p. 74.

procedimento di formazione quanto ai contenuti che veicola, dovrebbe essere in grado di potersi dispiegare pubblicamente senza tuttavia sovvertire il carattere democratico dello Stato.

2. Delimitazione del concetto di opinione pubblica ai fini della presente indagine. Il ruolo dei media nella formazione dell'opinione pubblica.

Nella presente indagine si intende dunque accogliere un concetto di opinione pubblica in stretta interazione con l'art. 21 della Costituzione, avente particolare riguardo non solo al versante del diritto alla manifestazione del pensiero (ivi compresa la libertà di informazione), ma anche del suo contraltare ossia del diritto ad essere informati nella misura idonea a poter ricavare un'opinione¹¹.

Come è noto l'art. 21 della Costituzione, rinviando alla disciplina sulla stampa, non ha precluso in radice l'applicabilità delle disposizioni in esso contenute anche ad altri mezzi di informazione e/o comunicazione.

In passato si è inteso ragionare in termini evolutivi, sottolineando come la stampa non costituisse più l'unico mezzo di informazione, essendo affiancata dalla radiotelevisione e, successivamente, dal *web*: strumenti dotati di caratteri di immediatezza ed istantaneità sconosciuti alla carta stampata.

In realtà oggi possiamo riflettere su come i cambiamenti che hanno interessato la struttura dei mezzi di informazione abbiano determinato anche un mutamento significativo delle modalità attraverso cui vengono trasmesse e recepite le notizie, con non banali riflessi sull'ampiezza e sulla qualità del dibattito pubblico, nonché sullo stesso concetto di fonte dell'informazione¹².

La traslazione dei quotidiani sul *web*, il proliferare sulla rete di siti di informazione non professionale, il ruolo crescente dei *social network* come sede di diffusione di notizie e luogo virtuale del dibattito pubblico, hanno modificato le caratteristiche di quello che era l'uditorio tradizionale destinatario dei flussi informativi provenienti dai quotidiani.

Se prima infatti la relazione era di tipo unidirezionale, per cui i quotidiani trasmettevano notizie che il pubblico uditorio recepiva ed eventualmente rielaborava nella discussione, oggi – per il rilievo e la diffusione attribuiti in particolare dai *social network* alle singole opinioni, è possibile piuttosto ragionare nel

¹¹ In questa prospettiva, v. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 233, per cui: «Il versante positivo della libertà di informazione (...) non poggia soltanto sull'art. 21, ma su tutto il sistema costituzionale democratico, in quanto l'opinione pubblica si forma liberamente soltanto a patto che esista un'informazione ampia, libera e solida».

¹² Sul radicale mutamento del «rapporto che le società umane hanno con le tecnologie dell'informazione e comunicazione (ICT)», e sulla conseguente crescente complessità dei problemi da affrontare, rispetto ai quali molti dei consueti modi di concepire le modalità di governo, la rappresentanza politica, la partecipazione civica, o la responsabilità giuridica, non sono all'altezza del compito», U. PAGALLO, *Il diritto nell'età dell'informazione. Il riposizionamento tecnologico degli ordinamenti giuridici tra complessità sociale, lotta per il potere e tutela dei diritti*, Torino, 2014, pp. 30 e ss. Da ultimo, v. M. MONTI, *Le internet platforms, il discorso pubblico e la democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, pp. 811 e ss.

senso di una circolarità delle informazioni, qualificate come veritiere e/o rilevanti non più dal carattere accreditato e professionale della fonte di trasmissione, quanto piuttosto dall'impatto e alla risposta amplificata che esse riescono a generare all'interno di una nuova dimensione sociale e aggregativa.

In questo contesto ragionare sulla consistenza attuale del concetto di opinione pubblica costituisce un imperativo urgente, poiché appare legittimo chiedersi se, nel quadro profondamente mutato di cui si è dato conto poco sopra, possa ancora parlarsi di opinione pubblica *tout-court*.

L'impatto dei nuovi media è stato valutato inizialmente sotto la lente di un'evoluzione tecnologica in grado di potenziare i meccanismi della comunicazione e dell'informazione, senza tuttavia stravolgerne le caratteristiche di base.

In realtà, oggi, è possibile riscontrare un mutamento ben più profondo, di cui si è cominciato a dare conto – talvolta con toni, forse, eccessivamente allarmati, che tuttavia si basano su risultanze e dati concreti¹³ – soltanto in epoca recente¹⁴. Esso investe in modo inedito le modalità stesse di produzione e ricezione delle informazioni e impone di riflettere sul concetto di opinione pubblica soprattutto sul fronte del diritto costituzionale¹⁵.

¹³ M. AINIS, *Il regno dell'uroboro. Benevenuti nell'era della solitudine di massa*, Milano, 2018, p. 55, che con riferimento ai meccanismi di profilazione adottati sul web, osserva come «la mercificazione della nostra identità ha un effetto sull'identità medesima, la plasma, la conforma. Al culmine del trattamento che profila i singoli individui, diventiamo un unico individuo, amorfo, senz'anima né pelle. E questo individuo unico e plurimo soffre una pressione che ne comprime l'autostima, la considerazione di sé stesso. Per forza, se il tuo valore non dipende più da ciò che sei, né da ciò che sai. Dipende piuttosto dalle informazioni che trasmetti, dal loro valore commerciale». In tema di profilazione, G. MACCABONI, *La profilazione dell'utente telematico fra tecniche pubblicitarie online e tutela della privacy*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 3/2001, p. 43; GPEN Sweep 2017, User Controls over Personal information, Global Privacy Enforcement Network, (ottobre 2017); R. PASQUALE, *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Cambridge (MA), 2015; R. PISELLI, *La protezione dei dati personali al tempo degli algoritmi intelligenti e dei robot umanoidi*, in *Luiss Law Review*, n. 2/2017, pp. 186 ss.

¹⁴ G. PITRUZZELLA - O. POLLICINO - S. QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà di espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017; C. SUNSTEIN, *#Republic*, Bologna, 2017, p. 35 che individua in quella dei social media una categoria quanto mai «proteiforme» e i cui contenuti sono soggetti a rapidi cambiamenti nel corso del tempo: basti pensare alla progressiva perdita di centralità dello strumento del blog; M.R. ALLEGRI, *Ubi social, ibi ius. Fondamenti costituzionali dei social network e profili giuridici della responsabilità del provider*, Milano, 2019.

¹⁵ La giurisprudenza costituzionale in tema di opinione pubblica si è formata con particolare riferimento all'interpretazione dell'art. 21 della Costituzione. Di una indiretta protezione da parte dell'art. 21 Cost. del diritto all'informazione ha parlato la Corte costituzionale con riferimento all'interesse che «in un regime di libera democrazia, implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee» (sent. n. 105/1972).

Come precisato nella pronuncia n. 112 del 1993 (con considerazioni riprese da Corte cost. n. 155/2002), i principi fondanti del nostro Stato «esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale» (sentenza n. 112 del 1993, Considerato in Diritto, punto n. 6). Proprio da qui deriva, nei termini di un «imperativo costituzionale» il «diritto all'informazione» che risulta garantito dall'art. 21 Cost. e si caratterizza, «sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti - sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata» (sentenza n. 112 del 1993, Considerato in Diritto, punto n.7).

In questa prospettiva, la «necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione

Ciò che appare legittimo domandarsi è se e come il dibattito pubblico e il procedimento di formazione dell'opinione pubblica che all'interno di esso si svolge e matura, possa essere influenzato da queste nuove dinamiche.

È possibile tentare una prima risposta analizzando alcuni fenomeni che non risultano nuovi in radice, ma che attraverso gli strumenti di diffusione messi a disposizione dai *social network* godono oggi di straordinarie possibilità di amplificazione.

Hate speech, *fake news* e giornalismo partecipativo¹⁶ non sono fenomeni nuovi, ma rispecchiano dinamiche da sempre presenti all'interno della dimensione comunicativa. La loro attuale ribalta deriva da un lato dalla espansione irresistibile e incontrollata dell'utilizzo dei *social network* come spazio pubblico di circolazione delle notizie e delle opinioni; dall'altro è senza dubbio collegata alla incapacità della stampa tradizionale di fare pieno ingresso in questo sistema apportando contributo di autorevolezza e professionalità che la contraddistingue(va)¹⁷.

Si è inteso raggruppare questi tre fenomeni, pur disomogenei tra di loro, perché in primo luogo sono accomunati dalla capacità di condizionare in modo significativo il dibattito su tematiche di pubblico interesse, con evidenti riflessi sulla formazione di un'opinione pubblica consapevole; in secondo luogo, perché la loro presenza impone una riflessione aggiornata sull'articolo 21 della Costituzione.

pubblica» costituisce la preconditione per «consentire (...) la più ampia informazione del cittadino per formare la sua consapevolezza politica» (Corte cost., sent. n. 155/2002, (Considerato in diritto, punto 2).

¹⁶ Il concetto di *citizen journalism* (che può essere tradotto in italiano con: «giornalismo partecipativo», v. G. CAROTENUTO, *Giornalismo partecipativo: storia critica dell'informazione al tempo di internet*, Modena, 2009) è da ricondursi a S. BOWMAN - C. WILLIS, *We media. How audiences are shaping the future of news and information. Report for the Media Center at the American Press Institute*, 2003, anche se in precedenza si attesta in senso analogo l'utilizzo di «public journalism», M. SCHUDSON, *The public journalism movement and its problems*, in D. GRABER - D. MCQUAIL - P. NORRIS (a cura di), *The politics of news. The news of politics*, Washington, 1998, pp. 132 e ss. Tuttavia, come rileva D. CROTEAU, *The Growth of Self-Produced Media Content and The Challenge to Media Studies*, in *Critical Studies in Media Communication*, n. 4/2006, p. 340 la creazione «in proprio» di contenuti («self-produced media») dedicati ad una più ampia diffusione nel mondo dell'informazione non costituisce un fenomeno nuovo, ma con l'avvento di Internet si è emancipata dalle difficoltà economiche strutturali che fino ad ora l'avevano caratterizzata e si è guadagnata, attraverso lo strumento della condivisione dei contenuti, l'accesso ad una platea di utenti fino ad allora inimmaginabile.

¹⁷ Sulle problematiche cui deve fare fronte la stampa tradizionale al tempo del web, v. R. ZACCARIA - A. VALASTRO - E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2013, pp. 260 e ss. e, più in generale, sull'impatto dell'evoluzione tecnologica sulla precedente differenziazione tra sistemi di comunicazione, P. CARETTI - A. CARDONE, *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza tecnologica*, Bologna, 2019. Sul mutamento dei paradigmi dell'informazione in seguito all'avvento dei social network, v. B. CARAVITA, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?* in *Federalismi.it*, n. 2/2019 e M. MONTI, *Fake news e social network: la verità ai tempi di Facebook*, in *Media Laws*, n. 1/2017, p. 83, con particolare riferimento ai fenomeni della «capillarizzazione dell'informazione» e della «viralità» dei contenuti. In tema di mezzi di comunicazione di massa, D. MCQUAIL, *I media in democrazia. Comunicazioni di massa e interesse pubblico: conflitti, regole, libertà di informazione e nuove tecnologie*, Bologna, 1992, p. 35, identifica chiaramente i due grandi temi, ancora presenti nella loro attualità, dello sfruttamento commerciale da una parte e della manipolazione politica dall'altra.

Il punto di partenza può risiedere in un rilievo all'apparenza banale: l'avvento del *web* e, con esso, dei motori di ricerca, ha permesso agli utenti di accedere ad una massa di informazioni con una rapidità ed una precisione prima inimmaginabile.

Di fronte a questo dato non è possibile ragionare soltanto in termini di logica incrementale. Questa prospettiva ha un senso, ed anzi, costituisce un elemento di progresso della conoscenza su temi e settori specifici di interesse, ma allo stesso modo rischia di ingenerare confusione e spaesamento laddove la mole di informazioni, di ricostruzioni e di opinioni al riguardo interessi tematiche di pubblico interesse, soprattutto quando venga a mancare il filtro di autorevolezza tradizionalmente attribuito alla stampa professionale.

In questo contesto, risultano particolarmente significative le riflessioni di W. Lippmann, quando sottolinea come l'adattamento dell'uomo all'ambiente, a «livello della vita sociale» avvenga «per mezzo di finzioni». Per finzione si intende «una rappresentazione dell'ambiente fabbricata, in maggiore o minore misura, dall'individuo stesso. (...) Infatti l'ambiente reale, preso nel suo insieme, è troppo grande, troppo complesso e troppo fuggevole per consentire una conoscenza diretta. Non siamo attrezzati, per affrontare tante sottigliezze, tanta varietà, tante mutazioni e combinazioni. E pur dovendo operare in questo ambiente, siamo costretti a costruirlo su un modello più semplice per venirne a capo»¹⁸.

2.1. In particolare: uso pubblico della storia e discorsi d'odio

I tempi presenti registrano una significativa commistione tra i concetti di discorso di odio, *fake news* e di uso pubblico della storia¹⁹.

¹⁸ W. LIPPMAN, *L'opinione pubblica*, cit., 44.

¹⁹ In tema di uso pubblico della storia, appare utile la definizione elaborata da N. GALLERANO, *Storia e uso pubblico della storia*, in N. GALLERANO (a cura di), *L'uso pubblico della storia*, Milano, 1995, p. 17 e p. 19 che, in contrapposizione all'uso pubblico della storia nella accezione utilizzata da Habermas (in G.E. RUSCONI (a cura di) *Germania: un passato che non passa. I crimini nazisti e l'identità tedesca*, Torino, 1987, pp. 98-110) nel senso di uso politico esclusivamente manipolatorio, lo identifica invece come «tutto ciò che si svolge fuori dei luoghi deputati della ricerca scientifica in senso stretto, della storia degli storici» e che può anche consistere in un «coinvolgimento attivo dei cittadini, e non solo degli addetti ai lavori, attorno a temi essenziali». I casi di uso pubblico della storia, in sostanza, «hanno un rilievo centrale per la vita politica e culturale delle società occidentali: luoghi di confronto e conflitto e, per ciò stesso, strumenti di crescita o di degenerazione, in ogni caso, di trasformazione della coscienza collettiva». Il destinatario del testo storico «è dunque il luogo in cui si compie quella sintesi tra giudizio storico e giudizio morale che il metodo storico si è precluso», A. Melloni, *Per una storia della tribunalizzazione della storia*, in O. MARQUARD - A. MELLONI, *La storia che giudica, la storia che assolve*, Roma-Bari, 2008, p. 39. In tema di memoria, G. RESTA - V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Riparare, risarcire, ricordare. Un dialogo tra storici e giuristi*, Napoli, 2012; D. BIFULCO, *Negare l'evidenza. Diritto e storia di fronte alla "menzogna di Auschwitz"*, Milano, 2012; A. PUGIOTTO, *Quando (e perché) la memoria si fa legge*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2009; A. MASTROMARINO, *Stato e memoria. Studio di diritto comparato*, Milano, 2018 e, più recentemente, con riferimento alla crisi della memoria come crisi culturale, A. RUGGERI, *Appunti per uno studio su memoria e Costituzione*, in *Consulta online*, n. 2/2019.

In questo senso, appaiono di indubbio rilievo le considerazioni svolte sulla «fame di storia» che, con linguaggio immaginifico ma efficace, è stata definita come «una fame che mescola i registri, sente di aver tanto più bisogno di un passato quanto più il presente occupa gli spazi interiori, ingolfa le visioni del mondo, fa *spamming* di sé in ogni istante: e vuole una storia “che serva” (...) non solo nella vecchia accezione ciceroniana di inascoltata *magistra vitae*, ma anche come psicanalista delle coscienze collettive (...). Una fame che (...) continua a cambiare il posto della conoscenza storica, il modo di farla, i fronti sui quali essa finisce sotto minaccia, gli orizzonti in cui si collocano i suoi frutti, sia quando diventano materia di pubblico dibattito, sia quando restano sepolti in una corporazione che (...) sta lentamente sgretolandosi sotto il peso di una crisi delle vocazioni scientifiche che la coinvolge, in qualche caso la travolge»²⁰.

E questa è esattamente la prospettiva che in questa sede si prende in esame: vale a dire, quella di un uso pubblico della storia che può sconfinare in un terreno in cui il confine tra *fake news* e *hate speech* risulta incerto proprio perché interessa la materia storica e il suo potenziale “incendiario”, del tutto insensibile all’aureo criterio della distanza storica²¹.

La recente risoluzione del Parlamento europeo del 19 settembre 2019 sull’importanza della memoria europea per il futuro dell’Europa, precisa che compito delle istituzioni sarebbe anche quello di farsi «agenti memoriali»²². In questa prospettiva, tutte le istituzioni e tutti gli attori dell’Unione Europea sono invitati «a fare tutto il possibile per garantire che gli orribili crimini totalitari contro l’umanità e le gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani siano ricordati e portati dinanzi ai tribunali, nonché per assicurare che tali crimini non si ripetano mai più»; viene inoltre sottolineata «l’importanza di mantenere vivo il ricordo del passato, in quanto non può esserci riconciliazione senza memoria»²³. Esiste quindi un nesso tra uso pubblico della storia e trasformazioni della coscienza collettiva, nel senso che del primo è possibile

²⁰ A. MELLONI, *Per una storia della tribunalizzazione della storia*, cit., p. 61.

²¹ Si tratta di un contesto in cui emerge con forza il tema della post verità, traduzione del termine inglese *post-truth* (identificato dagli *Oxford Dictionaries* per la prima volta nel 1992 e definita dall’Accademia della Crusca come «un “dopo la verità che non ha nulla a che fare con la cronologia, ma sottolinea il superamento della verità fino al punto di determinarne la perdita di importanza», <<https://accademiadellacrusca.it/it/consulenza/viviamo-nellepoca-della-postverita/1192>>. Sul tema v. A.M. LORUSSO, *Postverità*, Roma-Bari, 2018; G. RIVA, *Fake news. Vivere e sopravvivere in un mondo post-verità*, Bologna, 2018; R. PERRONE, *Fake news e libertà di manifestazione del pensiero. Brevi coordinate in tema di tutela costituzionale del falso*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2018; G. MADDALENA - G. GILI, *Chi ha paura della post-verità? Effetti collaterali di una parabola culturale*, Genova, 2017. Con riferimento ai discorsi d’odio, v. L. SCAFFARDI, *Oltre i confini della libertà di espressione. L’istigazione all’odio razziale*, Padova, 2010 e I. SPIGNO, *Discorsi d’odio. Modelli costituzionali a confronto*, Milano, 2018.

²² A. MASTROMARINO, *Fare memoria, narrare la storia. Il parlamento europeo e l’importanza della memoria per il futuro dell’Europa*, in *laCostituzione.info*, 2019.

²³ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 settembre, cit., punto n. 4.

riscontrare un utilizzo distorsivo e manipolativo della materia storica, al punto di collidere con la finalità riconciliativa cui il Parlamento europeo vorrebbe ricollegare il ricordo del passato²⁴.

All'interno della risoluzione, è presente il riferimento al rischio di una banalizzazione (della storia) nei discorsi pubblici e mediatici (punto n. 9). In questo senso, si è opportunamente rilevato come «il disvalore intrinseco ad alcune notizie palesemente infondate giunga a caricare tali contenuti della medesima caratterizzazione dei discorsi d'odio»²⁵. Il carattere ininterrotto e pervasivo dei flussi di informazione costituisce, inoltre, la preconditione per lo sviluppo di logiche di polarizzazione critica, anche rispetto a fatti storici prima di allora non contestati, o non ritenuti contestabili.

In questa prospettiva, sembrerebbe essersi aperta una nuova fase del negazionismo, in cui risulta coinvolta, più che la memoria, «la verità della narrazione del presente» e in cui, nell'attacco alle verità condivise, viene messa in discussione «la grammatica della ricerca, i metodi condivisi del confronto e della verifica dei fatti»²⁶.

Di fronte a queste dinamiche, la Risoluzione del Parlamento europeo – fermo il suo valore di nobile presa di posizione culturale per un riposizionamento dell'identità europea attraverso l'utilizzo della memoria condivisa e dal rifiuto dei totalitarismi come fattore aggregativo – non appare uno strumento caratterizzato da obiettivi di immediata operatività in un contesto di crisi del metodo storico, di fronte alle molteplici influenze e asimmetrie informative²⁷ cui è sottoposta l'opinione pubblica nel suo processo di formazione.

3. La vicenda relativa alla istituzione della c.d. Commissione Segre: un caso paradigmatico.

L'istituzione al Senato della Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo, e istigazione all'odio e alla violenza (cosiddetta “Commissione Segre”, dal nome

²⁴ In questo senso, la Risoluzione del Parlamento europeo è sintomatica della opportunità di «affiancare all'azione delle istituzioni europee una attività di autodefinizione della collettività, che passa anche attraverso una cultura del ricordo, per la condivisione di un medesimo bagaglio di simboli e valori», A. MASTROMARINO, *Fare memoria, narrare la storia*, cit., che tuttavia nota criticamente come di fronte a divergenze memoriali compito delle istituzioni non debba essere quello di una semplificazione (quale apparirebbe dalla “narrazione” dei fatti storici contenuti nella risoluzione), ma, al contrario, di una «gestione del conflitto» che favorisca la definizione di spazi di confronto, senza definire a priori «gli equilibri attraverso i quali le divisioni saranno ricomposte e la memoria diventerà condivisa».

²⁵ O. POLLICINO, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in G. PITRUZZELLA - O. POLLICINO - S. QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà di espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017, p. 21.

²⁶ E. FRONZA, *Il negazionismo di terza generazione. Dalla tutela della memoria alla tutela della verità*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 4/2018, p. 334.

²⁷ In questo senso appaiono ancora valide le considerazioni di G. Steiner laddove parla di «fuga dalla parola», nel senso di distacco del linguaggio «dalle radici della vita morale ed emotiva (...) calcificato in cliché, in definizioni non verificate e in parole lasciate in sospeso», G. STEINER, *Linguaggio e silenzio. Saggi sul linguaggio, la letteratura e l'inumano*, Milano, 2001, p. 45.

della senatrice a vita ed ex deportata ad Auschwitz Liliana Segre, che ne ha promosso l'istituzione) costituisce una vicenda che presenta una pluralità di profili di interesse per il diritto costituzionale.

Va detto che tale Commissione, almeno nelle finalità, non costituisce un inedito, essendo stata preceduta, nel corso della XVII legislatura, dalla istituzione presso la Camera dei deputati della «Commissione “Jo Cox” sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio»²⁸.

La personalità della promotrice di una analoga iniziativa al Senato (ex deportata nel campo di sterminio di Auschwitz, il cui attivismo nella cultura memoriale ha giustificato la nomina il 19 gennaio 2018 a senatrice a vita da parte del Presidente della Repubblica) e oggetto di istigazione all'odio sui *social network*²⁹, ha determinato l'insorgere di un'attenzione particolare sulla questione e, conseguentemente, una polarizzazione del dibattito pubblico sul tema, alimentata anche dal voto non unanime del 31 ottobre 2019 con cui la Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo, e istigazione all'odio e alla violenza è stata, da ultimo, istituita al Senato³⁰.

Di fronte a questa vicenda complessa è possibile identificare alcuni profili di interesse: a) il primo, per così dire “genetico”, che attiene alle ragioni per cui tale Commissione è istituita, attinenti a fenomeni di odio e intolleranza che, nella dimensione amplificata dei *social network*, oltre a ferire singolarmente le persone, sono suscettibili di inquinare il dibattito su materie di pubblico interesse, con conseguenti effetti sulla consapevole formazione dell'opinione pubblica; b) il secondo, che riguarda il tema relativo alla opportunità dell'istituzione di tale Commissione e alla legittimità dei poteri di cui essa si dota, i quali sembrerebbero introdurre nuovi fattori di condizionamento alla libertà di manifestazione del pensiero, in

²⁸ Tale Commissione è stata istituita il 10 maggio 2016. Essa si componeva di un deputato per ogni gruppo politico, esperti, rappresentanti di ISTAT, Consiglio d'Europa, Nazioni Unite – UNHCR, centri di ricerca e associazioni. Nella seduta del 4 luglio 2016 la Commissione ha deliberato di inserire all'interno della propria denominazione il riferimento a Jo Cox, deputata inglese assassinata il 16 giugno da Thomas Mair, aderente al movimento neonazista. La Relazione finale approvata dalla Commissione il 6 luglio 2017 si articola in cinque parti, relative a: (I) definizioni di discorso e crimini di odio; (II) parole per ferire (dal nome del contributo offerto alla commissione dal linguista Tullio De Mauro); cause e forme del linguaggio e azioni di odio; raccomandazioni formulate dalla Commissione per la prevenzione e il contrasto del linguaggio d'odio a livello sociale, culturale, informativo e istituzionale.

²⁹ Secondo i dati dell'Osservatorio antisemitismo della Fondazione Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea, svolti attraverso un costante monitoraggio dei media, risultano indirizzati alla senatrice a vita Liliana Segre 200 messaggi di odio al giorno (fonte: <<https://www.osservatorioantisemitismo.it/articoli/attacchi-antisemiti-contro-la-senatrice-liliana-segre-cronaca-e-commenti/>>). Il fenomeno tuttavia assume risvolti più ampi e trova riscontro anche a livello internazionale, come testimoniato dall'ultimo rapporto dell'FBI in tema di “Hate Crime” pubblicato a novembre 2019, che attesta come nel 2018, il 57,8% di crimini e violenze ispirati da odio religioso fossero basati su un “pregiudizio antiebraico”, v., da ultimo A. FLORES D'ARCAIS, *Dalle scuole ai cimiteri esplode l'odio di antisionisti e neonazisti*, in *La Stampa*, 30 dicembre 2019.

³⁰ La mozione è stata approvata con il voto favorevole di 151 senatori, nessun voto contrario ma ha registrato un numero significativo (98) di astensioni. Va ricordato che in seguito alla riforma del Regolamento del Senato, avvenuta nel 2017 l'astensione non equivale più a voto contrario (art. 107 del Regolamento) e dunque, analogamente a quanto già avveniva alla Camera dei deputati, i non votanti non sono computati ai fini della determinazione della maggioranza, ma soltanto con riferimento al raggiungimento del numero legale. Su questi profili, da ultimo, A. Carboni, M. Magalotti, *Presenti o votanti? Il computo degli astenuti nel Parlamento italiano*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018.

particolare sul *web*³¹; c) il terzo, relativo alla possibile identificazione di modalità alternative e di soggetti ulteriori che in grado si fornire un contributo alla consapevole formazione dell'opinione pubblica.

Restano fuori dal campo di questa indagine i profili attinenti al rapporto tra opinione pubblica e forma di governo. Si ritiene, infatti, che la funzione di stimolo, contraltare e fattore di accreditamento esercitata tradizionalmente dall'opinione pubblica, e che l'ha resa oggetto di studio, presupponga la positiva conclusione di una fase anteriore.

Tale fase è rappresentata dalle modalità e dai processi mediante i l'opinione pubblica ha occasione di svilupparsi e formarsi in quanto «giudizio comune formato in un processo discorsivo» al quale «tutti gli informati» partecipano³².

3.2. Esistono modalità costituzionalmente compatibili per orientare l'opinione pubblica in senso democratico?

Ci si può dunque chiedere se l'istituzione di una Commissione avente le caratteristiche della Commissione Segre, nel rispondere all'esigenza di fronteggiare la proliferazione dei discorsi d'odio, possa introdurre inediti e forse indebiti fattori di condizionamento della libertà di manifestazione del pensiero, con particolare riferimento alla dimensione del *web*.

La disciplina costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero è stata interpretata nel senso di garantire la più ampia e plurale diffusione e varietà di opinioni, fatto salvo il limite esplicito del buon costume. In realtà, all'interno dell'ordinamento è presente una normativa di contrasto alla discriminazione razziale, etnica e religiosa³³.

³¹ Sull'esistenza nei regimi liberaldemocratici «di un punto d'intolleranza nei confronti di determinate manifestazioni del pensiero funzionalizzato alla tutela (...) di determinati valori ritenuti dall'ordinamento (non gerarchicamente superiori, ma) altrettanto essenziali che quello della libertà di manifestazione del pensiero», v. A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero. Linee di riflessione teorica e profili di diritto comparato come premesse a uno studio sui reati di opinione*, Milano, 1988, p. 118. Sui possibili utilizzi dello strumento Internet «alle frontiere del principio della libertà di parola», C. SUNSTEIN, *#Republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, Bologna, 2017, p. 240. Sempre Sunstein individua a p. 265 quelle che dovrebbero essere le «tre preoccupazioni fondamentali dal punto di vista democratico». 1) il valore dell'esposizione a informazioni, argomenti e posizioni che le persone non avrebbero scelto di propria iniziativa, o comunque un'esposizione sufficiente a produrre un certo grado di conoscenza e curiosità riguardo alla verità; 2) l'importanza di un insieme di esperienze condivise; 3) la necessità di dedicare attenzione a questioni sostanziali di politica e di principio, unitamente a un a gamma di posizioni su queste questioni.

³² N. MATTEUCCI, voce *Opinione pubblica*, cit., p. 421.

³³ Come è noto, costituita dalla c.d. Legge Mancino (D.L. n. 122 del 1993, conv. in L. n. 205 del 1993), che si è affiancata alla Legge Scelba di attuazione della XII Disposizione transitoria. Nel corso della XVII legislatura è stato approvato alla Camera (ma non al Senato) un progetto di legge (A.C. n. 3343, *Introduzione dell'articolo 293-bis del codice penale, concernente il reato di propaganda del regime fascista e nazifascista*), rivolto a punire con la reclusione da sei mesi a due anni «Chiunque propaganda le immagini o i contenuti propri del partito fascista o del partito nazionalsocialista tedesco, ovvero delle relative ideologie, anche solo attraverso la produzione, distribuzione, diffusione o vendita di beni raffiguranti persone, immagini o simboli a essi chiaramente riferiti, ovvero ne richiama pubblicamente la simbologia o la gestualità», prevedendo un aggravio di pena nel caso di fatto commesso mediante l'utilizzo di strumenti informatici o telematici.

Di particolare rilievo è il fatto che tale libertà rifugge da ogni prospettiva funzionalistica³⁴, ma debba essere essenzialmente ricondotta alla individualità di chi ne è titolare, «indipendentemente dai vantaggi o dagli svantaggi che possano derivarne allo Stato, indipendentemente dalle qualifiche che il singolo possa avere in alcuna comunità e dalle funzioni connesse a tali qualifiche», affinché «l'uomo possa unirsi all'altro uomo nel pensiero e col pensiero ed eventualmente insieme operare»³⁵.

L'insieme dei limiti oggettivi e soggettivi alla libertà di manifestazione del pensiero oggi incontra un nuovo ambito di operatività nella dimensione del *web* e, più in generale, dei *social network*. L'ampiezza e la potenziale universalità del dibattito all'interno delle agorà digitali segue tendenze e modalità inedite: la rapidità della trasmissione di notizie e la facilità ed immediatezza con cui esse possono aggregare consenso o dissenso; la circolarità delle tematiche (quella negazionista, in particolare); la colonizzazione del dibattito da parte di notizie false³⁶; l'impossibilità di operare smentite chiare e univoche delle stesse; l'imperante relativismo che appare sconfessare la presenza di verità acquisite ed incontestabili ne costituiscono soltanto un primo, evidente, esempio³⁷.

Ci si può interrogare se le ragioni per cui è stato richiesto di deliberare l'istituzione in Senato della «Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo, e istigazione all'odio e alla violenza» siano sovrapponibili a quelle che avevano determinato l'istituzione alla Camera dei deputati della «Commissione Jo Cox».

In quest'ultimo caso, l'obiettivo dichiarato era quello di dare seguito alla «Alleanza contro l'odio» promossa dal Consiglio d'Europa, al fine di «creare una rete di parlamentari, cittadini ed associazioni che si impegnano a contrastare questo fenomeno»³⁸. L'attività svolta è stata essenzialmente di carattere conoscitivo (attraverso audizioni e acquisizione di documenti) e di tematizzazione, con la predisposizione di un inventario delle parole d'odio; di una illustrazione della situazione italiana in riferimento a cause e forme dei linguaggi di odio, e la conseguente formulazione di raccomandazioni per la prevenzione e il

³⁴ Per una concezione della libertà di espressione anche come diritto sociale, v. G.E. VIGEVANI, *Libertà di espressione, onore e controllo del potere. Sviluppi del diritto di critica politica, tra giudice nazionale ed europeo*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015, p. 4.

³⁵ C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, pp. 8-9.; v. altresì P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975, pp. 10-11, in particolare sullo scontro tra concezione individualistica e concezione funzionale della libertà di manifestazione del pensiero rispetto a cui il concetto individualistico della libertà è e resta logicamente e storicamente un *prius* rispetto alla caratteristica funzionale, anche e proprio in un ordinamento non omogeneo come il nostro, dove sono essenziali le garanzie delle minoranze».

³⁶ Sulla progettazione legislativa in tema di contrasto al fenomeno delle fake news, v. M. MONTI, *La proposta del ddl Zanda-Filippin sul contrasto alle fake news sui social network: profili problematici*, in *www.diritticomparati.it*, 7 dicembre 2017.

³⁷ Sul ruolo della Rete nella formazione dell'opinione pubblica, v. A. PAPA, «*Democrazia della comunicazione*» e formazione dell'opinione pubblica, in *Federalismi.it*, n. 1/2017, in particolare a p. 13, laddove si sottolinea come si sia realizzato un «ampliamento» del novero dei «soggetti che manifestano il pensiero» e «degli spazi (siti, *social network*, *forum*, *blog*) in cui essi possono farlo» allargando i confini del dibattito pubblico fino a raggiungere «temi che, per le ragioni più diverse, non riescono ad essere al centro dell'attenzione dei *mass media* tradizionali».

³⁸ Relazione finale, cit., p.3.

contrasto del linguaggio di odio (tenuto conto dei vari livelli – sociale, culturale, informativo e istituzionale – in cui può esprimersi).

Gli obiettivi della Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo, e istigazione all'odio e alla violenza, appaiono essere di maggiore respiro e non limitati al profilo conoscitivo e di approfondimento, corrispondente all'intento di generare una maggiore sensibilizzazione dei Parlamenti nazionali³⁹.

Essi possono essere ricondotti a: a) osservazione, studio e iniziativa per l'indirizzo e il controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza; b) controllo, indirizzo e vigilanza sull'attuazione delle convenzioni e degli accordi sovranazionali e internazionali e della legislazione nazionale sul tema; c) esercizio di funzioni propositive, di stimolo e di impulso nella elaborazione e nell'attuazione di proposte legislative e promozione di ogni altra iniziativa utile a livello nazionale, sovranazionale e internazionale⁴⁰.

L'esercizio delle funzioni di cui al punto c) appare richiedere una maggiore specificazione. Pertanto vengono indentificati ulteriori attività che integrano tali funzioni «propositive, di stimolo e di impulso»: 1) raccolta, sistematizzazione e pubblicazione – con cadenza annuale – di normative, dati, studi e ricerche, dati statistici attinenti ai fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo, istigazione all'odio e alla violenza; 2) effettuazione in autonomia di studi e ricerche sul tema anche in collegamento con organismi sovranazionali ed internazionali; 3) «formulazione di osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente al fine di assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea e ai diritti previsti dalle convenzioni internazionali in materia di prevenzione e di lotta contro ogni forma di odio, intolleranza, razzismo e antisemitismo».

Quest'ultima funzione sembra disciplinare un'azione in grado di incidere concretamente sull'attività legislativa: non a caso, sono di seguito richiamati gli articoli del Regolamento del Senato in tema di svolgimento di procedure informative (artt. 46, 47, 48 e 48-bis R.S.) cui consegue, ogni anno, la

³⁹ Significativo è il fatto che nella mozione volta all'istituzione della Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo, e istigazione all'odio e alla violenza, non si faccia riferimento ad una prospettiva di continuità o completamento delle azioni svolte dalla Commissione Jo Cox, ma si ricollegli l'istituzione della Commissione in Senato al fine di onorare «la tradizione e l'impegno» di tale Assemblea «per la salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone» <<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1124947.pdf>>. Sulla concorrenza con il meccanismo delle indagini conoscitive eventualmente svolte dalle commissioni permanenti nella «attività "potenzialmente preparatoria" rispetto alla decisione politica» e con la loro attitudine a sollecitare scelte e orientamenti sulle questioni trattate, ad indicare la consistenza e le implicazioni di fenomeni economico-sociali», v. A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. CERULLI IRELLI - M. VILLONE (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, Bologna, 1994, p. 43.

presentazione di una relazione sull'attività svolta trasmessa al Governo e alle Camere⁴¹; formulazione di proposte e relazioni all'assemblea (art. 50, comma 1, R.S.); votazione di risoluzioni a conclusione dell'esame di affari ad essa assegnati (art. 50, comma 2, R.S.); formulazione di pareri su disegni di legge e affari deferiti ad altre commissioni (art. 39, comma 4, R.S.).

Viene poi individuato un ulteriore ambito di azione da parte della Commissione, rivolta «agli organi di stampa e ai gestori di siti *internet*». Esso consiste nella segnalazione a tali soggetti di «casi di fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza nei confronti di persone o gruppi sociali sulla base di alcune caratteristiche, quali l'etnia, la religione, la provenienza, l'orientamento sessuale, l'identità di genere o di altre particolari condizioni fisiche o psichiche».

A tale segnalazione si collega la richiesta «rimozione dal *web* dei relativi contenuti ovvero la loro deindicizzazione dai motori di ricerca».

Rispetto a quest'ultima attività esercitabile da parte della Commissione, residuano alcune perplessità concettuali e operative.

In primo luogo, ci si potrebbe chiedere se l'attività di monitoraggio e segnalazione interessi anche la carta stampata o sia limitata ai contenuti pubblicati sul *web*. La formulazione delle modalità di rimozione dei contenuti (rimozione o deindicizzazione dai motori di ricerca) sembra suggerire che la Commissione intenda operare con specifico riferimento ai contenuti in formato elettronico e, con riferimento agli «organi di stampa», in relazione alle edizioni *on-line* dei quotidiani.

L'oggetto della segnalazione denominato, con linguaggio un poco involuto «casi di fenomeni», risulta in seguito più chiaramente identificato in «contenuti» e dunque scritti, audio o video (articoli *on-line*; pagine di blog; tweet, post su Facebook contenenti frasi, audio o video; fotografie su Instagram e relativi commenti etc...). In sostanza, il bersaglio della segnalazione dovrebbe essere un contenuto che si caratterizza per il suo essere permanente e stabile sul *web* (e dunque non video temporanei come quelli presenti nella opzione stories di Instagram o caricabili sulla nuova piattaforma denominata Tik Tok).

⁴¹ Nota F. PIERANDREI, voce *Inchiesta parlamentare*, in *NSS. Dig. It.*, VIII, Torino, 1962, p. 520 come l'Assemblea non risulti «minimamente vincolata (...) dal contenuto della relazione. Essa può disattendere le valutazioni della Commissione o accettarle solo in parte, o modificare o anche respingere le proposte formulate o dare invece corso ad altre proposte differenti; e può anche decidere di non provvedere». Sulle attività non legislative della Camere come indicatore del grado di vitalità del sistema dell'istituzione parlamentare nel suo complesso, «un nucleo resistente di centralità, poco comprimibile anche quando il pendolo del potere di comando oscilla verso l'Esecutivo, e in espansione, a sostegno della complessiva posizione maggiore del Parlamento, quando il moto si inverte», S. STAIANO, *Premessa a R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, 2008, XVII- XVIII, e, ivi, F. COMPARONE, *L'inchiesta parlamentare: esercizio dei poteri ed organizzazione*, pp. 186-187, che rileva come la commissione possa procedere «al di là di una espressa previsione negli atti istitutivi o nei regolamenti interni», all'acquisizione di «documenti, notizie e informazioni in forma libera, secondo procedure, di natura parlamentare, non necessariamente tipizzate».

In secondo luogo, non è chiaro se alla segnalazione si colleghi in modo immediato la richiesta di rimozione o se essa possa intervenire in un momento successivo.

Non si tratta di un'ipotesi priva di concretezza, se pensiamo, per esempio, alla possibile evoluzione di un *thread* in relazione ad un post pubblicato su Facebook; se la segnalazione, sulla base dell'impronta che la Commissione vorrà darsi, verrà formulata caso per caso oppure dopo avere raccolto una pluralità di episodi di pubblicazione di contenuti "intolleranti".

L'idea che sembra emergere è quella – fatti salvi i profili della responsabilità individuale, autonomamente accertabili – che la Commissione possa operare un'attività di orientamento sui flussi di comunicazione e di informazione che transitano sul *web*, e che si caratterizzano per il loro carattere dinamico e plurale anche nella circolazione e dell'incontro e scontro di opinioni.

Come è stato sottolineato in dottrina, l'elemento teleologico relativo ai fini per cui una commissione è istituita (posto che l'istituzione della commissione e della inchiesta tendono a coincidere nell'ambito della stessa deliberazione⁴²) rileva non ai fini dell'esistenza della commissione, quanto piuttosto con riferimento alla legittimità dell'inchiesta⁴³, e dunque anche in relazione alle modalità operative di azione prospettate.

La neo-istituita Commissione Segre si pone nel solco tracciato dall'articolo 82 della Costituzione, che abilita ciascuna camera a istituire commissioni *ad hoc* su materie di pubblico interesse. Il comma 2 dello stesso articolo, al secondo alinea, pone una determinazione di limiti nel caso in cui l'inchiesta non abbia finalità meramente conoscitive, ma la commissione intenda procedere ad «indagini» e ad «esami», attribuendo ad essa «gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria»⁴⁴.

⁴² C. MORTATI, *Relazione*, in *Dibattito sulle inchieste parlamentari*, in *Giur. Cost.*, 1959, p. 596; F. PIERANDREI, *Inchiesta parlamentare*, cit., che riflette sul concetto di pubblico interesse «il quale non risponde, oltre un certo limite, ad un dato obiettivo, ma dipende da valutazioni soggettive di merito, il cui giudizio al proposito deve essere lasciato all'organo deliberante, cioè alla stessa Assemblea che decide circa l'inchiesta», p. 518. In questo caso si tratterebbe di una inchiesta di tipo legislativo, la quale comporta che «debbono essere compiute indagini circa le situazioni o gli oggetti rispetto a cui si debba dettare una disciplina normativa», *Ivi*, P. 519.

⁴³ I requisiti di esistenza della commissione parlamentare di inchiesta sono infatti: a) che l'inchiesta sia disposta da uno degli organi collegiali della istituzione "Camera"; b) che la nomina della commissione sia fatta dall'organo deliberante o dal Presidente della Camera; c) che la Commissione sia composta da parlamentari, v. A. PACE, voce *Inchiesta parlamentare*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, p. 1006.

⁴⁴ Come è stato opportunamente sottolineato, «La considerazione dell'eccezionalità dei poteri attribuiti all'autorità giudiziaria dovrebbe (...) indurre cautela nell'uso dello strumento dell'inchiesta, spingendo ad una lettura rigorosa della previsione costituzionale che limita il ricorso all'inchiesta parlamentare alle sole "materie di pubblico interesse"», L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, P. 186. Sulla genesi dell'art. 82 della Costituzione, S. FURLANI, *Le Commissioni parlamentari d'inchiesta*, Milano, 1954, in particolare p. 62 che riporta le osservazioni del Presidente della Commissione per la Costituzione M. Ruini sulla utilità della disposizione al fine di evitare il passaggio legislativo sia per l'istituzione della commissione di inchiesta, sia per l'attribuzione ad essa degli stessi poteri e limiti dell'autorità giudiziaria. Sui limiti di penetrabilità del potere di inchiesta «nella riservatezza tautologicamente propria delle materie "non pubbliche"» per cui l'accertamento della sussistenza dell'interesse pubblico «non può essere rimessa in esclusiva al medesimo organo deliberante», A. PACE, *Il potere di inchiesta delle assemblee legislative. Saggi*, Milano, 1973, p. 142.

Ci si può chiedere se l'attività della Commissione Segre possa qualificarsi come meramente conoscitiva o anche come ispettiva. Sono state, peraltro, già all'indomani della sua istituzione, avanzate perplessità in merito alla sua natura⁴⁵. Indubbiamente, la pur vaga attribuzione di un potere di sollecitazione degli organi di stampa e dei gestori di siti *web* alla rimozione dei contenuti in essi presenti o alla loro deindicizzazione potrebbe in qualche misura concorrere con determinazioni dell'autorità giudiziaria⁴⁶. Trattandosi tuttavia di richieste e non di ordini, l'attività della Commissione dovrebbe limitarsi a segnalazioni determinate, puntuali e circostanziate (in questo senso, il richiamo a fenomeni di "intolleranza" o "violenza" sembra risultare piuttosto generico), tali da non annientare lo svolgimento (e l'evoluzione) di un dibattito pubblico ampio sui temi oggetto di discussione.

La segnalazione dovrebbe dunque giungere all'esito di un'attività sostanzialmente di monitoraggio, volta al reperimento e identificazione dei contenuti espressione di intolleranza, razzismo, antisemitismo, e istigazione all'odio e alla violenza.

Sorge qualche dubbio se, sul versante attivo, organi di stampa e gestori di siti *web* abbiano strumenti per operare in via preventiva in modo da rendersi "inospitali" rispetto a questo genere di contenuti, oppure per operare politiche di *disclaimer* e dunque di scarico di responsabilità rispetto ad essi.

AmMESSO che queste operazioni siano concretamente attuabili, e vi sia la volontà di porle in essere, ci si può chiedere, dubitativamente, se esse non siano in grado, sul lungo periodo, di far regredire l'ampiezza e la qualità degli spazi di discussione presenti sul *web*.

In questo contesto, la consapevole formazione dell'opinione pubblica sembra rischiare due volte – e su due fronti differenti e opposti: la prima per l'evidente "inquinamento" del discorso pubblico da parte di contenuti razzisti, antisemiti ecc.; dall'altra per la potenziale sterilizzazione del discorso pubblico, che potrebbe risultare monco dei contenuti anche disturbanti, truci e inaccettabili di cui venisse sistematicamente richiesta la rimozione.

Al momento risulta prematuro chiedersi se la Commissione, per le finalità che si propone e per come intende orientare il proprio operato, possa costituire uno strumento utile ed efficace per determinare la

⁴⁵ Rispetto alla identificazione degli obiettivi della Commissione, e più in generale della sua natura (di controllo oppure convertibile in commissione di inchiesta), v. le osservazioni critiche di C. Nordio: «la genericità della formulazione del suo indirizzo, la molteplicità dei riferimenti giuridici internazionali cui si riporta, e la stessa vastità dei suoi propositi e della sua ipotetica struttura ne rendono la funzione incerta, ai limiti dell'ambiguità», *Commissione Segre. Il tribunale del Bene un pericolo da evitare*, editoriale del 1 novembre 2019 pubblicato su <www.ilmessaggero.it>.

⁴⁶ Sulla necessaria distinzione tra inchiesta parlamentare e procedimento penale (salva la possibilità per le Commissioni di inchiesta di domandare agli organi giurisdizionali i fascicoli giudiziari, astenendosi dal dare ad essi pubblicità), F. PIERANDREI, *Inchiesta parlamentare*, cit., 522, per cui «i due procedimenti, avendo finalità diverse, non debbono interferire l'uno con l'altro, né influire l'uno sull'altro: l'inchiesta parlamentare non ha uno scopo di ordine giuridico, ma semplicemente si propone di raccogliere dati o notizie per l'attività del Parlamento»; sullo svolgimento contestuale di inchieste parlamentari e giudiziarie, v. anche C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forma di governo*, Padova, 2012, p. 328.

rimozione di contenuti espressione di intolleranza. Risulta invece di maggiore interesse valutare se si tratti di un'operazione costituzionalmente ammissibile.

Il tema dei discorsi d'odio in rete impone di valutare l'esistenza di nuovi limiti alle più ampie modalità di manifestazione del pensiero messe a disposizione dal *web* e a cui si ricollegano potenziali di diffusione su larga scala⁴⁷.

La pubblicazione e diffusione di contenuti non hanno soltanto l'effetto di ledere soggetti determinati, ma anche di inserire all'interno del dibattito pubblico contenuti in grado di deteriorarlo⁴⁸.

Si è riflettuto sul concetto di eguale rispetto come preconditione per lo sviluppo di un dibattito democratico⁴⁹, con riferimento ai comportamenti posti in essere non soltanto dalle persone fisiche, ma anche dalle istituzioni⁵⁰.

Risulta evidente l'esigenza di intervenire contro fenomeni di diffusione di odio ed intolleranza in rete, ma le concrete modalità operative sembrano non cogliere pienamente nel segno, forse proprio per la difficoltà di definire i concetti di opinione pubblica e di dibattito pubblico: in sostanza, per la difficoltà di identificare chiaramente quali siano (oltre al rispetto delle persone e/o istituzioni lese) i "beni" da tutelare.

L'integrità del dibattito pubblico e la consapevole formazione dell'opinione pubblica su temi di interesse generale sono concetti relazionali, che richiedono, ai fini del loro sviluppo ed esistenza, di venire a confronto con il più ampio ventaglio di opzioni.

In sostanza, l'opinione pubblica è tale perché formatasi apertamente all'interno di un processo deliberativo. Si è rilevato come l'opinione pubblica non possa dirsi «innata», ma si identifichi con «un insieme di stati mentali diffusi (opinioni) che interagiscono con flussi di informazioni»⁵¹. E proprio nella

⁴⁷ Risulta, su questo punto, ancora attuale la riflessione per cui «la garanzia del buon funzionamento del sistema poggia proprio sulla più ampia libertà di manifestazione del pensiero, essendo essa che alimenta la forza sociale di base, che è la pubblica opinione. È però anche vero che la regolamentazione di tale libertà incontra le maggiori difficoltà, dovendosi soddisfare due esigenze di uguale rilievo ed in parte contrastanti. Infatti, mentre da un lato occorre assicurare la più vasta e penetrante circolazione delle idee, quale la stampa in principal mondo consente, dall'altro si rende necessario preservare la retta formazione dell'opinione sia da notizie o informazioni false o allarmistiche diffuse allo scopo di deformarla per soddisfare interessi contrari a quello generale, e sia ancora all'incitamento alla sovversione violenta delle istituzioni», C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976, pp. 972-973.

⁴⁸ Sulla distinzione tra «dissenso-non conformismo» e «dissenso-eversione», A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 22.

⁴⁹ A.E. Galeotti ha distinto i concetti di «rispetto-riconoscimento» e «rispetto-stima», considerando come il primo di essi sia attribuito «in base allo status di persona, indipendente dall'individuo», *La politica del rispetto*, Roma-Bari, 2010, p. 77 e p. 121.

⁵⁰ «Anche le istituzioni possono mostrare o negare rispetto, non direttamente, ma attraverso chi le rappresenta e parla come loro rappresentante». L'effetto pubblico dell'intemperanza «è segnale di un atteggiamento di istituzionale di mancanza di rispetto e civiltà e legittima il razzismo sociale come l'atteggiamento congruente con quello delle istituzioni», A.E. GALEOTTI, *La politica del rispetto*, cit., p. 150.

⁵¹ G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, cit., p. 63.

pluralità dei flussi di informazione, nella loro qualità e verificabilità che risiede la possibilità, per l'opinione pubblica, di risultare veramente autonoma e dunque di contribuire ad un reale progresso del dibattito pubblico⁵².

4. La pedagogia costituzionale come (possibile) strumento per la formazione di un'opinione pubblica consapevole

La questione che appare emergere da queste prime riflessioni – posto che ad oggi non è dato sapere come si svilupperà l'azione della Commissione Segre – riguarda la possibilità di individuare percorsi alternativi per preservare l'integrità di uno spazio di discussione su tematiche di pubblico interesse, preconditione per lo sviluppo di un'opinione pubblica consapevole che possa effettivamente svolgere la propria funzione all'interno dell'ordinamento democratico⁵³.

La locuzione “pedagogia istituzionale” o “pedagogia costituzionale”, ha già trovato spazio in dottrina⁵⁴, e in questa sede può essere ricondotta alla determinazione di una conoscenza di base della Costituzione, attraverso cui affrontare i territori di frontiera del dibattito pubblico quali l'uso pubblico della storia⁵⁵, i

⁵² Con particolare riferimento a criticità rappresentate dalla «ridondanza» e alla «auto-referenzialità» delle informazioni rinvenibili sulla Rete, e la conseguente difficoltà, da parte degli utenti, di «gestire un così ampio insieme di informazioni, non avendo peraltro elementi per valutare l'affidabilità, l'attendibilità e il grado di rarefazione della realtà che le stesse presentano», A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, 2009, p. 134.

⁵³ Sulla correlazione tra democraticità della forma di Stato e la disciplina dei rapporti socio-culturali, E. SPAGNA MUSSO, *Lo stato di cultura nella costituzione italiana*, Napoli, p. 47, per cui «la democraticità di un ordinamento statale è garantita dalla effettiva partecipazione dei cittadini alla scelta dei fini ultimi dell'azione statale» e tale effettività di partecipazione può verificarsi in presenza di due condizioni: «sotto un profilo quantitativo ed esteriore, la totalità di partecipazione, cioè l'intervento di tutti i cittadini senza distinzioni di sorta; sotto un profilo quantitativo ed interiore, invece, la libertà e la maturità di partecipazione ovverossia l'idoneità di ogni cittadino a realizzare una scelta libera e cosciente fra le varie prospettive d'orientamento e di indirizzo sottoposte al suo giudizio». Da ultimo, E. GROSSO, *Malattia mentale e suffragio universale: le aporie dell'isocrazia. Rileggendo “La giornata di uno scrutatore” di Italo Calvino*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, in particolare pp. 21 e ss.

⁵⁴ L'espressione è precisata nei suoi contenuti da E. CHELI, *Il capo dello Stato: un ruolo da ripensare?*, in *Il Mulino*, n. 3/2013; in particolare, con riferimento alle presidenze Ciampi e Napolitano, si sottolinea come la «pedagogia costituzionale» risulti «fondata su una prospettiva storica di lunga durata e diretta a connettere in sequenza naturale Risorgimento, Resistenza, Costituzione ed Europa». L'espressione si ritrova, con sfumature diverse, in A. CARDONE, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?* in *Democrazia e diritto*, 2004 e M. CAVINO, *La pedagogia del Quirinale. Mattarella scrive a Conte*, in *laCostituzione.info*, 2018. Per un'idea sistematica delle diverse finalità dell'educazione e del modo per raggiungerle v. E. KANT, *La pedagogia*, La nuova Italia, Firenze, 1946, (tr. it. E. Rubitscheck), p. 89, in particolare laddove si fa riferimento ad una «cultura generale delle attività psichiche, che si distingue da quella particolare, in quanto mira all'abilità e al perfezionamento in genere, senza specifica istruzione, ma rafforzando le facoltà spirituali».

⁵⁵ Sull'attività conoscitiva come attività storiografica, v. F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967, p. 241 secondo cui deve riconoscersi come «la conoscenza storica non tende ad una indiscriminata “riproduzione” dei dati; ciò sarebbe non solo e non tanto privo di importanza, quanto a priori impossibile per l'inesauribilità estensiva ed intensiva del dato medesimo»; v. anche P. CALAMANDREI, *Il giudice e lo storico*, ora in *Studi*, vol. V, Padova, 1947, p. 30 ss.

discorsi d'odio e, più in generale, il tema delle notizie false. Tutti questi profili appaiono connessi da un comune denominatore che consiste in una poco salda cultura della Costituzione⁵⁶.

Intendiamo in questa sede la cultura della Costituzione nella sua accezione minimale, vale a dire conoscenza di base del documento che in sé detta le premesse per lo sviluppo di un dibattito pubblico, così riassumibili: riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali; principio di eguaglianza; pluralismo; libertà di manifestazione del pensiero con i limiti espliciti ed impliciti derivanti dalla giurisprudenza costituzionale e dalla legislazione penale, limite della forma repubblicana democratica; divieto di ricostituzione del partito fascista; ordinamento della Repubblica.

Questo approccio non vuole porsi in contrasto con la prospettiva ideale attraverso cui la conoscenza della Costituzione è stata trasmessa ai cittadini⁵⁷, ma ritiene che, da sola, essa non possa fungere da argine al relativismo imperante rispetto a quelle che appaiono essere le premesse necessarie, le considerazioni basilari imprescindibili, sulle quali innestare il dibattito pubblico⁵⁸.

L'impressione è dunque che possa essere necessario concentrare maggiore attenzione sui vettori della conoscenza della Costituzione e sulla loro capacità non solo di condizionare, ma anche di formare un'opinione pubblica che (nel rispetto del pluralismo delle idee) abbia come base una cultura costituzionale condivisa.

Recenti studi hanno indagato sul rapporto tra Corte costituzionale e opinione pubblica⁵⁹. In questa sede l'attenzione intende concentrarsi sulla figura del Presidente della Repubblica da un lato, e sull'offerta formativa scolastica, dall'altro.

I due ambiti di indagine non sono estranei l'uno all'altro, essenzialmente per due ordini di ragioni.

In primo luogo, il linguaggio utilizzato dal Presidente della Repubblica nel rivolgersi ai consociati e dunque attivando l'opinione pubblica, si caratterizza per estrema semplicità e chiarezza, sempre supportate dal richiamo al contenuto della Carta costituzionale. Il rinvio ad essa costituisce un *leit-motiv*

⁵⁶ In questo senso, v. le osservazioni conclusive svolte da A. RUGGERI in *Appunti per uno studio su memoria e Costituzione*, cit., pp. 357-358.

⁵⁷ In questo senso esemplari sono le riflessioni svolte da P. Calamandrei nel *Discorso agli studenti milanesi* del 26 gennaio 1955. Per un'attualizzazione della problematica della trasmissione intergenerazionale dei valori costituzionali, v. F. CORTESE - C. CARUSO - S. ROSSI, *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, 2018.

⁵⁸ In questo senso, cfr. le interessanti considerazioni svolte da E. FRONZA, *Il negazionismo di terza generazione. Dalla tutela della memoria alla tutela della verità?*, cit., p. 332: «Ci troviamo (...) in una società (...) dove le verità socialmente accettate scompaiono e tutto – dalla storia alla medicina – diviene legittimamente oggetto di confutazione a mezzo dell'opinione, anche priva di motivazione logica o scientifica, di qualsiasi soggetto non qualificato». In tema di negazionismo, v. anche O. POLLICINO, *Il negazionismo nel diritto comparato: profili ricostruttivi*, in *Dir. um. dir. int.*, n. 5/2011, pp. 85 e ss. e G.E. VIGEVANI, *Radici della Costituzione e repressione della negazione della Shoab*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

⁵⁹ Su questo tema, si vedano le recenti relazioni presentate da A. SPERTI, *Corte costituzionale e opinione pubblica* e G. SOBRINO, «*Uscire dal Palazzo della Consulta: ma a che scopo? E in che modo? La "rivoluzione comunicativa" della Corte nell'attuale fase della giustizia costituzionale*, in occasione del Convegno *Sofferenze ed insofferenze della giurisprudenza costituzionale* (Torino, 17-18 ottobre 2019) i cui Atti sono in corso di pubblicazione.

che accompagna interventi e discorsi presidenziali rivolti alla Nazione nel suo complesso, oppure a particolari segmenti della società civile. Esso non costituisce una formula di stile: è funzionale a sviluppare considerazioni di occasione, ma si traduce anche, costantemente, in una esegesi puntuale del contenuto della Costituzione.

Si è sottolineato come nel «ricorso a strumenti di intervento diretto nei confronti della “pubblica opinione”» si concretizzi l’«azione politica volta alla fornitura di prestazioni di unità»⁶⁰ che caratterizza il ruolo del Capo dello Stato. Da queste considerazioni deriva che, in questi attività informali particolarmente «idonee ad esprimerne l’*auctoritas*»⁶¹, al Presidente della Repubblica non sia concesso optare per interpretazioni divisive o creative della Carta, essendone viceversa richiesta una lucida e succinta esposizione.

In secondo luogo, proprio negli interventi del Presidente della Repubblica in occasione dell’inaugurazione dell’anno scolastico si registra un’attenzione non banale al ruolo svolto dalla scuola e, più specificamente, dagli insegnanti all’interno di una sfida di rinnovamento «decisiva per tenere il passo con i tempi, con i linguaggi che cambiano, con i ragazzi che abitano il web e ci precedono nella società digitale»⁶². La scuola è definita una «istituzione cardine dello Stato democratico» ma anche «comunità educante, che muove dalla vita, dai problemi di ogni giorno, per formare persone libere» in un contesto in cui i giovani si trovano a sperimentare il carattere sempre più pervasivo delle connessioni digitali, «grandi finestre aperte sul mondo, e sul nostro tempo», ma che al contempo presentano un «lato oscuro» in cui il web dà spazio di libertà che «per definizione, non merita censure» può trasformarsi «in un mondo parallelo e incontrollato in cui succede impunemente di tutto»⁶³.

4.1. Il ruolo e l’attivismo del Presidente della Repubblica

Nell’età contemporanea, il Presidente della Repubblica è caratterizzato da «un grande prestigio personale, una forte valenza simbolica, che sicuramente si traduce in una preminenza onorifica e cerimoniale»⁶⁴.

⁶⁰ M. CAVINO, *L’irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, cit., p. 105.

⁶¹ *Ivi*, p. 107.

⁶² Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all’inaugurazione dell’anno scolastico 2019/2020.

⁶³ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all’inaugurazione dell’anno scolastico 2018/2019.

⁶⁴ Così M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, 2002, p. 8, il quale ritiene peraltro che le funzioni del Capo dello Stato risultino «decisamente più ricche di quelle di un mero regolatore dei circuiti decisionali in cui si risolve la domanda politica, dovendosi esso configurare piuttosto come una sorta di meccanico posto all’interno dell’“officina istituzionale”», *ivi*, 13. In particolare, M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI - M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, ha sottolineato come l’azione del Presidente non consista nella creazione dell’unità nazionale (obiettivatasi nella Costituzione) quanto piuttosto in un compito «delicato» che consiste nell’«opera di approfondimento e di diffusione, nel corpo sociale, delle ragioni dell’unità», 20, (corsivo aggiunto). Perciò non si tratta di un «filo diretto con l’opinione pubblica»: non spetta al Presidente dare voce alla Nazione, quanto piuttosto a «trasmettere il senso dell’unità nazionale», 21, (corsivo nel testo). Peraltro, già L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXV, Milano, 1986, p. 220 aveva sottolineato come la prassi

La sua posizione costituzionale, tuttavia, non risulta di agevole ricostruzione, a partire dalla formulazione sintetica con cui la Costituzione riassume le sue funzioni, qualificandolo «Capo dello Stato» e «rappresentante della nazione» e in cui Stato e Nazione appaiono « come due polarità opposte, verso le quali il Presidente sembra inesorabilmente attratto ma tra le quali non può fare a meno di oscillare continuamente, nell'impossibilità d'essere integralmente assorbito nell'una o nell'altra»⁶⁵.

Il Presidente della Repubblica rappresenta dunque l'unità nazionale⁶⁶, «incarnando un valore simbolico che si lega al senso stesso dell'appartenenza civica»⁶⁷.

Ci si può dunque chiedere quale ruolo possa assumere il Presidente della Repubblica nei confronti della opinione pubblica nella società dell'informazione⁶⁸, e come questo ruolo possa coordinarsi con quelle che sono le caratteristiche della carica pubblica presidenziale⁶⁹.

avesse «del tutto svalutata l'originaria opinione che il parlamento fosse l'unico interlocutore pubblico del Capo dello Stato (parallelamente al Governo, che del Presidente costituisce invece l'interlocutore riservato)», potendo aversi dunque messaggi informali che non danno luogo ad atto del Presidente della Repubblica necessariamente soggetto a controfirma, e che tuttavia non sono riconducibili a «mere manifestazioni del pensiero *uti civis*» ai sensi dell'art. 21 Cost., *ivi*, p. 221.

⁶⁵ M. LUCIANI, *Introduzione*, cit., p. 12. L'A. respinge una concezione del Presidente come garante della Costituzione poiché accoglie una accezione restrittiva della funzione di garanzia costituzionale nel senso di tutela della Costituzione mediante «atti giuridici definitivi e vincolanti», che reagiscono ex post ad una violazione della Costituzione e che perciò differiscono da atti «meramente politici, esemplari o persuasivi», *ibidem*, pp. 18-19. Pertanto il vero garante, «organo di chiusura del sistema» sarebbe la Corte costituzionale, essendo il Presidente titolare di «poteri di controllo che non sono mai ultimativi». Si è inoltre precisato come si debba escludere che il Presidente della Repubblica sia stato configurato dal Costituente come un organo rivestito solo di funzioni simbolico-rappresentative, una sorta di «re travicello» o un *fainéant*, essendo stato ad esso assegnato un ruolo «giuridicamente significativo e concretamente afferrabile», S. GALEOTTI - B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, Torino, 1996, p. 421, che più oltre, p. 424 rilevano come il dovere di osservare la Costituzione per il presidente della Repubblica si traduca essenzialmente nel dovere di «impedire che ne sia posta in pericolo la integrità e la consistenza». Sulla non riconducibilità dei poteri presidenziali ad attività di policy making che caratterizza in particolare gli organi costituzionali politicamente attivi (tra cui, se pure in modo episodico e a rime obbligate, si colloca anche la Corte costituzionale), v. A. BALDASSARRE, voce *Capo dello Stato*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, Torino, 1987, p. 483.

⁶⁶ Sulla funzione di rappresentazione (e non di rappresentanza) dell'unità nazionale, v. M. DOGLIANI, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI - M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 222.

⁶⁷ M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 14. Sul procedimento di formazione dell'identità nazionale come procedimento (anche) discorsivo, in particolare attraverso l'utilizzo della metafora per cui «Shared images, symbols, rituals, myths, language, and discourse play an essential role in reproducing social groups, including nations», cfr. le interessanti riflessioni sviluppate da L. SARIC - M.M. STANOJEVIC, *Metaphor in the discursive construction of nations*, in ID (a cura di), *Metaphor, Nation and Discourse*, Amsterdam/Philadelphia, 2019, p. 6. Sulla distinzione tra nazione e patria, e in particolare sulla elevazione della nazione a dignità di patria, v. A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *La dottrina dello Stato. Elementi di analisi e di interpretazione*, Torino, 1965, p. 246.

⁶⁸ Si accoglie la definizione (un po' datata, ma ancora suggestiva) di società dell'informazione nel senso di società in cui viene a crearsi una sempre maggiore dipendenza dall'informazione e dalla comunicazione da parte degli individui e delle istituzioni, dipendenza divenuta necessaria al fine di poter operare efficacemente in quasi tutte le sfere di attività, D. MCQUAIL, *I media in democrazia. Comunicazioni di massa e interesse pubblico: conflitti, regole, libertà di informazione, nuove tecnologie*, cit., p. 25.

⁶⁹ Quest'ultima è stata definita da L. Paladin come «la più difficile e la più sfuggente fra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale», la cui disciplina per certi versi appare collocarsi «ai limiti del diritto costituzionale», per cui il Presidente viene «lasciato, per molteplici aspetti, allo stadio di un'istituzione eccedente il mondo giuridico e collocata, piuttosto, sul piano delle realtà prettamente politiche», voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 236. Sulla possibilità di ravvisare nella Presidenza della Repubblica una duplice natura di «struttura garantistica» e struttura governante», S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, (1985), in Id., *Il Presidente*

Nella presente indagine si è inteso focalizzare l'attenzione sui discorsi del Presidente della Repubblica, prendendo in considerazione un arco temporale che va dal messaggio di fine anno del 2017 alla formazione del II Governo Conte. La fonte esaminata sono i discorsi presidenziali in formato testo o video presenti nella sezione “discorsi/video” del sito Quirinale.it⁷⁰, con maggiore rilievo conferito a quelli attinenti questioni e profili istituzionali interni all'ordinamento italiano, e conseguente esclusione di quelli attinenti ai rapporti con gli Stati esteri.

Si tratta di una pluralità di contributi che, se scorsi in sequenza, danno conto della capillare attività di “contrappunto costituzionale” svolta dal Presidente: rispetto alla singola occasione in cui si trova a prendere la parola, il Presidente abbina una o più brevi considerazioni sul peculiare profilo costituzionale che appare emergere e che merita una pubblica riflessione⁷¹.

della Repubblica garante della Costituzione, Milano, 1992, p. 239 e ss. e, su questo punto, v. anche le considerazioni svolte da M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato*, cit., p. 105 con riferimento al potere di esternazione presidenziale, per cui: «Una azione politica volta alla fornitura di prestazioni di unità presuppone il ricorso a strumenti di intervento diretto nei confronti dei poteri costituzionali da un lato e della “pubblica opinione” dall'altro». Da ultimo e con particolare riferimento alle caratteristiche del «potere comunicativo» del Presidente della Repubblica che lo configurano come «principale maieuta dell'opinione pubblica», A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 5 e V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, Bologna, 2013.

⁷⁰ Il Quirinale, oltre al sito istituzionale, affida la comunicazione pubblica anche ai social network quali Facebook, Twitter e Instagram. Sul loro utilizzo, D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media*, in *Giur. Cost.*, 2010, pp. 1921 e ss.; M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione istituzionale del Capo dello Stato*, Milano, 2012 e M.C. GRISOLIA, *La libertà di espressione del Capo dello Stato tra diritto e funzione* in *Rivista AIC*, n. 4/2014, in particolare p. 5. Da ultimo, si vedano i contributi di P. FARAGUNA, *Il Presidente della Repubblica. Un'istituzione pesante alle prese con la leggerezza del web*, in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, 2019, pp. 59 e ss. e M. MALVICINI - G. LAURI, *Basta un “tweet”? Il potere informativo-conoscitivo della Presidenza della Repubblica tra comunicazione istituzionale e nuovi media*, in www.forumcostituzionale.it, 3 luglio 2019.

⁷¹ La sezione discorsi e il relativo archivio sono accessibili al seguente link <<https://www.quirinale.it/ricerca/discorsi>>. Il termine “discorso” risulta, in realtà, anche comprensivo di più succinti interventi e dichiarazioni.

I discorsi/interventi che sono stati oggetto di esame sono complessivamente 119. Ai fini del presente studio, sono successivamente state individuate aree di particolare interesse in cui trova espressione la pedagogia costituzionale del Quirinale, così riassumibili: messaggi di fine anno (31/12/17 e 31/12/2018); procedimento di formazione del Governo (dichiarazione al termine delle consultazioni del 4 e 5 aprile 2018 per la formazione del nuovo governo (5/04/18); dichiarazione al termine delle consultazioni del 12 e 13 aprile per la formazione del nuovo governo (13/04/18); dichiarazione al termine delle consultazioni per la formazione del nuovo governo (7/05/18); dichiarazione al termine del colloquio con il Professor Giuseppe Conte (27/05/18); dichiarazione al termine delle consultazioni (22/08/19); saluto alla stampa dopo l'incontro con il presidente incaricato (4/09/19); rapporti con la stampa (cerimonia del ventaglio 26/07/2018 e 25/07/2019); inaugurazione anno scolastico (17/09/2018 e 16/09/2019); inaugurazione dell'anno accademico (8/02/2018 – 20/02/2018 – 26/11/2018 – 30/11/2018 - 4/12/2018 – 21/02/2019 – 26/02/2019 – 28/02/2019 – 11/03/2019 – 15/03/2019) celebrazione del Giorno della memoria (25/01/2018 e 24/01/2019); visite a istituti di ricerca (intervento per il trentennale della fondazione dei laboratori interni dell'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare del Gran Sasso, (15/01/2018); intervento in occasione della giornata inaugurale della X edizione del meeting “Le due culture” (5/09/2018); indirizzo di saluto in occasione della visita al CERN di Ginevra (10/06/2019); commemorazione di Presidenti della Repubblica italiana (intervento alla cerimonia in occasione dell'anniversario del giuramento e dell'entrata in carica del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi (12/05/2018); intervento in occasione del XXX anniversario della scomparsa del Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat (11/06/2018); intervento alla cerimonia in occasione del 100° anniversario della nascita del Presidente Emerito della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro (12/09/2018); intervento alla cerimonia di commemorazione del 40° anniversario della scomparsa del Presidente Emerito della Repubblica Sen. Giovanni Gronchi (18/10/2018); consegna delle onorificenze OMRI conferite “motu proprio” a cittadini distintisi per atti di eroismo e di impegno civile (5/02/2018 e 5/03/2019); occasioni di incontro con

Tali discorsi, rientrano in quelle che sono state definite «dichiarazioni pubbliche rese *necessarie* dallo svolgimento delle funzioni rappresentative, non aventi *significato politico*»⁷², «attraverso le quali il Capo dello Stato rende presente e visibile l'unità dello Stato-nazione»⁷³, oppure nelle «dichiarazioni pubbliche rese opportune dallo svolgimento di funzioni “nominate”»⁷⁴.

L'assenza di un significato politico, che caratterizzerebbe l'essenza di tali discorsi e dichiarazioni, e cioè di una neutralità nei confronti del dibattito politico, costituisce tuttavia un aspetto che merita una riflessione aggiuntiva, proprio alla luce del ruolo assunto dal Presidente della Repubblica in un contesto nuovo, in cui l'esercizio della prestazione di unità e di garanzia si associa alla una crisi del sistema politico-rappresentativo.

Ci si può chiedere se si tratti di una neutralità apparente, che cela una attività di *moral suasion* la quale, nell'indirizzarsi all'opinione pubblica, coinvolge e sollecita anche il circuito politico che ne costituisce il principale referente.

L'arco temporale oggetto di indagine non è casuale, perché ricomprende al suo interno alcune vicende di particolare interesse, che costituiscono l'occasione, da parte del Presidente, per elaborare stralci di pedagogia costituzionale⁷⁵: una crisi politico istituzionale senza precedenti; la presenza sempre crescente del discorso d'odio e delle *fake news* nel dibattito pubblico; l'impatto delle nuove tecnologie nella formazione e veicolazione del sapere; il peso e la responsabilità dei circuiti in cui si crea e si trasmette informazione; il ruolo della scuola e dell'università in questo contesto.

È necessario premettere che gli approcci del Presidente della Repubblica alla Carta costituzionale possono naturalmente essere differenti. In questa prospettiva è collocata la riflessione operata dal Presidente Mattarella in occasione del centesimo anniversario della nascita del Presidente Emerito Oscar Luigi Scalfaro: «mentre Cossiga spingeva nettamente sulla necessità di un profondo cambio di sistema istituzionale, di un passaggio a una fase ordinamentale nuova della Repubblica, Scalfaro attribuiva la causa del malessere non alla presunta arretratezza della Carta Costituzionale, ma piuttosto ai comportamenti di chi era chiamato a interpretarla; comportamenti e azioni che, rispetto ad essa, segnavano uno scostamento, una deviazione, se non addirittura, talvolta, uno svuotamento. Tornare alla Costituzione, ai suoi valori autentici, ai comportamenti dei fondatori era, per lui, la strada maestra per recuperare efficacia

la società civile (visita all'Arsenale della pace di Torino (26/11/2018); intervento alla cerimonia per lo scambio degli auguri di fine anno con i rappresentanti delle istituzioni, della forze politiche e della società civile (19/12/2018).

⁷² M. DOGLIANI, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, cit., p. 221.

⁷³ *Ivi*, p. 222.

⁷⁴ *Ivi*, p. 223.

⁷⁵ Da notarsi del riferimento alla «cattedra del Quirinale» (per indicare la posizione in cui si colloca il Presidente nell'indicare come inverare i principi della Costituzione) nell'intervento in occasione del XXX anniversario della scomparsa del Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat (11/06/2018).

e credibilità all'azione della politica. Riuscire a salvare le istituzioni repubblicane, e quindi l'equilibrio dei poteri disegnati dalla Costituzione, mentre tutto sembrava franare intorno a esse, fu la sua sfida: vinta»⁷⁶. La selezione di taluni stralci di discorsi di ex Presidenti della Repubblica appare indicativa delle modalità con cui l'attuale Presidente intende interpretare il proprio ruolo. Non appare dunque casuale che, nel ricordo del Presidente Gronchi, venga richiamato il discorso da lui formulato dinanzi al Parlamento in seduta comune in occasione della celebrazione del centenario dell'Unità d'Italia: «[f]orse qualcuno ancora sorgerà a parlare di esorbitanza delle funzioni costituzionali di un Capo dello Stato. Ma io credo in coscienza che spetti a questo più per dovere che per diritto il segnare indirizzi e orientamenti quando lo ritenga essenziale agli interessi della Nazione. E con ciò nessun tentativo di sovrapporsi o di sostituirsi al Parlamento o all'Esecutivo ai quali resta integra e rispettata la libera responsabilità di accogliere o non questi orientamenti»⁷⁷. L'intervento alla Commemorazione del Presidente emerito Gronchi si colloca nell'ottobre 2018, e dunque nella parte finale di un anno decisamente complesso in cui il Presidente della Repubblica ha dovuto gestire una crisi di governo generata dalla incapacità, protrattasi per tre mesi, delle forze politiche a costituire una maggioranza di governo.

In quel frangente, il Presidente della Repubblica ha valorizzato la dimensione costituzionale della fase delle consultazioni: «[l]e consultazioni, come è noto, hanno lo scopo di individuare, di fare emergere, in base agli articoli 92 e 94 della nostra Costituzione, una composizione di un governo che abbia il sostegno della maggioranza del Parlamento»⁷⁸. La dichiarazione è rivolta ai cronisti parlamentari che stanno – per stessa ammissione presidenziale – svolgendo il delicato ruolo di informare i concittadini sull'andamento delle consultazioni. Queste ultima risultano agli occhi dell'opinione pubblica un oggetto misterioso, anche in ragione della erronea vulgata che considera il “governo eletto dai cittadini” come l'automatico esito della consultazione elettorale. L'inedita affermazione di tre schieramenti politici (non alleatisi tra di loro in occasione della competizione elettorale e dei quali nessuno disponeva della maggioranza) ha determinato l'avvio di più cicli di consultazioni: il rinvio, operato dal Presidente della Repubblica, agli articoli della Costituzione in tema di formazione del Governo, risulta una sorta di lungimirante considerazione “in premessa” rispetto agli eventi che seguiranno.

Essi, come è noto, hanno registrato una continua e profonda attenzione da parte del Capo dello Stato rispetto alle possibili evoluzioni del quadro politico di alleanze scaturenti dalle elezioni, rispetto al quale – di fronte alla impossibilità di formare un governo sorretto da una maggioranza nata da un accordo

⁷⁶ Intervento alla cerimonia in occasione del 100° anniversario della nascita del Presidente Emerito della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro (12/09/2018).

⁷⁷ Intervento alla cerimonia di commemorazione del 40° anniversario della scomparsa del Presidente Emerito della Repubblica Sen. Giovanni Gronchi (18/10/2018).

⁷⁸ Dichiarazione al termine delle consultazioni del 4 e 5 aprile per la formazione del nuovo governo (5/04/2018).

politico, sono stati prospettati lo scenario (escluso in radice) del governo di minoranza e quello del governo «neutrale» rispetto alle forze politiche, «di servizio» e «di garanzia», che eventualmente avrebbe potuto traghettare il Paese verso nuove elezioni nell'estate o autunno dello stesso anno.

Questa ultima eventualità è fatta oggetto di una dichiarazione di grande rilievo: «a me compete fare presente alcune preoccupazioni», quali la possibile mancata approvazione della manovra finanziaria e del bilancio per l'anno successivo, con il rischio di esporre l'Italia ad un'ondata di speculazioni finanziarie e la sostanziale riproduzione del quadro politico emergente dalla precedente consultazione elettorale. Di fronte a queste prospettive il Presidente della Repubblica si appella alla responsabilità delle forze politiche «nell'interesse dell'Italia», «tutelando» così «il voto espresso dai cittadini il 4 marzo»⁷⁹.

La situazione, già complessa di per sé, precipita negli ultimi giorni del mese di maggio 2018, con la rimessione da parte del Presidente del Consiglio incaricato Professor Giuseppe Conte (figura indicata da Lega e Movimento 5 Stelle come vero e proprio garante del contratto di governo che sarebbe stato stipulato tra le due forze politiche) dell'incarico ricevuto dal Presidente della Repubblica per la formazione del nuovo governo e in polemica con lo stesso per il veto posto sul soggetto che avrebbe dovuto coprire il Ministero dell'Economia e delle Finanze (il Professore Paolo Savona, fortemente critico nei confronti di una permanenza dello Stato italiano all'interno della Eurozona). A questo atto faceva seguito un intervento telefonico della personalità individuata come leader dal Movimento 5 Stelle (e Presidente della Camera dei Deputati nella precedente Legislatura) Luigi Di Maio, all'interno di una trasmissione televisiva di prima serata su di una rete del Servizio pubblico radiotelevisivo, nella quale invocava «l'impeachment» per il Presidente della Repubblica, colpevole di avere ostacolato con il suo veto il procedimento di formazione del nuovo governo.

La dichiarazione del Presidente della Repubblica rilasciata il 27 maggio del 2018 si caratterizza per toni di straordinaria durezza nei confronti del comportamento posto in essere dalle forze politiche di maggioranza *in peratore*, ma soprattutto per la puntuale ricostruzione delle ragioni - di indubbio tenore costituzionale - che avevano determinato il veto presidenziale.

Il Presidente della Repubblica illustra, in premessa, il suo dovere di accompagnare con «grande collaborazione» la formazione del nuovo governo che pure si stava presentando con caratteristiche peculiari (nascita da un accordo tra forze politiche contrapposte durante la competizione elettorale; approvazione di un accordo di programma da parte delle basi di militanti di entrambi gli schieramenti politici; proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio di una personalità non eletta in Parlamento).

⁷⁹ Dichiarazione resa al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo (7/05/2018).

Successivamente ricorda come abbia manifestato (senza ricevere obiezioni in merito) ai rappresentanti dei due partiti e al presidente incaricato, la volontà di esercitare un'attenzione particolarmente alta rispetto alle scelte da compiere, soprattutto in relazione a determinati ministeri strategici, tra cui quello dell'economia «la cui designazione costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari».

Il Presidente della Repubblica, nella sua dichiarazione, ricorda come sia suo compito firmare i decreti di nomina dei ministri, assumendone così la «responsabilità istituzionale», in «difesa della Costituzione e dell'interesse della nostra comunità nazionale».

Il ruolo di garanzia svolto anche in questo frangente dal Presidente della Repubblica «non ha mai subito, né può subire imposizioni», ed è dal questi qualificato in termini di «dovere», proprio perché collegato «alla tutela dei risparmi degli italiani», di fronte all'allarme che potrebbe generare negli investitori italiani e stranieri l'incertezza sulla posizione dell'Italia nell'euro.

Dopo poco più di un anno di vita della nuova Legislatura, il Presidente della Repubblica, nell'estate del 2019, è stato chiamato a gestire una crisi di governo tra i due partiti che avevano composto la maggioranza parlamentare. Nella dichiarazione al termine delle consultazioni del 22 agosto, il Presidente Mattarella formula alcune considerazioni sulla necessità di risolvere tale crisi «all'insegna di decisioni chiare» e in «tempi brevi». La formazione di nuove maggioranze di governo in seguito ad una crisi, con conseguente prosecuzione della legislatura è stata (non da oggi) infatti percepita dall'opinione pubblica, da taluni organi di informazione e dalle stesse forze politiche come un'eventualità non gradita in cui si sostanzierebbe una sorta di “frode” del voto espresso dagli elettori in occasione della competizione elettorale. Sembrerebbe rispondere a tali retropensieri il Presidente della Repubblica quando, nel corso della stessa dichiarazione, sottolinea che: «Il Presidente della Repubblica ha il dovere – ineludibile - di non precludere l'espressione di volontà maggioritaria del Parlamento, così come è avvenuto – del resto - anche un anno addietro, per la nascita del governo che si è appena dimesso» e, al contempo, ha «il dovere (...) di richiedere, nell'interesse del Paese, decisioni sollecite»⁸⁰.

Significativo di un clima più disteso appare il saluto alla stampa da parte del Presidente della Repubblica al termine dell'incontro con il Presidente del Consiglio incaricato Prof. Giuseppe Conte il 4 settembre 2019. Il Presidente della Repubblica in quel frangente sottolinea come «Una volta che, in base alle indicazioni di una maggioranza parlamentare, si è formato un governo, la parola compete al Parlamento e al Governo». Questa succinta dichiarazione costituisce un'occasione per svolgere alcune considerazioni

⁸⁰ Il nuovo ciclo di consultazioni si dimostrerà molto più fluido di quello precedente, determinando la formazione di un governo guidato dallo stesso Professor Giuseppe Conte e sostenuto da una nuova maggioranza (dalla quale resta esclusa una delle due forze politiche che avevano stipulato un accordo durante la prima fase della legislatura), entrato in carica il 5 settembre 2019.

sul carattere «prezioso» del «confronto tra prospettive differenti, opinioni diverse e diverse valutazioni» che esprime «ancora una volta, sottolinea l'importanza e il valore della libera stampa».

Questo ordine di riflessioni si ricollega a quelle svolte in occasione della Cerimonia di consegna del Ventaglio nel 2018, in cui – proprio in riferimento all'art. 21 della Costituzione inteso come presidio alla libertà di informazione – il Presidente aveva avuto modo di sottolineare il carattere «prezioso» dell'abbondanza informativa, offerta dal *web*, occorrendo tuttavia evitare che «con essa, si riduca il livello dell'approfondimento e la capacità di stimolare riflessioni. Insomma, evitare che ne derivi una forma di povertà critica o di rifiuto del confronto con le altrui opinioni»⁸¹.

In quella stessa occasione, l'anno successivo, il Presidente della Repubblica torna sul tema della rivoluzione digitale, precisando che: «[g]li strumenti per guidare in modo positivo l'evoluzione digitale, a servizio delle persone, consistono nell'applicazione puntuale dei principi sui quali si basa l'esperienza liberal- democratica, costruita a caro prezzo da tanti popoli. Non esistono 'non luoghi': si tratta comunque di spazi, sia pure virtuali, in cui interagiscono persone e si registrano attività umane; e anche la dimensione digitale deve rispettare principi e regole frutto delle conquiste democratiche. I principi sono sempre quelli contenuti ed espressi nella Carte costituzionali delle democrazie»⁸².

In occasione dell'intervento alla cerimonia dello scambio degli auguri di fine anno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile (19/12/2018), viene inoltre sottolineato come: «[i]l contrasto degli interessi e la competizione delle idee non devono spingersi fino a generare ostilità, delegittimazione, intolleranza perché la democrazia non teme la diversità – al contrario, ne ha bisogno - ma va sempre coltivato e difeso il senso del futuro comune».

È possibile individuare una serie di riflessioni che collegano, come attraverso un filo invisibile, tre ambiti di intervento del Presidente della Repubblica mediante dichiarazioni pubbliche rivolte alla società civile. Essi sono: i discorsi tenuti in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico delle Università; i discorsi e le dichiarazioni rilasciate in occasione di visite a centri di ricerca; i discorsi tenuti in occasione della Giornata della Memoria.

Risulta da essi una concezione dello studio e, in generale, della cultura, come strumenti in grado di generare interesse e rispetto «verso le culture diverse, verso le altrui opinioni, verso l'esperienza di altri»⁸³, funzionali a «rendere più forte la convivenza, (...) più consapevole, più partecipe, e migliorare la vita delle istituzioni mantenendo quel rapporto strettamente connesso che è indispensabile tra di esse e il resto

⁸¹ Cerimonia di consegna del Ventaglio, 26/07/2018.

⁸² Cerimonia di consegna del Ventaglio, 25/07/2019.

⁸³ Intervento alla cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2018/2019 dell'Università degli studi di Cassino e del Lazio meridionale, nel 40° anniversario della fondazione dell'ateneo (11/03/2019).

della società⁸⁴, e questo a maggior ragione in tempi in cui emergono «tentazioni di chiusura in se stessi, per individui, per gruppi sociali, per realtà nazionali, che richiedono una riflessione adeguata, storicamente all'altezza del momento, in tutti i Paesi»⁸⁵.

Appare dunque necessario innalzare il livello di attenzione rispetto all'insorgere di focolai (pur minoritari) di odio e intolleranza. Di qui il riferimento all'aumentato numero, in Italia e nel mondo, di «atti di antisemitismo e di razzismo, ispirati a vecchie dottrine e a nuove e perverse ideologie», posti in essere da «minoranze sempre più allo scoperto, che sfruttano con astuzia i moderni mezzi di comunicazione, che si insinuano velenosamente negli stadi, nelle scuole, nelle situazioni di disagio» e che ripropongono «simboli, di linguaggi, di riferimenti pseudo culturali, di vecchi e screditati falsi documenti, basati su ridicole teorie cospirazioniste» e di fronte ai quali l'unico antidoto è costituito dal «dovere di ricordare» e «soprattutto di combattere, senza remore e senza opportunismi, ogni focolaio di odio, di antisemitismo, di razzismo, di negazionismo, ovunque esso si annidi»⁸⁶.

Di particolare interesse è l'insistenza con cui il Presidente della Repubblica evoca, in una pluralità di occasioni, l'importanza di accogliere, nell'interpretazione dell'articolo 9 della Costituzione, l'idea dell'unicità della cultura umanistica e scientifica⁸⁷ e, più in generale, della ricerca scientifica come aspetto dinamico della cultura. Lo «spirito di apertura» che caratterizza la ricerca scientifica conferisce ad essa un significato «sociale» e «politico»⁸⁸ di immediato rilievo: basti pensare all'«approccio scientifico» al fenomeno migratorio, ove si «richiede che non ci si illuda di poterlo rimuovere, ma che ci si renda conto della responsabilità di governarlo, regolandolo. E per governarlo e regolarlo occorre basarsi su riflessioni, analisi, contributi seri, approfonditi e documentati»⁸⁹. In sostanza, «c'è l'esigenza di tener conto della scienza. Non si comporta come Ulisse l'uomo con la sete di conoscenza quando esprime indifferenza, se non diffidenza, nei confronti della scienza, delle sue affermazioni e dei suoi risultati»⁹⁰.

⁸⁴ Intervento alla cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2018/2019 dell'Università degli studi di Firenze (4/12/2018).

⁸⁵ Intervento alla cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2018/2019 dell'Università LUISS Guido Carli (21/02/2019).

⁸⁶ Intervento alla celebrazione della Giornata della Memoria (24/01/2019).

⁸⁷ «Non esistono due culture, una umanistica e l'altra scientifica. La cultura ha una sua irriducibile unicità» (Intervento alla cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2018/2019 dell'Università LUISS Guido Carli); La scienza e la cultura costituiscono una realtà indivisibile (Intervento alla cerimonia per il trentennale della fondazione dei laboratori interni dell'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare del Gran Sasso, 15/01/2018); «Sono, in realtà, diverse sfaccettature dell'unica cultura della complessa e articolata unicità del sapere» (Intervento in occasione della giornata inaugurale della X edizione del Meeting «Le due culture» sul tema «Cosmologia. L'uomo eterno Ulisse nell'infinità dei mondi, 5/09/2018).

⁸⁸ Indirizzo di saluto del Presidente della Repubblica in occasione della visita al CERN (10/06/2019).

⁸⁹ Intervento in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2018/2019 dell'Università Politecnica della Marche (15/03/2019).

⁹⁰ Intervento in occasione della giornata inaugurale della X edizione del Meeting «Le due culture» sul tema *Cosmologia. L'uomo eterno Ulisse nell'infinità dei mondi*, (5/09/2018).

La nuova alleanza tra cultura umanistica e ricerca (anche) scientifica che sembra caratterizzare il tempo presente appare come il superamento della differenza tra cultura ed erudizione, con conseguente valorizzazione dello spirito critico, «elemento indispensabile per ogni società che voglia essere protagonista e costantemente in crescita e progresso». Esso, infatti, «induce a un atteggiamento protagonista nella società di cui si fa parte, nella comunità in cui si vive e si opera»⁹¹.

Vi è un rischio, che «è quello di restare prigionieri del presente, di essere confinati a un oggi senza passato e senza orizzonti, con indifferenza alla storia, alle esperienze, agli insegnamenti e ai suggerimenti del passato e con indifferenza alle prospettive future, a quello che avverrà, non dopo di noi, ma al di là delle ore e dei giorni che si vivono. Il rischio di essere catturati da un presente immutabile, senza passato né futuro, è quello che la cultura esorcizza e sconfigge. E questo è il punto importante che è affidato al nostro sistema di istruzione»⁹².

4.2. L'educazione civica come materia di insegnamento scolastico: un nuovo avvio critico

Appare utile ragionare anche dell'altro fronte attraverso cui la “pedagogia costituzionale” può trovare espressione, vale a dire quello dell'insegnamento scolastico. Risulta necessario premettere che allo stato attuale si tratta di un sistema sul quale si è innestata una riforma in più fasi avente ad oggetto l'introduzione della materia “educazione civica” come competenza trasversale all'interno degli insegnamenti del primo e del secondo ciclo⁹³.

L'impressione che deriva dalla progettazione legislativa in questo ambito appare quella di una difficoltà nella elaborazione di una modalità di erogazione efficace di nozioni e competenze che, potremmo dire, si pongono al grado zero della pedagogia costituzionale in quanto sono volte a fornire le nozioni basilari di cultura dei diritti, organizzazione e funzionamento della Repubblica: preconditione per la reale formazione di un'opinione pubblica consapevole.

Significativo è che l'esigenza di una reintroduzione di tale materia sia stata avvertita dalla generalità delle forze politiche, esprimendo forse una auspicata presa di consapevolezza in relazione alle carenze culturali-

⁹¹ Intervento alla inaugurazione dell'anno accademico 2018/2019 dell'Università degli studi di Verona (30/11/2018).

⁹² Intervento alla inaugurazione dell'anno accademico dell'Università degli studi di Firenze (4/12/2018).

⁹³ Come è noto, le origini dell'educazione civica come insegnamento scolastico si ritrovano nella relazione introduttiva del Ministro dell'Istruzione Aldo Moro al D.P.R. n. 585 del 1958 (*Programmi per l'educazione civica negli istituti e scuole di istruzione superiore e artistica*), ove si osserva che: «l'espressione “educazione civica” con il primo termine “educazione” si immedesima con il fine della scuola e col secondo “civica” si proietta verso la vita sociale, giuridica, politica, verso cioè i principi che reggono la collettività e le forme nelle quali essa si concreta». Alla scuola come laboratorio permanente di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva si riferisce anche la legge n. 107 del 2015.

istituzionali riscontrate *in primis* all'interno dei rappresentanti in Parlamento e, più in generale, all'interno della società civile⁹⁴.

La reintroduzione dello studio dell'educazione civica come materia curricolare attribuyente un voto autonomo è avvenuta ad opera della legge n. 92 del 2019⁹⁵.

All'articolo 1 di tale legge si ricollega una nozione di educazione civica decisamente ampia che ricomprende la conoscenza della Costituzione italiana e delle istituzioni dell'Unione europea; la condivisione e promozione dei principi di «legalità, cittadinanza attiva e digitale, sostenibilità ambientale, diritto alla salute e al benessere della persona»⁹⁶.

L'insegnamento trasversale (nel senso in cui nessuna materia curricolare, singolarmente, ne esaurisce la trattazione) dell'educazione civica è istituito nel primo e nel secondo ciclo di istruzione a decorrere dal 1 settembre dell'anno scolastico successivo all'entrata in vigore della stessa legge, per un numero non inferiore a 33 ore annue e a organico invariato. Tuttavia, il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (di seguito CSPI), nel parere approvato nella seduta plenaria del 11 settembre 2019, ha rilevato come sia «indiscutibile che la legge, entrata in vigore il 5 settembre dell'anno in corso, quindi ad anno scolastico già iniziato», debba decorrere «a partire dal prossimo anno scolastico (2020/21) circostanza peraltro riconosciuta nello schema di decreto in esame che istituisce una sperimentazione per il vigente anno scolastico 2019/20»⁹⁷.

Tale sperimentazione – da intendersi come non obbligatoria – rivela tuttavia numerose criticità, non rispondendo alle condizioni previste in caso di promozione di progetti sperimentali.

In particolare, il CSPI rivela come, all'interno dello schema delle linee guida elaborate dal MIUR ai sensi dell'art. 3 della l. n. 92/2019, risultino messi sullo stesso piano «comportamenti, capacità, conoscenze, comprensione legati alla educazione civica, rendendo non chiara la differenza tra gli stessi termini, né facilitando la comprensione di quali risultati si vogliano ottenere, in termini di conoscenze, competenze

⁹⁴ La locuzione società civile è qui intesa nella definizione prospettata da N. Bobbio: «la s. civile viene rappresentata come il terreno dei conflitti economici, ideologici, sociali, religiosi, che lo stato ha il compito di risolvere o mediandoli o sopprimendoli; come la base da cui partono le domande cui il sistema politico è chiamato a dare una risposta», *Società civile*, voce, di N. BOBBIO, in *Dizionario di politica diretto* da N. BOBBIO - N. MATTEUCCI - G. PASQUINO, Torino, 1990, p. 1065.

⁹⁵ La legge n. 92 del 2019 introduce insegnamento scolastico della educazione civica nel senso di una disciplina trasversale ad organico invariato. Mediante essa si sostituisce la denominazione dell'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione introdotto dal D.L. 137/2008.

⁹⁶ L'ampiezza di tale prospettiva (che sembra ricondurre l'educazione civica verso la *civic awareness* e il *civic engagement*) è riprodotta anche all' art. 3, comma 1 della legge n. 92/2019, laddove è previsto che le linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica (da definirsi con decreto del MIUR) facciano riferimento a 8 aree tematiche tra cui rientrano anche l'educazione ambientale e allo sviluppo sostenibile, l'educazione alla legalità e al contrasto delle mafie, l'educazione al rispetto e alla valorizzazione del patrimonio culturale e dei beni pubblici comuni.

⁹⁷ Parere del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione sullo Schema di decreto relativo alla sperimentazione nazionale in merito all'insegnamento trasversale dell'educazione civica in tutte le scuole del primo e secondo ciclo di istruzione del sistema nazionale di istruzione (approvato nella seduta plenaria del 11/09/2019), p. 2.

e capacità da parte degli studenti». ^[11] Questa incertezza sembrerebbe riverberarsi anche sulla «valutazione degli esiti di apprendimento dell'insegnamento dell'educazione civica, con particolare riguardo all'assegnazione del voto che la legge 92 prevede in decimi per tutto il percorso scolastico»⁹⁸.

Si tratta dunque, allo stato attuale, di un percorso tutto da costruire, sul quale peraltro aleggia lo spettro della difficoltà per i docenti di erogare tale insegnamento all'interno dei programmi - già di per sé corposi - della loro materia di riferimento.

5. L'opinione pubblica: da strumento di controllo del potere ad occasione e luogo di formazione e sviluppo della consapevolezza costituzionale.

L'interrogativo di base da cui è mossa questa ricerca è se, allo stato attuale, siano rinvenibili all'interno dell'ordinamento delle coordinate attraverso cui possa formarsi un'opinione pubblica coerente con i principi costituzionali.

La trasposizione del dibattito pubblico nella dimensione e nell'epoca dei *social network* ha determinato la sovrarappresentazione dei discorsi di odio e di intolleranza, e, più in generale, una tendenza a procedere per via di approssimazione nella ricostruzione della verità storica o scientifica dei fatti.

Questa tendenza presenta delle implicazioni di non secondaria importanza nella formazione di un'opinione pubblica consapevole, che sappia porsi come reale interlocutore nei confronti dei pubblici poteri.

Non sfugge il rischio che, nel tempo presente, il concetto di opinione pubblica possa infatti appiattirsi su quello di «società civile», con una significativa distorsione della politicità dell'opinione pubblica da attività di sviluppo critico a mera rappresentazione «dei rapporti tra individui, tra gruppi, tra classi sociali, che si svolgono al di fuori dei rapporti di potere che caratterizzano le istituzioni statali»⁹⁹.

La vicenda della istituzione della Commissione Segre, con le code polemiche che ne sono conseguite, è sintomatica di una difficoltà del sistema politico di reagire a queste tendenze in modo equilibrato, oscillando invece tra la minimizzazione dei discorsi di odio (nei quali si trasfondono in certa misura anche tendenze di uso pubblico della storia in senso revisionista, quando non negazionista) e la loro eliminazione in radice attraverso meccanismi di controllo che aspirano ad intervenire in radice sul sistema della informazione online, con effetti a cascata sul dibattito pubblico da essa alimentato.

In questo quadro complesso, si è tentato di individuare percorsi alternativi per dotare il dibattito pubblico e l'opinione pubblica che da esso scaturisce, di strumenti di accresciuta consapevolezza.

⁹⁸ Parere del CSPI, cit., 4.

⁹⁹ N. BOBBIO, voce *Società civile*, cit., p. 1065. Sui rapporti tra i concetti di società civile e opinione pubblica, v. anche M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985, p. 93.

Si è visto come, allo stato attuale, il contributo fornito dal sistema dell'istruzione scolastica si trovi in una fase di transizione, in cui il “bisogno” di educazione civica quale materia di insegnamento si scontra, oltre che con i limiti della dotazione in organico, anche con la difficoltà di progettare un percorso di studio che autenticamente porti gli studenti a dotarsi di competenze in grado di essere spese nel dibattito pubblico.

Nell'era dei social media, e in questa peculiare contingenza storica che vede l'acuirsi della sfiducia dell'elettorato nei confronti del sistema tradizionale dei partiti (cui si associa – con conseguenze di indubbio rilievo - anche il sostanziale ridimensionamento dei “movimenti” alla prova dell'esperienza di governo) la figura del Presidente della Repubblica ritrova vigore e amplifica la propria autorevolezza.

Lo stesso ambito dei discorsi presidenziali rivolti (direttamente o indirettamente) all'opinione pubblica, attraverso la proiezione degli stessi, tramite link o stralcio, nella dimensione dei *social network* utilizzati dalla stessa Presidenza della Repubblica, presenta elementi di accessibilità, conoscenza e diffusione/amplificazione aventi un'efficacia pervasiva mai sperimentata in precedenza¹⁰⁰.

Quella del Quirinale appare, allo stato attuale, l'unica pedagogia costituzionale realizzabile, pur nel suo carattere episodico e asistemico, generato dalle “occasioni” di riflessione o intervento su tematiche di pubblico interesse. Si tratta di una pedagogia condizionata dal ruolo esercitato e dal carattere pubblico di tali esternazioni che, seppure declinato in toni differenti sulla base delle singole personalità dei Presidenti, per le esigenze dell'unità nazionale che ad essa si ricollegano, non sembrerebbe ammettere soluzioni di continuità, prefigurandosi come tendenzialmente stabile¹⁰¹.

Essa sembrerebbe avere il pregio di contribuire alla formazione di una “opinione pubblica costituzionale”: vale a dire, di quel complesso di saperi e consapevolezze minime attraverso le quali non solo si costruisce la coscienza nazionale, ma si creano anche le premesse per lo sviluppo di un dibattito pubblico in cui gli elementi di pluralismo, quando non di antitesi, possano collocarsi all'interno di un quadro di principi condivisi.

¹⁰⁰ Sull'utilizzo dei *social network* da parte della Presidenza della Repubblica in misura inferiore alle potenzialità da essi fornite, v. tuttavia le considerazioni critiche espresse da P. FARAGUNA, *Il Presidente della Repubblica. Un'istituzione “pesante” alle prese con la leggerezza del web*, cit., p. 13.

¹⁰¹ Anche senza un diretto riferimento alle esternazioni «attuative della funzione di rappresentanza/rappresentazione dell'unità nazionale e di custodia della Costituzione» e alle «esternazioni *ad explicandum*», si è opportunamente fatto riferimento, in dottrina, al confine «malcerto» tra ruolo del Presidente della Repubblica e quello del Governo, e dunque tra esternazioni legittime e non, «tracciato dagli istituti della controfirma e dell'irresponsabilità», M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., p. 246 e, da ultimo, A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., p. 9.