



Fascicolo n°. 3/2026
Data di pubblicazione: 11/09/2026

Autore: Giovanni Di Cosimo*

Costituzione, democrazia, arretramenti

Per Antonella

Sommario: 1. Trasformazioni e arretramenti. – 2. Cause. – 3. Politica e giudici. – 4. Legislativo ed Esecutivo. – 5. Autorità e libertà. – 6. Pubblico e privato. – 7. Orientamenti politici. – 8. Correttivo istituzionale. – 9. Altri correttivi. – 10. Strategia di contenimento. – 11. Cultura politica. – 12. Diritto e cultura democratica. – 13. Democrazia matura. – 14. La nuova frontiera.

1. Trasformazioni e arretramenti.

«Per un regime democratico l'essere in trasformazione è il suo stato naturale: la democrazia è dinamica, il dispotismo è statico e sempre uguale a se stesso»¹. Il punto è che nella fase attuale le trasformazioni prendono spesso la direzione di arretramenti, la cui effettiva misura è peraltro controversa². L'attenzione degli studiosi e delle istituzioni si concentra sul *democratic backsliding*³.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico - Università di Macerata.

¹ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1991, XV (1. ed. 1984).

² Secondo l'ultimo rapporto di un istituto di ricerca indipendente, la democrazia nel mondo è regredita ai livelli del 1978, con il 74% della popolazione globale che vive attualmente sotto regimi autocratici e un numero record di paesi in fase di progressivo declino democratico, inclusi gli Stati Uniti e diversi stati europei (V-Dem Institute, *Democracy Report 2026, Unraveling The Democratic Era?*). Il fenomeno sarebbe invece più contenuto di quanto si sostiene generalmente secondo A.T. LITTLE, A. MENG, *Measuring Democratic Backsliding*, in *PS: Political Science & Politics*, 2/2024, 149 ss.

³ Da ultimo l'allarme sul "regresso democratico" è stato lanciato dal Parlamento europeo (*Situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea nel 2024 e nel 2025*, Risoluzione del 29 aprile 2026).

Queste pagine partono da due punti fermi. Da un lato, il ruolo fondamentale del testo costituzionale, posto che la democrazia si istituzionalizza per mezzo della Costituzione⁴. Ne segue che l'ordinamento giuridico si configura come una democrazia *costituzionale* nella quale il potere politico incontra i limiti che la Costituzione indica⁵. Al contempo, il testo costituzionale fa proprio un modello di democrazia *liberale*⁶ e *pluralista*⁷. Dall'altro, il ruolo di una solida cultura democratica a sostegno delle regole costituzionali, posto che le costituzioni sono prodotti culturali⁸. Un sostegno che si rivela particolarmente prezioso proprio per fronteggiare i potenziali arretramenti.

Collocandosi all'interno di questo orizzonte concettuale, il contributo intende evidenziare quali sono nell'ordinamento italiano le aree in cui il rischio è più acuto, e sostenere la tesi che in tali aree le barriere formali del diritto costituzionale potrebbero non essere sufficienti per contrastare le regressioni. È necessario che il diritto costituzionale sia sostenuto da una diffusa cultura democratica. Allo stesso tempo, il diritto costituzionale, oltre a svolgere la tradizionale funzione di limite del potere, dovrebbe presidiare la nuova frontiera del rafforzamento della cultura democratica.

2. Cause.

L'arretramento democratico può essere il risultato di cambiamenti formalmente legittimi, realizzati in modo graduale nel tempo, il più delle volte promossi dal potere esecutivo⁹; oppure può essere causato dall'attacco delle autocrazie¹⁰.

Nel contesto italiano rilevano in particolare altre tre cause.

Le tendenze involutive di lungo periodo, che spesso si affermano in via di prassi, prescindendo da modifiche ordinamentali, come nel caso della supremazia dell'Esecutivo nell'ambito della forma di governo.

Le situazioni emergenziali come la crisi economica, la pandemia, la guerra, il terrorismo, le migrazioni¹¹. Le emergenze causano una rilevante trasformazione del sistema dei partiti politici e

⁴ G. SILVESTRI, *Popolo, populismo e sovranità. Riflessioni su alcuni aspetti dei rapporti tra costituzionalismo e democrazia*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, vol. V, Napoli, 2009, 2001.

⁵ R. BIFULCO, *Il dilemma della democrazia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2012. In senso sostanzialmente analogo, la Corte costituzionale ha usato il sintagma "democrazia parlamentare" («attribuisce al Governo significativi poteri normativi, che devono, però, essere esercitati nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari»: sent. 146/2024).

⁶ La letteratura sul tema della liberaldemocrazia è sterminata. Mi limito a richiamare G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957 (5. ed. 2025), 257 ss. Sul rapporto fra stato liberale e stato democratico cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia* cit., 7.

⁷ E. CHELI, *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*, Napoli, 2006, 16.

⁸ P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001 (ed. orig. 1982).

⁹ A. JAKAB e H. SCHWEBER, *Special Issue Editorial: Constitutional Decline, Constitutional Design, and Lawyerly Hubris*, in *Constitutional Studies*, 1/2020, 2.

¹⁰ Cfr., da ultimo, A. STERPA, E. IANNARIO, *Quando le autocrazie sfidano la forma di stato liberal-democratica: riflessioni a margine del recente "editto" russo*, in *federalismi.it*, 28/2024, 192 ss.; E. CARLONI, in AA.VV., *Crisi della democrazia costituzionale e dello Stato di diritto. In occasione dei trent'anni di Diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 3/2025, 814 ss. Per la tesi che la democrazia offre maggiori probabilità di creare società più sane, stabili e prospere rispetto alle autocrazie, cfr. M. TUDOR, *What Democracy Does . . . And Does Not Do*, in *Journal of Democracy*, 4/2025, 5 ss.

¹¹ C. DE FIORES, in AA.VV., *Crisi della democrazia costituzionale e dello Stato di diritto. In occasione dei trent'anni di Diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.* cit., 902. Per un'analisi dettagliata dei singoli fenomeni, che sarebbe incompatibile con l'economia di questo contributo, è gioco forza fare rinvio alla vasta letteratura specialistica. Meno definito è l'impatto

danno ulteriore impulso al fenomeno della personalizzazione di questi¹². Tuttavia, non sono la causa diretta della potenziale regressione democratica, che dipende dalla reazione legislativa allo stato emergenziale. Il legislatore avrebbe sempre la possibilità di evitare o attenuare l'impatto delle misure che approva, per esempio avvalendosi del principio di proporzionalità oppure stabilendo limiti temporali. Contano ovviamente anche aspetti extragiuridici, sui quali si tornerà più avanti.

Infine, la prepotente affermazione dei poteri digitali¹³. L'impatto sugli equilibri democratici si accentua qualora le *big tech* siano sostanzialmente libere di dispiegare la loro azione e di accumulare potere come consente il modello statunitense¹⁴.

Tutti questi fattori mettono sotto pressione l'ordinamento democratico. La mappatura che segue mostra come in alcune aree l'equilibrio precedente risulti alterato in misura più sensibile, per quanto ancora non si possa parlare di vere e proprie regressioni. Ai fini del discorso, per arretramento democratico si intendono quei fenomeni che snaturano i caratteri fondanti della democrazia *costituzionale*, allentando in misura eccessiva i limiti posti al potere politico e in particolare all'Esecutivo; della democrazia *liberale*, limitando in profondità e stabilmente i diritti e le libertà; della democrazia *pluralista*, soffocando o ostacolando il pluralismo politico, culturale, religioso.

3. Politica e giudici.

I fattori indicati gravano anzitutto sulla separazione dei poteri e, in particolare, sul rapporto fra potere politico e potere giurisdizionale. L'analisi comparata mostra come si sia accentuata la conflittualità fra giudici e politica¹⁵. La ricerca di una rivincita sulle corti da parte del potere politico rischia di indebolire la democrazia¹⁶.

Le maggiori criticità nascono da riforme che minano l'autonomia e l'indipendenza dei giudici. Tuttavia, gli elettori hanno respinto il tentativo di modificare le norme costituzionali sull'ordinamento giurisdizionale. I principi dell'autonomia e dell'indipendenza dei giudici, indispensabili per un effettivo controllo sul potere politico, sono stati riaffermati in occasione del referendum costituzionale sulla riforma dell'ordinamento giurisdizionale. Il rischio di un arretramento democratico non si è concretizzato¹⁷.

sulla democrazia dell'emergenza climatica. Un profilo riguarda le tensioni a carico del principio della separazione dei poteri in conseguenza del ruolo delle corti, come è emerso nel caso KlimaSeniorinnen deciso dalla Corte Edu nel 2024.

¹² Cfr. L. MORLINO, F. RANIOLO, *Come la crisi economica cambia la democrazia. Tra insoddisfazione e protesta*, Bologna, 2018.

¹³ Sulle interferenze nei processi elettorali di un paese europeo realizzate con tecnologie digitali da uno stato estero cfr. Corte Edu, sez. IV, sent. 22 luglio 2025, *Bradshaw e altri c. Regno Unito*.

¹⁴ Sui diversi modelli di regolazione cfr. L. TORCHIA, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *il Mulino*, 1/2024, 25 ss.; G. PITRUZZELLA, *Il costituzionalismo digitale tra Stati Uniti e Europa*, in *Unione europea e diritti*, 2/2025, 1 ss.

¹⁵ S. RAGONE, *Giurisdizioni costituzionali e politica: tendenze e crisi recenti nel diritto comparato*, in *Quad. cost.li*, 1/2025, 11 ss.

¹⁶ M. CARTABIA, *Le Corti e la Democrazia*, in *Quad. cost.li*, 1/2025, 69 ss.

¹⁷ Si registra invece un arretramento nei casi ungherese e polacco dove la volontà di estendere il controllo politico sulla giurisdizione si spiega anche con le recenti esperienze dittatoriali che ostacolano il radicamento di una robusta cultura democratica (A. CORNELL, J. MØLLER, S.E. SKAANING, *The Real Lesson of the Interwar Years*, in *Journal of Democracy*, 3/2017, 24; S. BARTOLE, *I casi di Ungheria e Polonia. L'organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio d'Europa e Unione europea*, in *Quad. cost.li*, 2/2018, 309). La Corte di giustizia ha richiamato i due Stati al necessario rispetto dei valori posti a base dell'ordinamento europeo (sent. 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*; sent. 16 febbraio 2022, C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*). Tuttavia, come ha rilevato il Parlamento europeo, le

4. Legislativo ed Esecutivo.

Sul fronte della separazione dei poteri si pone anche il tema dell'equilibrio fra Legislativo ed Esecutivo nell'ambito della forma di governo parlamentare. La tendenza alla supremazia governativa è in atto da tempo; sono noti e molto studiati i tratti che il fenomeno assume. Ai fini del discorso basterà richiamarli brevemente: primato nella produzione normativa; preminenza nella revisione costituzionale, nel senso che le riforme più significative vengono dal Governo, che nel caso della legge di riforma dell'ordinamento giurisdizionale ha addirittura blindato il testo nella discussione parlamentare; predominio sull'attività parlamentare grazie all'abuso di strumenti come la questione di fiducia e i maxiemendamenti; prevalenza nella procedura di bilancio grazie al ruolo di interlocutore dell'Unione europea.

L'egemonia conquistata dal Governo costituisce un'alterazione della forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione repubblicana. Questo di per sé non comporta un arretramento democratico. E tuttavia, potrebbe causarlo qualora la misura dell'alterazione oltrepassi una soglia di guardia, come accadrebbe col cosiddetto premierato che si ispira al modello della democrazia di investitura¹⁸. Il progetto sostituisce l'impianto liberale e pluralista della democrazia rappresentativa con un modello fondato sul rapporto diretto fra la società e un leader che ne diventa la guida. La questione è dunque se il legislatore costituzionale possa sostituire il modello di democrazia scolpito in Costituzione¹⁹. Si determinerebbe una situazione in ogni modo critica: sia che i giudici costituzionali scelgano la via (per niente scontata) dell'annullamento, ipotesi che darebbe luogo a un gravissimo scontro istituzionale con la maggioranza e il Governo, sia che scelgano la via di non opporsi all'abbandono dell'impianto democratico che la Costituzione tratteggia a partire dall'art. 1.

Al di là di questa ipotesi estrema, va ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha più volte tentato di riaffermare il principio della separazione dei poteri nei confronti delle esondazioni del Governo²⁰. Non si può però dire che i suoi interventi abbiano ristabilito l'equilibrio delineato dalla Costituzione, la prevalenza dell'Esecutivo sul Legislativo costituisce ormai una caratteristica strutturale del sistema dei poteri.

La tendenza si accentua con le emergenze che si sono succedute nel tempo. Ciò è particolarmente evidente per la pandemia, che ha comportato una marcata dilatazione della sfera di azione

pronunce del giudice europeo non hanno cambiato in modo sostanziale la situazione, tanto è vero che nel 2024 sono state approvate nuove riforme che mirano al medesimo obiettivo di asservire il potere giudiziario al Governo (Risoluzione del 25 novembre 2025. V. E. FARKAS, *Hungary's 14th Constitutional Amendment: Cementing the Incremental Political Takeover of Judicial Power*, in *ConstitutionNet*, International IDEA, 30 April 2025; M. SOLAZZO, *L'indipendenza giudiziaria è nuovamente compromessa in Ungheria*, in *Diritti comparati Blog*, 4 marzo 2025; European Commission, *2025 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union. Chapter on the rule of law situation in Hungary*, 8.7.2025).

¹⁸ F. SORRENTINO, *I rischi del premierato*, in Lettera AIC, *La riforma costituzionale della forma di governo*, 7/2024; U. DE SIERVO, *Un pessimo tentativo di mutamento dei principi costituzionali*, in *Con il premierato siamo fuori dalla forma di governo parlamentare?*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec. 2024; E. CHELI, *Forma di governo parlamentare e "premierato": due modelli contrastanti*, ivi; S. GRASSI, *Motivi del no all'elezione diretta*, ivi.

¹⁹ G. DI COSIMO, *Il limite naturale delle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2024, 169. Sui limiti del modello della democrazia di investitura cfr. G. AZZARITI, *Legge elettorale e democrazia d'investitura. Quattro criticità costituzionali per un modello di democrazia*, in *Questione giustizia*, 2/2016; E. BALBONI, *Parola chiave: democrazia di investitura*, in *Lacostituzione.info*, 26 gennaio 2024.

²⁰ Per esempio, in materia di decretazione d'urgenza in particolare le sentt. 360/1996, 171/2007 e 22/2012.

del potere esecutivo²¹. Il fenomeno è passato da un largo ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio²².

Ciò posto, il punto è se la sommatoria fra le emergenze e la tendenza egemonica dell'Esecutivo superi la soglia di guardia delle trasformazioni fisiologiche dando luogo a veri e propri arretramenti. In effetti le emergenze hanno contribuito ad accentuare un livello di distorsioni già alto. Per il momento, tuttavia, l'elasticità della forma di governo, così come disegnata dal testo costituzionale, consente di riassorbire tali distorsioni. Resta che le torsioni del modello costituzionale della forma di governo sono di notevole entità e, soprattutto, si cumulano con quelle registrate in altri punti sensibili dell'ordinamento costituzionale, come si sta per dire.

5. Autorità e libertà.

I fattori incidono inoltre sul rapporto fra l'autorità e la libertà, fra lo Stato e i cittadini. In questo caso le emergenze fanno regredire la tutela dei diritti fondamentali che è una delle coordinate principali della democrazia costituzionale, liberale e pluralista²³.

Limitazioni dei diritti fondamentali più o meno accentuate derivano dalle misure normative adottate per gestire il fenomeno immigratorio²⁴. Un analogo effetto compressivo sui diritti e le libertà è stato provocato dalle norme adottate per gestire la pandemia²⁵.

²¹ F. BORDIGNON, I. DIAMANTI e F. TURATO, *Il contagio delle opinioni, Cittadini e democrazia ai tempi del Coronavirus*, in *Comunicazione politica*, 3/2020, 393. L'esempio più eclatante sono i pieni poteri ottenuti dal primo ministro ungherese Orbán (J. SAWICKI, *La pandemia Covid-19, in Polonia e in Ungheria, come possibile occasione per intensificare la mutazione illiberale delle istituzioni* cit., 1963 ss.; S. BENVENUTI, *Sulla Legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020 «sulla protezione contro il Coronavirus»*, in *SIDIBlog*, 7 aprile 2020; L. BELLUCCI, *La «democrazia illiberale» ungherese tra diritto, narrative politiche e COVID-19: elementi di riflessione sulla resilienza delle democrazie in tempi di pandemia*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 1/2021, 149 ss.).

²² V., da ultimo, F. POLACCHINI, *Le fonti mutanti. I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri nella dinamica dei poteri normativi del Governo*, Bologna, 2025. La tendenza si accentua anche con le crisi economico-finanziarie. È noto il precedente storico della grande crisi del Ventinove che ebbe un impatto dirompente sulla Repubblica di Weimar. Per affrontare la crisi il governo Brüning fece ampio ricorso alla decretazione d'urgenza sulla base dell'art. 48 della Costituzione del 1919, senza peraltro conseguire risultati apprezzabili (cfr. M. LAMACCHIA, *Politica economica e sociale in Germania durante il quarto ministero Marx e i gabinetti presidenziali di Brüning: uno studio storico e storiografico*, in *Itinerari di ricerca storica*, 1/2024, 51 s.). A partire dal 2008 si sono succedute diverse crisi economiche che hanno determinato un ulteriore ridimensionamento del ruolo del Parlamento (G. RIVOSECCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, *Rivista AIC*, 3/2012, 1 ss.). In particolare, per effetto della gestione a livello europeo, col metodo intergovernativo, ai Parlamenti non resta in sostanza che avallare misure come il MES (F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2/2013, 5). Anche le misure antiterrorismo, concentrando l'azione nelle mani degli esecutivi, hanno finito con l'alterare l'equilibrio fra i poteri (Cfr. A. DI GIOVINE, *Guerra e democrazia*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2003, XVI; P.A. CAPOTOSTI, *Le politiche della sicurezza: i nuovi equilibri tra parlamento e governo*, in AA.VV., *Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee*, Padova, 2007, 92 ss.). Dopo la pandemia in Europa è arrivata la guerra. L'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa può essere letta nella chiave della contrapposizione fra liberal democrazia e autocrazia (M. DOGLIANI, *La guerra in Ucraina tra tabù nucleare e oltranzismo politico-mediatico*, in *Democrazia e diritto*, 1/2022, 9). La guerra porta al rafforzamento degli esecutivi a danno delle assemblee, una tendenza costante come mostra l'esperienza storica. Da questo punto di vista, può essere accostato alle emergenze, come quella pandemica: in entrambi i casi si verifica un processo di verticalizzazione del potere, che indebolisce la democrazia costituzionale (A. ALGOSTINO, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, in *Il costituzionalismo democratico può sopravvivere alla guerra?*, a cura di G. Azzariti, Napoli, 2022, 83).

²³ Cfr. G. DI COSIMO, *La parabola dei diritti. Tensioni crescenti sul fronte della tutela dei diritti fondamentali*, Torino, 2024. Sul nesso di reciproca implicazione fra diritti fondamentali e democrazia costituzionale cfr. L. FERRAJOLI, *I diritti fondamentali come dimensioni della democrazia costituzionale*, in *Ricerche giur.*, 2/2014, 211 ss.

Allo stesso modo, le misure a contrasto del terrorismo danno spesso la prevalenza alla sicurezza a discapito dei diritti²⁶. Sul fronte giurisdizionale, la Corte di giustizia oscilla nel bilanciare esigenze della lotta al terrorismo e difesa dei diritti fondamentali²⁷.

Assieme alle varie emergenze²⁸ opera ormai un fattore “strutturale” di compressione dei diritti fondamentali costituito dall’azione dei poteri digitali²⁹. Tali poteri possono condizionare la tutela dei diritti³⁰. Ciò può avvenire in almeno tre modi.

Intanto, l’attività di moderazione e regolazione dei contenuti svolta dalle piattaforme si risolve in una forma di “censura privata” che rischia di limitare la libertà di espressione degli utenti³¹. Comprime, cioè, quella libertà di manifestazione del pensiero che la giurisprudenza costituzionale ha definito “pietra angolare” e “cardine” della democrazia delineata dalla Costituzione repubblicana³².

Inoltre, le piattaforme sono in grado di condizionare la libertà di scelta e l’autonomia dei cittadini che costituiscono presupposti necessari della democrazia³³. Nel contesto delle campagne elettorali, le piattaforme riescono a influenzare il processo democratico, come è emerso già nel 2016 con gli episodi di manipolazione dell’opinione pubblica che hanno caratterizzato le elezioni

²⁴ Cfr., per tutti, A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, 167 ss.

²⁵ V., fra gli altri, G.P. DOLSO, *Emergenza sanitaria e libertà di circolazione*, in *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, a cura di G.P. Dolso, M.D. Ferrara, D. Rossi, Trieste, 2020, 263 ss.; D. DE LUNGO, *Liberalismo, democrazia, pandemia. Appunti sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell’individuo di fronte alla decisione collettiva*, in *Nomos*, 2/2020, 1 ss.; R. ROMBOLI, *La incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 122/2021, 517 ss.

²⁶ R. BIN, *Democrazia e terrorismo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006; R. BARTOLI, *Il terrorismo internazionale: criminale, nemico o nemico assoluto?*, in *Quad. fiorentini per la storia del pensiero giur. moderno*, 38/2009, 1725 ss.; M.C. AMOROSI, *Terrorismo, diritto alla sicurezza e diritti di libertà: una riflessione intorno al decreto legge n. 7 del 2015*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2015; L. LORELLO, *Il dilemma sicurezza vs. libertà al tempo del terrorismo internazionale*, in *Democrazia e sicurezza*, 1/2017, 3 ss.; C. BATTAGLINI, *Le misure patrimoniali antiterrorismo alla prova dei principi dello stato di diritto*, in *Dir. pen. Contemporaneo*, 1/2017, 53 ss.; F. VIGANÒ, *Sul constitutional review delle misure antiterrorismo*, in *criminaljusticenetwork.eu*, 18 dicembre 2018.

²⁷ D. DEL VESCOVO, *Il principio della effettività della tutela giurisdizionale: alla ricerca del difficile equilibrio tra lotta al terrorismo e tutela dei diritti fondamentali*, in *Nomos*, 1/2018, 1 ss. Altrettanto sofferto il percorso della *Supreme Court* che ha finalmente smantellato i presupposti del modello Guantánamo tutelando i diritti dei detenuti (N. NAPOLETANO, *Il ripristino dell’habeas corpus a favore dei nemici combattenti detenuti a Guantánamo*, in *Dir. umani e dir. internazionale*, 3/2008, 648 ss.; R. BARTOLI, *Il terrorista internazionale: criminale, nemico o nemico assoluto?* in *Quad. fiorentini per la storia del pensiero giur. moderno*, 38/2009, 1756).

²⁸ La guerra reca con sé violazioni sistematiche e gravi dei diritti fondamentali delle persone (L. GIANFORMAGGIO, *Diritti umani e guerra*, in *studiperlapace.it*, 1999; L. FERRAJOLI, *Guerra “etica” e diritto*, in *Jura Gentium*, 2005, 3 ss.). I conflitti bellici presentano un altro profilo critico, relativo alle campagne di disinformazione che costituiscono una minaccia per le democrazie (A. COSSIRI, *Le campagne di disinformazione nell’arsenale di guerra: strumenti giuridici per contrastare la minaccia alla prova del bilanciamento*, in *Riv. it. di informatica e diritto*, 2/2023, 77 ss.). La crisi economica invece incide particolarmente sulla tutela dei diritti sociali, dato che diminuiscono le risorse a disposizione per il welfare. E ciò si riverbera sulla qualità della democrazia come mostra il caso greco (L. LANZALACO, *L’euro e la democrazia. Dalla crisi greca al nuovo Mes*, Lecce, 2022).

²⁹ Cfr., da ultimo, A. SIMONCINI, *Potere cibernetico e futuro del diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/2026, 39 ss.

³⁰ A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale fra libertà e uguaglianza*, in *Diritto cost. Rivista Quad.*, 1/2023, 36.

³¹ R. NIRO, *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra autoregolamentazione e coregolamentazione: note ricostruttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021, 1379; O. GRANDINETTI, *Le piattaforme digitali come “poteri privati” e la censura online*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1/2022, 175 ss.

³² Cfr. sentt. 9 e 25 del 1965.

³³ L. AMMANNATI, *I ‘signori’ nell’era dell’algoritmo*, in *Dir. pubbl.*, 2/2021, 410.

presidenziali americane e per il referendum sulla Brexit³⁴. La questione è al centro della sentenza della Corte costituzionale rumena che ha annullato la procedura elettorale relativa all'elezione del Presidente della Repubblica³⁵. Tuttavia, la decisione presenta profili problematici nella misura in cui ingenera sfiducia nella capacità di discernimento degli elettori e nel funzionamento del sistema elettorale³⁶.

Infine, alcuni governi si avvalgono della tecnologia digitale in forme che violano i diritti dei cittadini. Su questo profilo la Corte Edu ha stabilito che alcune misure invasive del diritto al rispetto della vita privata non possono essere considerate necessarie in una società democratica³⁷.

In definitiva, per effetto della sommatoria fra le varie emergenze e la presenza dei poteri digitali si osservano limitazioni dei diritti fondamentali. Tuttavia, non sembra che nell'ordinamento italiano tutto ciò abbia finora determinato una effettiva regressione democratica, cioè che i diritti fondamentali e le libertà siano limitati in modo stabile e profondo, come invece accade nelle vicende oggetto delle due sentenze citate.

6. Pubblico e privato.

I fattori incidono anche sul confine, mutevole nel tempo, fra pubblico e privato³⁸. Nel contesto del discorso, rileva la concentrazione del potere economico, che appare particolarmente evidente nel settore delle imprese digitali³⁹. Anche grazie all'inerzia dei decisori pubblici, le *big tech* sommano ormai un enorme potere economico e tecnologico⁴⁰. I “signori della rete” insidiano e condizionano in forma e misura inedite le istituzioni rappresentative⁴¹.

Sul tema si segnalano in particolare le sentenze della Corte di giustizia che sanzionano Google per aver abusato della propria posizione dominante⁴². Tuttavia, il punto sostanziale è che lo strapotere dei poteri digitali è stato soltanto scalfito dalle decisioni dei tribunali.

Insomma, riguardo al confine fra pubblico e privato si rilevano criticità soprattutto in merito all'azione dei poteri digitali. Non si concretizzano ancora in vere e proprie regressioni, ma in prospettiva potrebbero provocare effetti regressivi.

³⁴ Cfr. *Le campagne elettorali nel sistema digitale*, a cura di F. Bilancia e G. Di Cosimo, Milano, 2026.

³⁵ Secondo la Corte, «la libera espressione del voto è stata violata dal fatto che gli elettori sono stati disinformati per mezzo di una campagna elettorale in cui uno dei candidati ha beneficiato di una promozione aggressiva, effettuata eludendo la legislazione nazionale in materia elettorale e sfruttando in modo abusivo gli algoritmi delle piattaforme di social media» (sent. 32/2024).

³⁶ L. BLUMETTI, *Disinformazione online e correttezza del procedimento elettorale: qualche considerazione a margine della sentenza della Corte costituzionale della Romania n. 32 del 2024*, in *Le campagne elettorali nel sistema digitale* cit., 147.

³⁷ Caso *Podchasov c. Russia*, 13 febbraio 2024.

³⁸ L. LACCHÈ, *Il percorso storico delle due categorie*, in *Diritto pubblico e Diritto privato. La grande «dicotomia» ieri e oggi*, Firenze, 2023, 7 ss.; B. SORDI, *Pubblico e privato: ancora su confini, identità, intersezioni*, ivi, 27 ss.

³⁹ L. AMMANNATI, *I ‘signori’ nell’era dell’algoritmo*, in *Dir. pubbl.*, 2/2021, 405 ss.

⁴⁰ S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell’umanità nell’era dei nuovi poteri*, trad. it., Roma, 2019; M. BETZU, *I poteri privati nella società digitale: oligopoli e antitrust*, in *Dir. pubbl.*, 3/2021, 739 ss.; ID., *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Riv. “Gruppo di Pisa”*, 2/2021, 166 ss.

⁴¹ Cfr. fra gli altri F. PARUZZO, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Napoli, 2022.

⁴² Sent. 10 settembre 2024, causa C-48/22 P, *Google e Alphabet c. Commissione*; sent. 2 luglio 2026, causa C-738/22 P, *Google e Alphabet c. Commissione*.

7. Orientamenti politici.

Le potenziali regressioni hanno dunque cause varie e complesse. Le due aree maggiormente a rischio di regressione corrispondono all'espansione del potere dell'esecutivo e all'affermazione dei poteri digitali. Ciò posto, una variabile di cui occorre tenere conto sono le scelte della politica che delineano fondamentalmente due scenari.

Nel primo la politica si pone il problema delle deviazioni nel funzionamento del sistema democratico. È il caso della legislazione Ue che cerca di tutelare la democrazia dai rischi che comporta la prepotente affermazione dei poteri digitali. Il modello europeo tenta di regolare il fenomeno in nome della tutela dello stato di diritto e dei diritti fondamentali e con l'obiettivo di preservare la democrazia. La presenza di un quadro normativo finalizzato all'obiettivo di difendere la democrazia facilita il controllo giurisdizionale sui poteri digitali. E quindi aiuta a restare sotto la soglia di guardia. Tuttavia, è un fatto che fin qui sia risultato assai difficile imbrigliare il potere digitale.

Eppure, all'inizio dell'era digitale prevaleva la convinzione che la nuova tecnologia avrebbe consolidato l'edificio democratico⁴³. Col tempo è subentrata la consapevolezza che comporta anche insidie e pericoli di non poco conto per la vita democratica⁴⁴. In particolare, le *filter bubble* che si creano in rete frantumano e polarizzano l'opinione pubblica⁴⁵. Il digitale depauperava la cultura comunitaria erodendo il substrato della democrazia⁴⁶. Lo stesso tentativo di rafforzare la partecipazione dei cittadini ha dato risultati in chiaroscuro⁴⁷.

In questo scenario, la valutazione riguarda l'efficacia delle misure adottate dal decisore politico. Si tratta di capire se siano congrue rispetto all'obiettivo di evitare che i poteri digitali danneggino il funzionamento della democrazia, o se invece paradossalmente determinino distorsioni, come avviene nel citato esempio della censura privata affidata alle piattaforme; se gli strumenti normativi introdotti siano davvero adeguati allo scopo di evitare regressioni.

Nel secondo scenario la politica asseconda le deviazioni adottando orientamenti normativi che portano a compimento il disegno regressivo, in alcuni casi anche per mezzo di modifiche ordinamentali. È quel che accadrebbe con l'approvazione del premierato che, come si diceva, introdurrebbe un diverso modello di democrazia⁴⁸.

⁴³ Da ultimo cfr. O. CARAMASCHI, *La democrazia digitale (o e-democracy) nello spazio cibernetico: inquadramento teorico e profili applicativi*, in *federalismi.it*, 33/2025, 14 ss. In alcuni casi, il ricorso alla tecnologia digitale rafforza la tutela dei diritti. Per esempio, in presenza di barriere legislative all'utilizzo di tali strumenti, la Corte costituzionale ha annullato una misura che non consentiva alle persone disabili di firmare digitalmente le liste dei candidati alle elezioni, giudicandola lesiva dei loro diritti politici (sent. 3/2025).

⁴⁴ P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Dir. pubbl.*, 1/2019, 71 ss.

⁴⁵ E. PARISER, *The filter bubble. What the Internet is hiding from you*, New York, 2011; G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, 1/2018, 1 ss.; J.M. REYES, *Social network, polarizzazione e democrazia: dall'entusiasmo al disincanto*, in *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, a cura di E. Vitale e F. Cattaneo, Torino, 2018, 18 ss.; D. PALANO, *La democrazia alla fine del «pubblico». Sfiducia, frammentazione, polarizzazione: verso una «bubble democracy»?*, in *Governare la paura*, aprile 2019, 35 ss.; ID., *La guerra delle bolle. La democrazia alla prova della trasformazione strutturale della sfera pubblica*, in *Pseudocrazia. Figure della «falsa coscienza»*, a cura di L. Mazzone, Torino, 2025, 141 ss.; F. SUMMITO, G. SICHERA, *L'informazione (e la disinformazione) nell'epoca di internet: un problema di libertà*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, 77 ss.

⁴⁶ M. TADDEO, *Così la rivoluzione digitale erode la democrazia*, in *La stampa*, 27 aprile 2026.

⁴⁷ Cfr. G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2022, 101 ss.

⁴⁸ In questa sede, le obiezioni alla formula del premierato sono riferite tanto alla proposta di revisione costituzionale presentata dal Governo nell'attuale XIX legislatura, quanto alla proposta di legge elettorale, presentata sempre dal

Questa linea politica, che potenzia in misura significativa l'impatto sugli equilibri democratici dei fenomeni prima ricordati, è congeniale alla visione sovranista e populista che persegue il disegno di svuotare dall'interno il costituzionalismo democratico, trasfigurandone principi e valori⁴⁹. Un progetto che racchiude vari aspetti controversi. Intanto, la ridefinizione concettuale dei diritti e dell'eguaglianza, che vengono attratti a un diverso ordine valoriale, alternativo al modello universalistico affermatosi nelle democrazie occidentali a partire dal secondo dopoguerra⁵⁰. Inoltre, l'esaltazione dell'identità nazionale⁵¹; la concezione anti-pluralista⁵²; l'antiparlamentarismo⁵³; l'avversione ai meccanismi costituzionali di limitazione del potere della maggioranza⁵⁴.

8. Correttivo istituzionale.

Il secondo scenario è più problematico proprio in ragione dell'orientamento assunto dalla politica. Alla pluralità delle cause dei fenomeni regressivi, che nel loro insieme generano un rilevante impatto sugli equilibri democratici, si aggiunge l'interazione fra tali cause e la consonante risposta politica, col risultato di accentuare il rischio di regressioni. Ciò porta a interrogarsi su quale sia la strategia migliore per affrontare una situazione tanto complessa. Posto che le democrazie sono «istituzioni attrezzate per difendersi dalle dittature»⁵⁵, alcuni percorsi per reagire all'intreccio fra fenomeni regressivi e politiche si trovano nella strumentazione istituzionale di cui si avvalgono le democrazie⁵⁶.

Un meccanismo correttivo è, come ovvio, la giustizia costituzionale. La Costituzione repubblicana limita il potere della maggioranza parlamentare prevedendo il controllo di costituzionalità delle leggi. Per questa via si possono sanzionare le deviazioni dal disegno costituzionale che spingono in senso regressivo. Tuttavia, come segnalato, la giustizia costituzionale non riesce a fermare davvero alcuni fenomeni, come per esempio la decretazione d'urgenza. Inoltre, si deve considerare che non sempre gli orientamenti giurisprudenziali appaiono coerentemente finalizzati al rafforzamento della democrazia. Un esempio è costituito dall'orientamento sui diritti finanziariamente

Governo, che in buona sostanza tende a conseguire con altro mezzo il medesimo risultato (sul punto cfr. "Torniamo alla Costituzione". Appello di 126 costituzionalisti sulla legge elettorale, in *Questione giustizia*, 12 maggio 2026).

⁴⁹ T. FOURNIER, *From rhetoric to action: a constitutional analysis of populism*, in *EUI Working Paper* 8/2018, 1 ss.; C.A. CIARALLI, *Populismo movimenti antisistema e crisi della democrazia rappresentativa*, Napoli, 2022, 52.

⁵⁰ S. MANCINI, *La riconfigurazione illiberale dei diritti: dalla contestazione alla colonizzazione*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 1/2026, 49 ss.

⁵¹ G. MARTINICO, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*, in *DPCE online*, 3/2020, 3961 ss.; G. CAVAGGION, *I diritti della maggioranza nel costituzionalismo contemporaneo. Possibili derive illiberali della difesa dell'identità nazionale*, Torino, 2025.

⁵² J.W. MÜLLER, "The People Must Be Extracted from Within the People": Reflections on Populism, in *Constellations* 4/2014, 483 ss.; A. VOBKUHLE, *Demokratie und Populismus*, in *Der Staat*, 1/2018, 121 s.

⁵³ M. OLIVETTI, *Democrazia costituzionale e populismo*, Roma, 2024, 119.

⁵⁴ M. LOUGHLIN, *The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2/2019, 444. Per la tesi della subalternità ai grandi poteri economici e finanziari (L. FERRAJOLI, *Due effetti del progettato premierato elettivo. La rifondazione della Repubblica e la crisi della democrazia*, in *Teoria politica. Nuova serie*, 2024, 180).

⁵⁵ K. POPPER, *La lezione di questo secolo. Intervista sul '900 con Giancarlo Bosetti*, Venezia 2001, 65.

⁵⁶ Sui molteplici versanti sui quali si può agire per rafforzare la democrazia cfr. E. ROSSI, *L'importanza di rafforzare la democrazia, oggi*, in *Rafforzare la democrazia. Per un voto libero e un mandato responsabile*, a cura di A. Pertici, N. D'Anza e N. Strangis, Torino, 2024, 251 ss.; per una prospettiva multidisciplinare cfr. *Curare la democrazia. Una riflessione multidisciplinare*, a cura di G. Di Cosimo, Milano, 2022.

condizionati, che propone un argomento compatibile con il ridimensionamento del sistema di *welfare*⁵⁷.

Più in generale, sul fronte del controllo giurisdizionale possono essere affrontati gli effetti perversi dell'intreccio fra fenomeni regressivi e politiche. Tuttavia, bisogna constatare che il rischio delle regressioni persiste malgrado le decisioni prima citate e le altre che rammendano strappi del tessuto democratico. Il punto è che i giudici, che decidono su singoli casi, non hanno la forza e gli strumenti per bloccarle.

In definitiva, il correttivo affidato alle corti, pur restando una linea di difesa imprescindibile, non sembra in grado di risolvere tendenze profonde che impattano sul funzionamento del sistema democratico. C'è poi un altro aspetto problematico. Le posizioni politiche critiche nei confronti della democrazia liberale potrebbero essere tentate di ridimensionare il ruolo delle corti, come avvenuto in Polonia e Ungheria.

9. Altri correttivi.

Un altro meccanismo correttivo consiste nel limitare in modo più efficace il potere dell'Esecutivo. A questo riguardo si propone, per esempio, di modificare l'art. 77 della Costituzione allo scopo di circoscrivere in modo più puntuale il potere di decretazione d'urgenza⁵⁸. Tuttavia, il problema è che tale potere si afferma in via di prassi, svuotando di significato le previsioni che vorrebbero limitarlo, come accaduto con l'attuale formulazione della disposizione costituzionale. Ossia è il risultato di processi politici, che neanche il giudice costituzionale è riuscito davvero a fermare malgrado le ripetute pronunce di illegittimità prima ricordate. Senza dire che una modifica costituzionale di questo tipo presuppone una volontà politica che nell'attuale legislatura non si intravede.

Il tema della revisione costituzionale rimanda alla questione dei limiti di contenuto accennata prima. Sul medesimo terreno si collocano in positivo le riforme che mirano a introdurre misure di protezione della democrazia⁵⁹. È noto che nell'ordinamento tedesco, che costituisce il paradigma del modello della "democrazia militante", la protezione passa in particolare per il divieto dei partiti antisistema⁶⁰. Pur nella consapevolezza della complessità teorica della questione, e della necessità di aggiornare la tesi in relazione ai nuovi pericoli per la democrazia⁶¹, è difficile negare che il modello comprime le libertà in funzione della difesa della democrazia⁶². Questa via resta peraltro impraticabile fintanto che prevalgono gli orientamenti politici che connotano il secondo scenario.

V'è poi un meccanismo correttivo che non è previsto dal testo costituzionale ma riguarda un aspetto di fondamentale importanza. Si tratta di regole elettorali che realizzino un ragionevole bilanciamento fra l'obiettivo della stabilità e la necessaria salvaguardia dei principi di rappresen-

⁵⁷ G. DI COSIMO, *Diritti sociali e risorse limitate nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. del dir. della sicurezza sociale*, 1/2025, 61.

⁵⁸ G. TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforme istituzionali*, in *il Mulino*, 3/2024, 92.

⁵⁹ K. LOEWENSTEIN, *Democrazia militante e diritti fondamentali*, Macerata, 2024 (ed. orig. 1937). Sul tema v. ora A. GATTI, *La democrazia che si difende. Studio comparato su una pratica costituzionale*, Milano, 2023.

⁶⁰ In realtà, non sembra essere efficace di fronte all'avanzare di partiti di estrema destra come AfD (V. PAZÉ, *Il rompicapo della democrazia «protetta»*, in *il Manifesto*, 26 febbraio 2025).

⁶¹ J.W. MÜLLER, *Protecting Popular Self-Government from the People? New Normative Perspectives on Militant Democracy*, in *Annual Review of Political Science*, 19/2016, 249 ss.

⁶² H. KELSEN, *Difesa della democrazia*, in *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, 2004, 89 (ed. orig. 1920).

tanza, di libertà ed eguaglianza del voto. La strada per farlo è segnata dalla giurisprudenza della Corte. Posto che il diritto di elettorato passivo costituisce un «aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica»⁶³, due sono le principali indicazioni che se ne ricavano. Da un lato, le liste lunghe e chiuse ledono la libertà di scelta degli elettori; dall'altro, il premio di maggioranza senza soglia lede il principio di rappresentanza⁶⁴. Eppure, la tendenza dei partiti a concentrare nelle proprie mani la selezione degli eletti e a forzare la logica maggioritaria persiste, come mostra la proposta di legge dell'attuale maggioranza⁶⁵. Insomma, l'obiettivo di una legislazione elettorale "equa" presuppone una coerente volontà politica che però al momento si orienta in senso opposto.

10. Strategia di contenimento.

Ciascuno dei meccanismi correttivi azionabili nel secondo scenario, qui molto rapidamente tratteggiati, presenta dei limiti. Per questa ragione, singolarmente considerati, non sembrano in grado di arrestare i fenomeni regressivi. Ciò porta a dire che all'effetto cumulativo dei potenziali fattori di arretramento debba fare da contraltare un insieme coordinato di reazioni istituzionali, che sia cioè necessario ragionare in termini sistematici.

L'obiettivo è mettere a punto un'articolata strategia che coordini i meccanismi e ne corregga i difetti alla luce dell'esperienza applicativa. In altre parole, occorre una politica istituzionale che, assumendo l'obiettivo del consolidamento della democrazia, metta a sistema e corregga i meccanismi correttivi. In un caso recente, per rafforzare l'indipendenza del Tribunale costituzionale federale la disciplina della designazione dei giudici è stata innalzata dalla legge al *Grundgesetz*, nel timore della conquista del potere da parte di un partito antisistema come AfD⁶⁶. In questo modo, sono stati più efficacemente ricordati due meccanismi, quello del controllo giurisdizionale e quello della democrazia militante.

Una simile strategia presuppone una volontà politica e culturale finalizzata alla difesa della democrazia che invece nel secondo scenario rema in direzione opposta. Eppure, non bisogna dimenticare che l'orientamento dell'opinione pubblica è mutevole, senza che ciò significhi che sia infallibile⁶⁷. La volontà politica può cambiare nel tempo giungendo a respingere disegni illiberali e autocratici precedentemente appoggiati⁶⁸. Le elezioni ungheresi della primavera del 2026 mostra-

⁶³ Sentt. 141/1996; 48/2021.

⁶⁴ Sent. 1/2014.

⁶⁵ E. CHELI, *La proposta di riforma della legge elettorale: contenuti e critiche*, in *il Mulino*, 7 maggio 2026; M. VOLPI, *Un progetto di riforma elettorale inaccettabile*, in *libertàegustizia.it*, 15 maggio 2026; L. SPADACINI, *La proposta di riforma della legge elettorale tra rappresentanza, uguaglianza del voto e forma di governo*, in *Astrid Rassegna*, 5/2026; AA.VV., *Una nuova legge elettorale? Riflessioni di natura costituzionale*, Webinar promosso dal gruppo "Costituzione e democrazia" il 21 aprile 2026, in *Giustizia insieme*; M.C. CABIDDU, *Il mino(ri)tarium e il filo di Arianna*, in *Consulta online*, 2026/II, 590 ss.; A. GRATTERI, *Le criticità di una riforma elettorale centrata su un premio nazionale con ballottaggio*, *ivi*, 601 ss.; AA.VV., *La riforma elettorale. La proposta della maggioranza e le possibili alternative*, Firenze, 2026, 85 ss.

⁶⁶ U. ADAMO, *Il Grundgesetz a protezione del Bundesverfassungsgericht, fra testo e contesto*, in *Diritti comparati. Blog*, 18 marzo 2025; S. CAVAZZA, *In difesa della democrazia tedesca*, in *il Mulino*, 9 gennaio 2025.

⁶⁷ K. POPPER, *Alla ricerca di un mondo migliore. Conferenze e saggi di trent'anni di attività*, a cura di D. Antiseri, Roma, 2002, 151 ss. (ed. orig. 1956).

⁶⁸ Sulla democrazia illiberale cfr. F. ZAKARIA, *Democrazia senza libertà in America e nel resto del mondo*, Milano, 2003.

no che anche in un contesto di indebolimento del quadro democratico gli elettori possono invertire la rotta⁶⁹.

11. Cultura politica.

È necessario che le forze politiche, sociali e culturali sostengano la costituzione⁷⁰. Tuttavia, rispetto all'epoca in cui Mortati formulò la sua tesi, sono intervenute significativi cambiamenti che hanno riguardato in particolare la scomparsa dei partiti di massa soppiantati da partiti leggeri divenuti strumenti della volontà del capopartito⁷¹, e l'avvento delle *big tech*, che a rigore non rientrano fra le forze tenute a sostenere la costituzione, ma la cui azione interferisce di fatto e in profondità sugli equilibri costituzionali. L'avvento dei partiti personali e dei signori della rete ha trasformato in senso elitario la base materiale della democrazia.

Se al dato del necessario sostegno alla costituzione da parte delle forze politiche, sociali e culturali si aggiunge il ruolo fondamentale che la Costituzione svolge nell'istituzionalizzare la democrazia di cui si diceva all'inizio, si arriva al nodo del rapporto fra politica e democrazia. Eppure, l'approdo non cambia, anche la democrazia si regge sul consenso delle forze sociali e politiche⁷².

Ne segue che la rivitalizzazione della democrazia richiede una corrispondente volontà politica⁷³. Un'efficace difesa della democrazia costituzionale, liberale e pluralista non può prescindere dalle concezioni ideali alle quali la politica si ispira⁷⁴. Per contrastare il rischio di regressioni è necessaria una diffusa e condivisa cultura politica democratica⁷⁵.

La cultura democratica presuppone, da un lato, una varietà di visioni religiose, filosofiche e morali⁷⁶, e dall'altro, scelte individuali libere e coscienti⁷⁷. Del resto, non è un caso che il regresso democratico cominci proprio con l'attacco dei governanti al sistema dell'informazione allo scopo di pregiudicare il libero formarsi dell'opinione pubblica⁷⁸. L'informazione libera – strumento della libertà di pensiero, a sua volta «cardine del regime di democrazia garantito dalla Costituzione»⁷⁹ -

⁶⁹ J. CORRALES, S. STOKES, *How Aspiring Autocrats Exit*, in *Journal of Democracy*, online exclusive, May 2026.

⁷⁰ C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940.

⁷¹ G. DI COSIMO, *Sull'attualità della concezione mortatiana dei partiti politici*, in *Costantino Mortati a Macerata: la Costituzione materiale e il pensiero giuridico*, a cura di G. Salerno e G. Caporali, Macerata, 2024, 247 ss.

⁷² G. ZAGREBELSKY, *Democrazia formale e sostanziale*, in *Democrazia e diritto*, 4/2015, 30.

⁷³ C. GALLI, *Democrazia, ultimo atto?*, Torino, 2023.

⁷⁴ S. LEVITSKY, D. ZIBLATT, *Come muoiono le democrazie*, Roma-Bari, 2020, 89 ss. (ed. orig. 2018).

⁷⁵ R.A. DAHL, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, 2000, 165 ss. (ed. orig. 1998). Sulle molteplici intersezioni fra diritto costituzionale e cultura cfr. G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, Torino, 2018, 12 ss. Sul concetto di cultura politica cfr. G. SANI, voce *Cultura politica*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Torino, 2004.

⁷⁶ J. RAWLS, *Liberalismo politico*, Torino, 2012, 35 (ed. orig. 1993). Sull'eguaglianza e i diritti quali presupposti della democrazia cfr. G. FERRARA, *I presupposti della democrazia*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2009.

⁷⁷ M. GIAMPIERETTI, *Cultura e democrazia tra Costituzione e realtà*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare cit*, 1941 ss.; A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo. (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, ivi, 2037. Sul ruolo dell'istruzione e dell'educazione per il mantenimento delle condizioni materiali e culturali della convivenza democratica cfr. C. BERTOLINO, *Il dovere d'istruzione e di educazione nello Stato costituzionale: la comunità educante come dovere della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 3/2026, 30 ss.

⁷⁸ F. WOLKENSTEIN, *What is democratic backsliding?*, in *Constellations*, 30/2023, 261 ss.

⁷⁹ Cfr. sent. 1/1981.

è essenziale per l'elaborazione e la diffusione di una cultura democratica. Preoccupa pertanto che venga minacciata sotto vari profili nel nostro Paese e in Europa⁸⁰.

Il rischio di regressioni può essere efficacemente contrastato soltanto se i cittadini condividono i valori che stanno a fondamento della democrazia⁸¹. Al contempo, è necessario che profondano impegno, spirito e volontà per far vivere la Costituzione che è lo strumento principale per consolidare la democrazia⁸². In caso di attacco conclamato i cittadini devono scendere in piazza per difendere la democrazia liberale⁸³. Spetta alla società civile controllare, supportare e stimolare le istituzioni⁸⁴.

Al contempo, rimane fondamentale il ruolo dei partiti⁸⁵. In questo caso il punto debole è la democrazia interna – senza della quale è difficile immaginare un'organica elaborazione di idee e progetti che alimentino la cultura democratica – che subisce rilevanti compressioni in conseguenza della tendenza a adottare modelli verticistici e leaderistici⁸⁶.

Insomma, per difendere efficacemente la democrazia servono tanto la corretta applicazione delle previsioni costituzionali, quanto una diffusa cultura politica democratica. È necessario agire tanto sul piano istituzionale quanto su quello sociale e culturale⁸⁷. Sono fondamentali sia il ruolo delle istituzioni che quello della società civile nella loro reciproca relazione⁸⁸. Se la seconda si isterilisce, le prime rischiano di risultare inefficaci, di non resistere all'urto dei fenomeni regressivi. Al contempo, la Costituzione sorregge e favorisce la diffusione della cultura democratica. L'interazione tra diritto costituzionale e cultura può essere la chiave di volta per la tenuta delle democrazie liberali⁸⁹.

Un discorso a parte merita il sottinsieme della cultura istituzionale, che dovrebbe ispirare l'azione di chi opera nel circuito dei poteri pubblici. Per contrastare le regressioni dovrebbe vertere su due perni: una pratica costante del principio di leale collaborazione e una chiara consapevolezza di quale sia il bene comune.

⁸⁰ Council of Europe, *Europe Press Freedom Report On the Tipping Point: Press Freedom 2025. An annual assessment by the partner organisations of the Safety of Journalists Platform*, March 2026. L'esperienza dimostra, peraltro, che i mezzi di comunicazione possono essere usati anche con l'opposto fine di passivizzare le masse (cfr. M. CILIBERTO, *La democrazia dispotica*, Roma-Bari, 2011, 154).

⁸¹ Viene alla mente il paradosso di Böckenförde sui presupposti dello Stato liberale che lo Stato di per sé non potrebbe garantire (E.W. BÖCKENFÖRDE, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, a cura di G. Preterossi, Roma-Bari, 2007, ed. orig. 1967, 53). Riportato al nostro filo di ragionamento, il presupposto è la coscientizzazione dei valori democratici da parte dei cittadini che lo Stato può favorire, come dico subito appresso, proprio con gli istituti del diritto costituzionale.

⁸² P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione*, Milano, 26 gennaio 1955.

⁸³ Y. MOUNK, *Popolo vs democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Milano, 2018, 239.

⁸⁴ P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma, 2012 (ed. orig. 2006).

⁸⁵ C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003, 123 ss. Sulle democrazie europee del secondo dopoguerra quali "democrazie di partito" cfr. M. CONWAY, *L'età della democrazia. L'Europa occidentale dopo il 1945*, Roma, 2023 (ed. orig. 2020), 72.

⁸⁶ Cfr., da ultimo, F. SCUTO, «Leaderismi», *Costituzione e democrazia nei partiti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2026, 43 ss.

⁸⁷ S. CIVITARESE, *La crisi della democrazia come crisi di legittimazione del diritto pubblico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2026, 94.

⁸⁸ J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, a cura di L. Ceppa, Milano, 1996 (ed. orig. 1992).

⁸⁹ P. HÄBERLE, voce *Stato costituzionale I) Principi generali*, in *Enc. giur.*, Roma, 2000. Un contributo significativo alla promozione della cultura costituzionale possono offrirlo istituzioni come la Corte costituzionale che negli ultimi anni ha realizzato apposite iniziative (M. CARTABIA, *Custodi della democrazia. La Costituzione, le corti e i confini del politico*, Milano, 2026, 117 ss.).

12. Diritto e cultura democratica.

A sua volta, il diritto costituzionale non è estraneo al contesto culturale⁹⁰. È un elemento della cultura generale e agisce favorendo la consapevolezza democratica e la cultura istituzionale dei cittadini. Diritto costituzionale e cultura sono dunque legati da un rapporto reciproco.

Più di preciso, a seconda di come viene articolato e modellato, il diritto costituzionale può agire nel senso di promuovere i presupposti sociali e politici della democrazia, oppure nel senso di scoraggiarli⁹¹. Se i congegni costituzionali sono finalizzati alla limitazione del potere, creano l'ecosistema nel quale la cultura democratica si esercita e si sviluppa, come avviene con la Costituzione del 1948. Se invece non sono pensati per limitare in modo efficace i poteri, come accadrebbe con l'introduzione del premierato, finiscono col creare le condizioni che facilitano le regressioni democratiche.

Resta che se i cittadini perdono la fiducia nella democrazia, il diritto non ha da solo la forza per preservarla⁹². E dunque la questione della difesa della democrazia non può essere affrontata solo in punto di diritto, ma tenendo conto pure degli aspetti culturali, storici, politici⁹³.

13. Democrazia matura.

Malgrado le criticità segnalate relative alle aree del potere esecutivo e dei poteri digitali, in un paese di “democrazia matura” come l'Italia le radici democratiche sono profonde. Il consolidamento è il frutto di decenni di esperienza di vita democratica sviluppatasi all'interno delle coordinate costituzionali. I congegni costituzionali sono sperimentati da tempo, le prassi sedimentate.

Decisivo è il ruolo della Costituzione repubblicana, che, pur senza configurare un sistema di compiuta democrazia militante, pone una serie di regole, principi, istituti ed organi funzionali allo scopo di tutelare la democrazia, di agevolarne e sostenerne il funzionamento⁹⁴. La conseguenza è che il compito di garantire la democrazia spetta anzitutto ai soggetti dotati di poteri pubblici⁹⁵. Il corretto svolgimento delle loro funzioni, secondo il rigoroso rispetto della grammatica istituzionale e delle coordinate costituzionali, contribuisce a consolidare la cultura democratica.

Un contributo significativo può venire in particolare dagli organi di garanzia, che esprimono un “indirizzo politico costituzionale”, come la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica⁹⁶, ai quali, secondo una tesi, si aggiunge il Consiglio superiore della magistratura⁹⁷. Un ruolo analogo potrebbero svolgerlo anche i presidenti delle Camere, se prevalesse la qualificazione del

⁹⁰ F. VIOLA, *Diritto e cultura*, in *Rass. dir. civ.*, 1/2023, 159 ss. Sulla cultura come «matrice dei contenuti del diritto» cfr. M. DOGLIANI, *(Neo)costituzionalismo: un'altra rinascita del diritto naturale? Alla ricerca di un ponte tra neocostituzionalismo e positivismo metodologico*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2010, 11.

⁹¹ L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Roma-Bari, 2021, VIII.

⁹² P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 413.

⁹³ G. AZZARITI, *Stato costituzionale e dinamiche della democrazia*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2026, 2.

⁹⁴ G. SALERNO, *Le garanzie della democrazia*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 763 ss.

⁹⁵ G. SALERNO, *Le garanzie della democrazia* cit., 790.

⁹⁶ P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, 907 ss.; ID., *I poteri del presidente della Repubblica*. In *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1958, 295 ss.

⁹⁷ G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione giustizia*, 4/2017, 24; ID., *Principi costituzionali e sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, in *Sistema penale*, 20 giugno 2020.

Presidente di assemblea come “uomo della Costituzione”⁹⁸, ma la prassi recente mostra come i presidenti tendano ad assecondare l’indirizzo politico contingente⁹⁹. A loro volta le autorità indipendenti possono positivamente influenzare le istituzioni in forza dell’estraneità agli interessi pubblici o privati che le caratterizzano¹⁰⁰. Insomma, un contributo al rafforzamento della cultura democratica può venire particolarmente dai soggetti che, operando al di fuori del circoscritto perimetro della maggioranza politica, interpretino la propria funzione secondo lo spirito della Costituzione e quindi a favore del consolidamento democratico.

Si potrebbe pensare che il rischio delle regressioni dimostri che non è così, che il diritto costituzionale non favorisca realmente lo sviluppo di una solida e diffusa cultura democratica. In realtà, il fenomeno delle regressioni è complesso, come s’è visto. Un aspetto da considerare è che le emergenze creano un clima di paura e incertezza che spinge i cittadini a tollerare o addirittura supportare gli interventi politici regressivi¹⁰¹. Ciò significa che le emergenze provocano un effetto profondo a livello culturale, su idee e concezioni diffuse, che diventano sensibili all’adozione di misure regressive. A loro volta i leader politici appoggiano le proteste dell’opinione pubblica contro l’establishment e nei confronti dell’apparato istituzionale¹⁰².

Resta che le regressioni sarebbero reali piuttosto che potenziali se il diritto costituzionale non dispiegasse l’effetto di garanzia e di limite al potere che gli è proprio. Valga l’esempio della funzione di garanzia della Corte costituzionale, la cui giurisprudenza frena le punte più avanzate di fenomeni degenerativi come l’abuso della decretazione d’urgenza, anche se, come accennato, non riesce ad arrestarli del tutto¹⁰³. In questo modo lancia un segnale d’allarme ai cittadini contribuendo a rinsaldare la cultura democratica¹⁰⁴.

14. La nuova frontiera.

L’allarme sulle regressioni democratiche in Italia non va enfatizzato. Nondimeno, si registrano tensioni e deviazioni dal quadro costituzionale che rischiano di tradursi in regressioni democratiche.

Le due aree maggiormente a rischio risultano l’accentramento di potere nelle mani dell’Esecutivo e il ruolo esorbitante dei poteri digitali. Nel primo caso viene messo sotto pressione lo snodo della divisione dei poteri; nel secondo caso, quello del rapporto fra pubblico e privato. In entrambi si verificano compressioni dei diritti fondamentali.

La principale linea di intervento resta il controllo giurisdizionale che in queste aree dovrebbe farsi più stringente. Questioni come l’abuso della decretazione d’urgenza non riguardano solo il sistema delle fonti, ma impattano anche sul più esteso terreno del corretto funzionamento della democrazia.

⁹⁸ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 111 s.

⁹⁹ A. PIACENTINI VERNATA, *I Presidenti delle Camere e l’indirizzo politico. Alfieri del cambiamento o argini del sistema istituzionale?*, in *federalismi.it*, 26/2024, 170.

¹⁰⁰ A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza delle Autorità amministrative Indipendenti*, in *federalismi.it*, 23/2017, 1 ss.; M. BASSINI, *Autorità indipendenti e indirizzo politico nel prisma dell’integrazione europea*, in *Quad. cost.li*, 1/2026, 129.

¹⁰¹ S. LEVITSKY, D. ZIBLATT, *Come muoiono le democrazie*, Roma-Bari, 2020, 85 (ed. orig. 2018).

¹⁰² F. BILANCIA, *Constitutional Roots of Democracy*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2019, 45 s.

¹⁰³ Con la significativa eccezione della reiterazione dei decreti-legge stoppata definitivamente dalla sent. 360/1996.

¹⁰⁴ Sul “contributo democratico” delle corti cfr. R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 993.

Una seconda linea di intervento corrisponde ai limiti alle modifiche costituzionali che tendono a sostituire o deformare il modello di democrazia costituzionale, liberale e pluralista, come accadrebbe con il cosiddetto premierato. Il limite si estende a quella parte dell'organizzazione dei poteri strumentale al «principio della sovranità popolare e della democraticità della Repubblica» previsto dall'art. 1 della Costituzione¹⁰⁵. Del resto, l'ordinamento costituzionale appare avanzato dal punto di vista democratico proprio perché mira a dare concretezza al principio della sovranità popolare¹⁰⁶.

Accanto a questa tradizionale funzione di limite al potere politico, il costituzionalismo del XXI secolo dovrebbe svolgere con continuità anche una funzione di promozione della cultura democratica. Nel secondo dopoguerra, l'ancora vivo ricordo della dittatura favorì il processo di consolidamento della democrazia. Ott'anni dopo, la tendenza di ampi settori dell'opinione pubblica a ritenere che la democrazia sia una stabile acquisizione si risolve in una sottovalutazione del rischio di arretramenti. Per alzare il livello di consapevolezza è necessario alimentare il circuito virtuoso fra diritto costituzionale e cultura democratica adottando idonee misure ordinamentali¹⁰⁷.

Se il diritto costituzionale non promuove in modo stabile e strutturato la cultura democratica, rischia di risultare vana la sua primaria funzione di limite al potere.

Titolo [En]: Constitution, democracy, backsliding.

Parole chiave [It]: Verticalizzazione del potere – Potere digitale – Equilibri democratici – Correttivi – Cultura democratica.

Parole chiave [En]: Verticalization of power – Digital power – Democratic balances – Checks and balances – Democratic culture.

Abstract (It): Il contributo analizza il fenomeno dell'arretramento democratico con riferimento all'ordinamento costituzionale italiano. Due sono le principali aree di rischio: la tendenza alla verticalizzazione del potere a favore dell'Esecutivo e lo strapotere tecnologico-economico dei poteri digitali. Partendo dal presupposto che le sole barriere formali del diritto costituzionale e della giustizia costituzionale non sono sufficienti a contrastare le regressioni, il saggio evidenzia la necessità di una forte sinergia reciproca tra regole costituzionali e cultura democratica diffusa. In questa prospettiva, il diritto costituzionale del XXI secolo, oltre al ruolo di limite al potere, dovrebbe svolgere anche un compito attivo di promozione della coscienza democratica tra i cittadini.

¹⁰⁵ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 323.

¹⁰⁶ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985 (1° ed. 1954), 91 ss.

¹⁰⁷ Mentre la funzione di limite si sviluppa sul livello costituzionale, quella promozionale ricade in prevalenza sul piano della legislazione ordinaria. A questo fine occorrerebbe, per esempio, definire regole elettorali che rispettino la libertà di scelta degli elettori e il principio di rappresentanza; introdurre misure che scoraggino l'astensionismo (Presidenza del Consiglio dei ministri, Libro bianco *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, 14 aprile 2022; A. APOSTOLI, *Astensionismo e partecipazione politica nel quadro di una debole (e limitata) rappresentatività democratica*, in *Prospettive di superamento del voto "tradizionale". Modelli di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale*, Trento, 2024, 225 ss.; F. CLEMENTI, "Non per amore ma per dovere": curare l'astensionismo per curare la democrazia, in *L'astensionismo elettorale come regressione democratica?*, a cura di C. Bassu, Milano, 2025, 25 ss.; E. LAMARQUE, *Dovere o volere votare?*, in *Consulta online*, 2026/I, 289 ss.); rilanciare seriamente l'educazione civica nelle scuole (G. FONTANA, *L'insegnamento dell'educazione civica nella democrazia costituzionale in crisi*, in *Democrazia e diritto*, 3/2024, 45 ss.; S. PANIZZA, *La reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica da parte della legge n. 92/2019, con a fondamento la conoscenza della Costituzione. Tra buone intenzioni e false partenze*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2019).

Abstract [En]: This paper analyses the phenomenon of democratic backsliding with reference to the Italian constitutional order. Two main areas of risk are identified: the trend towards the concentration of power in the hands of the Executive and the overwhelming techno-economic dominance of digital powers. Proceeding from the premise that the formal safeguards of constitutional law and constitutional justice alone are insufficient to counter such regression. The essay highlights the need for a strong synergy between constitutional rules and a widespread democratic culture. From this perspective, 21st-century constitutional law is assigned not merely the role of limiting power, but also the active task of fostering democratic consciousness among citizens.