
La difesa della democrazia pluralista dinanzi alla paura e alla disinformazione*

Juan Francisco Sánchez Barrilao

Abstract

Il paper tratta della paura come fattore politico e di esercizio del potere, che finisce con il condizionare l'esercizio della democrazia stessa; e all'ombra di questa, la trascendenza costituzionale che tutto ciò determina quando la paura è manipolata al fine di instaurare forme di dispotismo o determinare un'involuzione democratica. Ai fini dello studio di questo fenomeno, l'autore analizza, in primo luogo, come la società si caratterizzi in funzione della paura, e soprattutto il ruolo che in questo contesto gioca la disinformazione attraverso Internet e i social network; in seguito, come la democrazia affronti al giorno d'oggi una politica compromessa dalla paura, dalla post-verità e dalla disinformazione, così come l'apparizione di nuovi conflitti e le risposte illiberali che sono state a lungo postulate; inoltre, come affrontare costituzionalmente, dalla prospettiva della Spagna, la difesa della democrazia pluralista di fronte alla paura e la sua manipolazione in relazione alla sicurezza, al patriottismo costituzionale, oltre ad altre forme di contenimento e promozione, tra cui la nuova "Procedura di azione contro la disinformazione"; e per finire, ovviamente, si proporranno alcune considerazioni conclusive che discendono da un'analisi critica di questa proposta.

The paper deals with fear as a factor in politics and the exercise of power, which ends up conditioning the democratic process; and in the shadow of this, the constitutional transcendence that all this determines when fear is manipulated in order to establish forms of despotism or bring about a democratic involution. With a view to studying this phenomenon, the author analyzes, firstly, how society is characterized by fear, and above all the role that disinformation plays in this context through the Internet and social networks; later, how democracy nowadays faces a politics compromised through fear, "post-truth", and disinformation, as well as the appearance of new conflicts and the illiberal responses that have long been postulated; moreover, how to constitutionally address, from the perspective of Spain, the defense of pluralist democracy in the face of fear and its manipulation concerning security, constitutional patriotism, as well as other forms of containment and promotion, including the new "Action plan against disinformation"; and to finish, of course, some conclusive considerations will be proposed on the bases of the critical analysis of this proposal.

* Su determinazione della direzione, il contributo è stato sottoposto a referaggio anonimo in conformità all'art. 15 del regolamento della Rivista

Sommario

1. Introduzione: bugie, paura e disaffezione Costituzionale. - 2. Società della paura e post-verità - 2.1. Dal mero rischio alla paura. - 2.2. Internet, post-verità e società della paura. - 3. Democrazia, post-verità e paura. - 3.1. Politica e paura. - 3.2. Conflitti e democrazia illiberale. - 4. Affrontare la paura dalla prospettiva costituzionale dinanzi alla disinformazione. - 4.1. Sicurezza e democrazia pluralista. - 4.2. Misure per il contenimento della disinformazione e in promozione della democrazia: la “procedura di attuazione contro la disinformazione”. - 5. Considerazioni conclusive.

Keywords

democrazia pluralista – società della paura – fake news – post-verità – Internet

1. Introduzione: bugie, paura e disaffezione Costituzionale

L’era Trump inizia ormai a sgretolarsi¹, anche se bisogna vedere cosa ne sarà della sua eredità politica (il “Trumpismo”) in un sistema democratico, quello americano (ma non solo), analizzandolo con attenzione. Sebbene Biden abbia ricevuto circa 75.000.000 di voti, Trump ha raggiunto più di 70.500.000 dopo una prima e controversa elezione nel 2016 (conquistandone, da allora, altri 6 milioni), un intero mandato di governo con una pandemia in corso, compresi gravi scontri sociali, e una nuova campagna e un processo elettorale caratterizzato da “bufale”, provocazioni e intimidazioni; per non parlare del rifiuto iniziale di Trump di accettare la vittoria di Biden, basato su una presunta frode elettorale di massa. Senza dubbio, questa è stata la principale notizia veicolata dai media in gran parte del mondo durante i primi giorni di novembre 2020, dinanzi alla quale il COVID-19 sembrava passare in secondo piano.

Anche in Spagna i media si sono concentrati sui risultati elettorali degli Stati Uniti, insieme, ovviamente, all’aggravarsi della seconda ondata della pandemia. Ma entrambe le notizie sono state accompagnate per alcuni giorni dalla controversa pubblicazione ufficiale di una “Procedura di azione contro la disinformazione”, approvata quasi un mese prima dal Consiglio di sicurezza nazionale il 6 ottobre 2020², accompagnata dalla denuncia alla potenziale censura e conseguente limitazione alla libertà di espressione e informazione (art. 20 della Costituzione spagnola, in seguito “CE”) da parte del governo spagnolo; un’ulteriore discussione sulla limitazione dei diritti è stata aperta in Spagna durante questa fase segnata da allarmismo e COVID-19³, quando la coalizione

¹ Sulla configurazione di un’era Trump, e (precisamente) in relazione al tema dei social network, cfr. J.F. Sánchez Barrilao, *El Internet en la era Trump: aproximación constitucional a una nueva realidad*, in *Estudios en Derecho a la Información*, 9, 2020, 50 ss.

² *Boletín Oficial de Estado*, 5 novembre 2020, 292, 96673 ss.

³ RRDD 463/2020, 14 marzo, e 926/2020, 25 ottobre, che hanno dichiarato lo stato di allarme per la gestione della situazione di crisi sanitaria causata da COVID-19, prima, e poi per contenere la diffusione della pandemia causate dal SARSCoV-2. Rispetto al primo, v. J.F. Sánchez Barrilao – E. Guillén López, *La crisis sanitaria originada por el COVID-19, 2020 y el Real Decreto 463/2020 declarando el estado de alarma para*

di governo è stata accusata di voler controllare l'informazione nei media e nelle reti digitali, e così distorcere la democrazia e il sistema costituzionale spagnolo. Tuttavia, la questione è sembrata sgonfiarsi nel giro di pochi giorni alla luce dell'approvazione a Bruxelles di questo piano.

Si tratta, tuttavia, di emozioni e paure; di disturbi dell'umore individuale e collettivo non tanto di fronte a pericoli certi o sconosciuti, o potenziali perdite di ciò che si possiede o si possa (o si creda di) arrivare ad avere⁴, ma in funzione della possibilità di manipolare quanto sopra, e in particolare amplificando artificialmente l'idea di privazione, di perdita di ciò che si ha (o si può o si crede di avere), e quindi promuovere il confronto, oltre la rabbia, l'odio e persino la vendetta⁵. Si tratta, quindi, della paura come fattore politico e di esercizio del potere⁶, che finisce con il condizionare l'esercizio della democrazia stessa; e all'ombra questa, la trascendenza costituzionale che tutto ciò determina quando la paura viene manipolata al fine di instaurare forme di dispotismo⁷ o determinare un'involuzione democratica⁸. La paura, quindi, come catalizzatore della ritrattazione democratica e costituzionale.

È ciò comporta che la paura, e sotto il suo alone, la frustrazione, la rabbia e l'odio, vengano strumentalizzati per promuovere un disagio e un'irritazione culturale, sociale e politica che nasce spontaneamente⁹ dall'incapacità mostrata di fronte a sfide, difficoltà e incertezze che ci perseguitano da anni¹⁰, e che oggi con la pandemia stanno aumentando ancora di più. In questo senso, e rispetto a Trump (di nuovo), Nussbaum ha analizzato la manipolazione della paura e del risentimento che il Presidente uscente ha promosso negli Stati Uniti; di come, appellandosi all'immigrazione e all'insicurezza, al multiculturalismo e al terrorismo, alla globalizzazione e al trasferimento di industrie, ecc., Trump abbia ottenuto un consenso popolare sufficiente a raggiungere ed esercitare democraticamente il potere al fine di promuovere politiche costituzionalmente recessive; di come la paura e la frustrazione vengano fatalmente e artificialmente potenziate e strumentalizzate a beneficio politico dei leader che, come Trump¹¹, ripudiano

abordarla, in Aa. Vv., *Los derechos fundamentales ante las crisis económicas y de seguridad en un marco constitucional fragmentado*, Cizur Menor, 2020, 529 ss.

⁴ Di notevole interesse, sul tema della paura e dell'ignoranza, v. K. Riezler, *The Social Psychology of Fear*, in *American Journal of Sociology*, 49(6), 1944 489 ss.

⁵ Cfr. C.R. Sunstein, *La última mitología. El mundo según StarWars*, Barcellona, 2017, 134-135 e 143-145.

⁶ Per esempio, F. Cerrato, *Forme e governo della paura: mutamenti di paradigma concettuali e crisi delle istituzioni di controllo*, in *Governare la paura. Journal of interdisciplinary studies*, 2012.

⁷ Sulla paura come elemento identificativo del dispotismo e contro la democrazia stessa, cfr. J. Keane, *Miedo y democracia*, in *Pasajes: Revista de Pensamiento Contemporáneo*, 8, 2002, 13 ss.

⁸ O al contrario, M.A. Graber - S. Levinson - M. Tushnet, *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford, 2018.

⁹ Di particolare interesse risulta, al principio della passata decade, S. Hessel, *¡Indignaos!*, Barcellona, 2011.

¹⁰ J. F. Sánchez Barrilao, *La constitucionalización de la integración regional europea. ¡Más Europa!: de vuelta a una constitución para Europa, ante la situación de crisis de la Unión*, in *Estudios de Deusto*, 60(2), 2012, spec. 78 ss.

¹¹ M. C. Nussbaum, *La monarquía del miedo (Una mirada filosófica a la crisis política actual)*, Barcellona, 2019; di interesse anche W. Davies, *Estados nerviosos (Cómo las emociones se han adueñado de la sociedad)*, México, 2019. E soprattutto, sulla retrocessione democratica e costituzionale che ha comportato il mandato di Trump, cfr. J. Havercroft - A. Wiener - M. Kumm - J.L. Dunoff, *Donald Trump as global constitutional*

valori che ritenevamo democraticamente conquistati, e nell'impulso di una crescente "disaffezione" costituzionale¹². In altre parole, ciò significa istigare il malcontento, l'insoddisfazione e la delusione per il sistema democratico-costituzionale¹³; anche la stessa promozione del distacco e degli interrogativi di carattere ideologico sui fondamenti del sistema costituzionale pluralista¹⁴.

Non a caso, la scarsa distribuzione della ricchezza generata dallo sviluppo tecnologico e dalla globalizzazione (accentuata dalla fragilità delle politiche sociali di fronte a quest'ultima e dalla crisi economica che ha generato), insieme alla debolezza mostrata dal costituzionalismo di fronte agli stessi, oltre ai conflitti esistenti tra élite globalizzate e localizzate, così come le identità (sempre più estreme), hanno costituito il presupposto di una tempesta perfetta per il costituzionalismo democratico-pluralista: l'impulso interno, dal pluralismo stesso, dei movimenti sociali e politici di profonda insoddisfazione per il sistema, e allo stesso tempo la sua articolazione ideologica in gruppi critici non solo nei confronti delle suddette debolezze costituzionali, ma anche in relazione ai valori e agli elementi essenziali su cui si articola il costituzionalismo contemporaneo, per quanto questi movimenti si presentino rispettosi della democrazia e della Costituzione. Non si tratta, quindi, di semplici gruppi considerati anti-sistema¹⁵ o populistici¹⁶ in risposta a deficit costituzionali e democratici, ma di: movimenti che, senza essere violenti, si integrano in un modo quasi naturale in un sistema politico pluralista, ma che al loro interno, nei loro discorsi e nelle loro azioni esprimono un evidente spirito di disaffezione, rifiuto e reazione (battuta d'arresto) nei confronti del pluralismo¹⁷; gruppi ostili ai presupposti di base dei sistemi democratici e costituzionali, nonché promotori e/o manipolatori di una paura con cui conciliare le affinità popolari con e di fronte agli altri, fermo restando che ne difendono principi e/o contenuti, ribadiamo), democratico e costituzionale. Sono collettivi, quindi sono presentati come formalmente rispettosi della democrazia, ma sostanzialmente contrari alla comprensione pluralistica dello Stato costituzionale e democratico raggiunto¹⁸.

breaching experiment, in *Global Constitutionalism*, 7(1), 2018, 1 ss.

¹² M. Barberis, *L'uomo della folla: la filosofia del diritto di Donald Trump*, in *Ragion Pratica*, 51, 2018, 411 ss.

¹³ Nella sua formalizzazione, realizzazione e sviluppo, e dinanzi al suo ideale utopico e la limitata realtà del suo modo di esprimersi. V. G. Lipovetsky, *La sociedad de la decepción (Entrevista con Bertrand Richard)*, Barcellona, 2008. V. anche M. A. Presno linera, *Partidos políticos y movimientos ciudadanos en la sociedad del riesgo y la desconfianza, Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 8, 2014, 213 ss.; e O. Sánchez Muñoz, *Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del Derecho constitucional*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 35, 2015, 413 ss.

¹⁴ Cfr. J. F. Sánchez Barrilao, *Inteligencia y seguridad como objeto constitucional (El CNI y la comunidad de inteligencia ante los nuevos retos de la sociedad del riesgo)*, Madrid, 2019, spec. 324-325.

¹⁵ Cfr. J. Alguacil Gómez, *Nuevos movimientos sociales: nuevas perspectivas, nuevas experiencias, nuevos desafíos*, in *Polis: Revista Latinoamericana*, 2007, 17.

¹⁶ Come movimenti più interessati all'elitarismo e alla politica rappresentativa (in molti casi), che all'esposizione di proposte ideologiche. Di questo avviso, D. Vittori, *Re-conceptualizing populism: Bringing a multifaceted concept within stricter borders*, in *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 2017, 43 ss.; o M. Manetti, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 377 ss.

¹⁷ Distingue espressamente tra semplici populismi e altri movimenti contro le minoranze e le libertà S. Dion, *La democracia y los derechos universales frente al auge del populismo*, in *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 39, 2019, 26 ss.

¹⁸ Sul punto, P. Ridola, *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale*, in Aa. Vv. *Passato, presente e futuro del*

Ai fini dello studio di questo fenomeno e della ricerca di risposte allo stesso da un punto di vista costituzionale, è necessario analizzare, in primo luogo, come la società si sia caratterizzata in funzione della paura, e soprattutto il ruolo che in questo contesto gioca la disinformazione attraverso Internet e i social network; in seguito, come la democrazia affronti al giorno d'oggi una politica compromessa da dette paure, post-verità e disinformazione, così come l'apparizione di nuovi conflitti e le risposte illiberali che sono state a lungo postulate; inoltre, come affrontare costituzionalmente, dalla prospettiva della Spagna, la difesa della democrazia pluralista di fronte alla paura e la sua manipolazione in relazione alla sicurezza, al patriottismo costituzionale, oltre ad altre forme di contenimento e promozione, tra cui la già citata "Procedura di azione contro la disinformazione"; e per finire, ovviamente, si proporranno alcune considerazioni conclusive che discendono da un'analisi critica di questa proposta.

2. Società della paura e post-verità

2.1. Dal mero rischio alla paura

Dalla seconda metà del secolo scorso, la società si è caratterizzata per la capacità dell'uomo di generare danni all'umanità tali che, al momento di realizzarsi, sembrano di difficile o impossibile rimedio. Rischi che agiscono congiuntamente e dialetticamente con altri, creandone così di nuovi; l'umanità convive con questi rischi e li gestisce, cercando di limitarli e/o contenerli¹⁹. Un rischio che a sua volta entra in contatto con il progresso tecnologico e la globalizzazione, finendo con l'assumere le sembianze di motore e di amplificatore. La tecnologia ha permesso di affrontare sfide e trovare soluzioni a problemi e bisogni dell'umanità, così mettendola, tuttavia, ancora più in pericolo²⁰; e quindi il progresso (inteso come evoluzione, avanzamento, miglioramento, sviluppo e beneficio graduale), che prende forma grazie all'attività scientifica e tecnologica, si collega causalmente, e nonostante tutto, con lo stigma della generazione di rischi²¹. Non senza motivo, e molto prima della rivoluzione tecnologica, è stato quindi espresso timore o sospetto che, sotto forma di mito (Prometeo), arriva ai nostri giorni (il moderno Prometeo)²²; un timore o sospetto che, al di là dei pregiudizi²³, adotta nuove forme come oggi richiedono l'intelligenza artificiale²⁴ e le trasformazioni che va

costituzionalismo e dell'Europa (Atti del Convegno, Roma 11-12 maggio 2018), Milano, 2019, 83 ss.

¹⁹ U. Beck, *La sociedad del riesgo (Hacia una nueva modernidad)*, Barcelona, 1998.

²⁰ In generale, v. J. Esteve Pardo, *El desconcierto del Leviatán (Política y Derecho ante las incertidumbres de la Ciencia)*, Madrid, 2009.

²¹ J. Gray, *Nature Bites Back*, in Aa. Vv., *The Politics of Risk Society*, Cambridge, 1998, 44 ss.

²² F. Salmoni, *Le norme tecniche*, Milano, 2001, 8-15.

²³ Anche, ma non solo, sulla questione tecnologica, L. Mumford, *El mito de la máquina I: Técnica y evolución humana*, La Rioja, 2010; e Id., *El mito de la máquina II: El pentágono del poder*, La Rioja, 2011. Sulla tecnologia come minaccia e opportunità, S. Rodotà, *El derecho a tener derechos*, Madrid, 2014, 69 ss.

²⁴ Su tutti, N. Bostrom, *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*, Oxford, 2014.

a determinare (ad esempio nel mercato del lavoro)²⁵, o si pensi ai big data e alla possibilità di controllo sociale che ne discende²⁶, per non parlare del cambiamento climatico e dell'emergenza ad esso connessa²⁷.

Il rischio e la paura della tecnologia acquistano quindi un certo grado di trascendenza dinanzi al potere pubblico e al diritto²⁸. Vengono postulati principi che, di fronte al futuro e alla paura, cercano di evitare o mitigare rischi al fine di prevenire danni, conseguenze gravi di difficile, o impossibile e chissà inutile, soluzione (come quelli di responsabilità²⁹ e precauzione³⁰); e infine limitare le attività che implicano una certa dimensione tecnologica, soprattutto per quanto riguarda le future garanzie dei diritti fondamentali e della dignità in caso di potenziali violazioni degli stessi³¹.

Quanto alla globalizzazione, questa non solo amplifica il precedente rischio tecnologico (si pensi, ad esempio, al cambiamento climatico)³², ma genera anche nuove dimensioni di rischio meno legate all'idea di disastro o catastrofe (anche se ciò non può escludersi, come è avvenuto nel caso della pandemia da COVID-19), così portando alla manifestazione di fenomeni che generano pericoli politici, economici e/o sociali³³. Senza perdere di vista l'universalizzazione dei valori sociali, delle manifestazioni culturali e del Diritto (gli stessi diritti umani) che la globalizzazione ha comportato³⁴, quest'ultima ha finito per "stressare" la sovranità e il potere degli Stati (e dei loro cittadini)³⁵, in funzione dell'attività di quei soggetti privati che impongono i propri interessi all'ombra di un'economia e un mercato transnazionale³⁶; questa tensione ha generato, a sua volta e in maniera contraddittoria³⁷, risposte endogene alla globalizza-

²⁵ J. F. Sánchez Barrilao, *Derecho constitucional, desarrollo informático e inteligencia artificial: aproximación a la propuesta del Parlamento Europeo a favor de una regulación sobre robótica*, in Aa. Vv. *Retos jurídicos por la sociedad digital*, Cizur Menor, 2018, 48-49.

²⁶ W. Hoffmann-Riem, *Big data. Desafíos también para el Derecho*, Cizur Menor, 2018.

²⁷ S. Borrás Pentinat, *La responsabilidad soberana para fortalecer la seguridad climática*, in Aa. Vv. *Retos del Derecho ante las nuevas amenazas*, Madrid, 2015, 327 ss.

²⁸ Persino cercando legittimità nel processo decisionale sulla definizione della tecnologia; cfr. J. F. Sánchez Barrilao, *Sobre la Constitución normativa y la tecnología*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 8, 2005, 257 ss.

²⁹ Cfr. J. Jonas, *El principio de responsabilidad (Ensayo de una ética para la civilización tecnológica)*, Barcellona, 2ª ed, 2004.

³⁰ Sul tema della paura, v. C. R. Sunstein, *Leyes de miedo (Más allá del principio de precaución)*, Buenos Aires, 2009.

³¹ Cfr. S. Rodotà, *El derecho a tener derecho*, cit., 287 ss.

³² U. Beck, *¿Qué es la globalización? (Falacias del globalismo, respuestas a la globalización)*, Barcellona, 2002, in particolare 141 ss.

³³ Cfr. M.L. Lanzillo, *Rischi sociali e domande di sicurezza*, in *Governare la paura. Journal of interdisciplinary studies*, 2015.

³⁴ V. A. De Julios Campuzano, *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, Madrid, 2003.

³⁵ M. Stollés, *Trayectoria del Estado constitucional con la perspectiva de la globalización*, insieme a A. Paulus, *El Derecho constitucional de la globalización*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013, 23 ss.

³⁶ Tra gli altri, J. E. Faria, *El Derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta, 2001; M. L. Salvadori, *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, 2011; o M. R. Ferrarese, *Promesse mancate (Dove ci ha portato il capitalismo finanziario)*, Bologna, 2017.

³⁷ A. Giddens, *Un mundo desbocado*, Madrid, 2000.

zione rinvenendosi la sua dimostrazione nel fondamentalismo³⁸. Tra le diverse forme di ciò, evidenziando quella nazionalista, invocando l'idea di tornare ad uno stato forte (e con esso, alla cittadinanza statale) come risposta “ri-sovrana” alla globalizzazione e all'impotenza che questa³⁹, insieme all'integrazione europea (più economica che sociale)⁴⁰, fa sì che ampi strati della popolazione si sentano lontano dal sistema democratico (e sociale)⁴¹.

Ma è proprio in funzione di ciò che sorgono nuove frustrazioni e paure, che si esprimono nei conflitti tra alcune élite che, da un lato, prosperano grazie alla globalizzazione, e altre, dall'altro lato, che rimangono ancorate alla dimensione locale⁴²; un conflitto diverso da quello tradizionale “tra classi”, in quanto delocalizzato e irrisolvibile dalla tradizionale considerazione dello stato sociale (essendo per definizione delimitato territorialmente, e in crisi per effetto della globalizzazione)⁴³, per non parlare della graduale scomparsa della classe media (baluardo del precedente modello sociale) in questo contesto⁴⁴. E anche rispetto agli “altri”, gli immigrati, che hanno cessato di essere oggetto di promozione e riconoscimento⁴⁵, per diventare oggetto di paura, frustrazione, rabbia e odio in seguito ai menzionati processi di radicalizzazione e confronto sociale e identitario⁴⁶.

Ciò che avviene, infatti, è che la dimensione psicologica delle identità⁴⁷ valorizza proprio quelle che si fondano più su elementi soggettivi e sentimentali, che quelle che hanno carattere astratto e/o razionale; e così via per quanto riguarda sentimenti o percezioni di paura, frustrazione, incertezza, svalutazione e/o emarginazione. Non è solo, quindi, una conseguenza del fatto che questi sentimenti esaltino determinate identità, ma la circostanza che le rendano più facili da promuovere, raccogliere e manipolare, come la loro stessa radicalizzazione, poiché fanno appello più alla percezione e ai sentimenti (negativi), che alla ragione e alla riflessione, che risultano essere sempre scomodi e costosi. È così che la paura diviene una sorta di ariete per la radicalizzazione

³⁸ Sul punto, P. Häberle, *El fundamentalismo como desafío del Estado constitucional: consideraciones desde la ciencia del Derecho y de la cultura*, in *Retos actuales del Estado constitucional*, Oñati, 1996, 133 ss.

³⁹ V. G. Allegri – A. Sterpa – N. Viceconte (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, 2019.

⁴⁰ Per a, J. H. H. Weiler, *Descifrando el ADN político y jurídico de la integración europea: un estudio exploratorio*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 96, 2012, 13 ss.

⁴¹ Cfr. J. F. Sánchez Barrilao, *Unión Europea y globalización: reivindicando una Europa de los ciudadanos*, in Aa. Vv. *Estudios en homenaje al Profesor y Magistrado Luis Ortega Álvarez*, Cizur Menor, 147 ss. 2016; e Id., *Constitucionalismo, (neo)crisis del Estado social e integración europea*, in Aa. Vv. *Constitución e Integración Europea. Forma política, gobernanza económica, organización territorial*, Madrid, 2017, 143 ss. V. anche M. G. Rodomonte, *¿Populismos y soberanismos versus Unión Europea?*, in *Revista de Derecho Político*, 106, 2019, 287 ss.

⁴² Z. Bauman, *La globalización (Consecuencias humanas)*, Madrid, 2017.

⁴³ C. De Cabo Martín, *Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 11, 2009, 17 ss.

⁴⁴ C. Guilluy, *No Society. El fin de la clase media occidental*, Barcellona, 2019.

⁴⁵ Cfr. J. Habermas, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcellona, 1999.

⁴⁶ V. A. Kaya, *Populismo e inmigración en la Unión Europea*, in *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2017, 52 ss.

⁴⁷ Sull'identità come processo psichico (percezione) di appartenenza sociale, cfr. A. Von Bogdandy, *Identidad constitucional. Exploración de un fenómeno ambiguo con ocasión de la política de identidad europea de lege data y lege ferenda*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 75, 2005, 13 ss.

culturale, sociale e politica di alcuni contro altri, specialmente per coloro più frustrati e sensibili rispetto alle incognite dei cambiamenti e all'insicurezza che oggi dilagano (alla perdita reale o potenziale, come indicato all'inizio di queste pagine); e alla sua ombra, la "viralizzazione" del confronto, l'"accelerazione" dell'odio e persino il dilagare della violenza⁴⁸.

2.2. Internet, post-verità e società della paura

Dal progresso innescato dalla Guerra Fredda è nato Internet⁴⁹ che, dopo uno sviluppo autonomo e fiducioso, al giorno d'oggi, ormai consolidato quale principale⁵⁰ rete di comunicazione, rivela il suo lato meno "amichevole". Certo, non perché prima questo lato non lo avesse; è proprio questo, e dopo una fase di scoperte (dovute al nuovo spazio virtuale di conoscenza, dibattito e riflessione collettiva)⁵¹, ci viene ora presentato come un efficiente strumento di manipolazione e inganno attraverso bugie e disinformazione sotto forma di post-verità⁵², oltre a paura, frustrazione, rabbia e odio⁵³. Viene così mostrata la contraddittoria e complessa natura di Internet, che viene rivendicato come spazio virtuale e discreto di alterazione ideologica, così alterando artificialmente lo sviluppo libero e plurale dei processi democratici⁵⁴; anche per promuovere la radicalizzazione più esecrabile e violenta (terrorismo, ma non solo)⁵⁵.

Esempi di quanto sopra, a livello politico e costituzionale, sono stati il referendum sulla Brexit o le elezioni americane del 2016 e del 2020 con Trump; non solo perché le rispettive campagne hanno sfruttato i social network come strumento di comunicazione politica diffondendo disinformazione, menzogne e rancore nei discorsi e

⁴⁸ V. F. Arteaga, *De las sociedades inseguras, sus miedos y sus odios*, in *Blog Análisis y Reflexiones sobre Política Internacional (Real Instituto Elcano)*, 2 ottobre 2017.

⁴⁹ Su tutti, K. Hafner – M. Lyon, *Where Wizards Stay Up Late (The Origins of the Internet)*, New York, Touchstone, 1998.

⁵⁰ Per esempio, A. Aguilar Calahorra, *El derecho fundamental a la comunicación 40 años después de su constitucionalización: expresión, televisión e internet*, in *Revista de Derecho Político*, 100, 2017, 405 ss.

⁵¹ J. F. Sánchez Barrilao, *El futuro jurídico de internet: Una aproximación constitucional a la neutralidad de la red*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 26, 2016.

⁵² V. P. Valadier, *La posverdad, peligro para la democracia*, in *Revista de Fomento Social*, 72(2), 2017, 297 ss.; F. Aznar Fernández-Montesinos, *El mundo de la posverdad*, in *Cuaderno de Estrategia*, 197, 2018, 21 ss.; e G. Martínez Díaz, *La posverdad y el resquebrajamiento del orden liberal*, in *Documento de Opinión (iee.es)*, 93, 2018, 441 ss.

⁵³ V. M. A. Moretón Toquero, *El «ciberodio», la nueva cara del mensaje de odio: entre la cibercriminalidad y la libertad de expresión*, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, 27, 2012, 3 ss.; e F. Miró Llinares, *Taxonomía de la comunicación violenta y el discurso del odio en Internet*, in *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política*, 22, 2016, 93 ss.

⁵⁴ V. E. Kaufman, *The social media, the mass media, violence and democracy. The arena for institutional weakening and citizens lack of confidence*, in *Derecom*, 25, 2018. V. anche P. Ciarlo, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, 2, 2018, 6 ss.; G. Fioriglio, *Post-verità, paura e controllo dell'informazione: quale ruolo per il diritto?*, in *Governare la paura. Journal of interdisciplinary studies*, 2019, 105 ss.

⁵⁵ Per esempio, M. A. Cano Paños, *Odio e incitación a la violencia en el contexto del terrorismo islamista: Internet como elemento ambiental*, in *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, 4, 2016, 1 ss.; o M. R. Torres Soriano, *El hacktivismo como estrategia de comunicación: de Anonymous al ciberalfato*, in *Cuaderno de Estrategia*, 197, 2018, 197 ss.

nei messaggi elettorali, ma anche perché la tecnologia informatica è stata utilizzata al servizio della manipolazione psicologica dell'elettorato, e per farlo incitando (in modo personalizzato tramite l'identificazione dei profili) le fobie proprie degli utenti (Cambridge Analytica)⁵⁶. Dalla rivendicazione di Internet come nuova dimensione del diritto nei sistemi costituzionali al fine di approfondire nuove possibilità partecipative e promozionali per la cittadinanza⁵⁷, si è materializzato un certo sospetto per le democrazie pluraliste in funzione della manipolazione e del dibattito che ne scaturisce⁵⁸; ciò è dovuto alla ragionata implementazione da parte di terzi dei contenuti che circolano su Internet, nonché alla posizione predominante che alcune piattaforme occupano nel mercato digitale⁵⁹ che, in sostanza, beneficiano (almeno) del dibattito a livello sociale già menzionato⁶⁰.

La paura si estende così oltre il rischio tecnologico, connettendosi con altre realtà in cui crescono o sono sfruttate artificialmente dalle tecnologie digitali incertezze e perplessità; e questo al punto da arrivare a considerare la paura un vero e proprio fattore di caratterizzazione sociale⁶¹. Alle concezioni tecnocratiche di rischio che hanno predominato, e con le quali si è cercato di valutare e gestire oggettivamente paure, minacce e danni⁶², ora corrisponde non solo l'angoscia e la frustrazione spontanea che esiste e si prova, ma anche l'alimentazione e la strumentalizzazione, in modo preciso e artificiale, della paura al fine di perseguire ulteriori fini economici, sociali e/o politici; oppure, che è lo stesso, la paura come mezzo di identificazione, cattura e controllo sociale⁶³.

Pur non potendosi considerare nuova, questa strumentalizzazione della paura⁶⁴, come rispetto alla sua funzione rispetto alla libertà (e cosa farne)⁶⁵, così come il grado, la trasversalità e il tecnicismo digitale con cui si manifestano paura, frustrazione, incertezza e progresso, consente una maggiore capacità di cattura, influenza e manipolazione da parte di terzi (pubblici o privati) sui cittadini spaventati e che domandano sicurezza.

⁵⁶ Cfr. A. Richterich, *How data-driven research fuelled the cambridge analytica controversy*, *Partecipazione e Conflitto*, 11(2), 2018, 528 ss.; S. Suárez Gonzalo, *Tus likes ¿tu voto? Explotación masiva de datos personales y manipulación informativa en la campaña electoral de Donald Trump a la presidencia de EEUU 2016*, in *Quaderons del CAC*, 44, 2018, 27 ss.; e M. Betzu – G. Coinu – G. Demuro, *Gobernanza de los macrodatos y democracia representativa*, in *Revista de Derecho Político*, 106, 2019, in particolare 261 ss.

⁵⁷ T. E. Frosini, *Liberté, Egalité, Internet*, Napoli, 2015.

⁵⁸ Cfr. A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, *Rivista AIC*, 2, 2019, 583 ss.

⁵⁹ V. A. Morelli - O. Pollicino, *Metaphors, Judicial Frames and Fundamental Rights in Cyberspace*, in *American Journal of Comparative Law*, 2020, 1 ss.

⁶⁰ F. Balaguer Callejón, *Redes sociales, compañías tecnológicas y democracia*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 32, 2019.

⁶¹ Definite espressamente "società della paura", H. Bude, *La sociedad del miedo*, Barcellona, 2017.

⁶² Nonostante ciò, confinandoli e nascondendoli nei risultati economici e nel progresso sociale; cfr. J. A. López Cerezo - J. L. Luján, *Hacia un nuevo contrato social para la ciencia: evaluación del riesgo en contexto social*, in Aa. Vv. *Ciencia, tecnología, sociedad y cultura en el cambio de siglo*, Madrid, 2001, 135 ss.

⁶³ C. Formoso Araujo, *Miedo social en las sociedades de la comunicación. Poder, crisis económica y políticas en España (2008-2015)*, Madrid, 2019.

⁶⁴ Sulla paura, come strumento politico, cfr. C. Robin, *El miedo. Historia de una idea política*, México, 2009.

⁶⁵ E. Fromm, *El miedo a la libertad*, Barcelona, Paidós, 2009.

Da qui, ovviamente, la sua evidente dimensione costituzionale al giorno d'oggi.

3. Democrazia, post-verità e paura

3.1. Politica e paura

Come indicato, i social network (ma non solo) oggi canalizzano buona parte della paura e della frustrazione che si rinvergono nella vita politica; e ciò a partire dalle bugie, sotto forma di post-verità e disinformazione, così come attraverso la manipolazione psicologica dei cittadini. Ciò che è rilevante a livello costituzionale è il grado di paura, rabbia e odio che si raggiunge tramite tutto ciò⁶⁶, e in maniera combinata con: lo sviluppo tecnologico-informatico delle procedure manipolative della persona (già menzionato); la semplificazione e il carattere autoreferenziale e rialimentato per cui la comunicazione pubblica in rete si caratterizza ed offre, favorendo così posizioni contraddittorie e sconnesse; la disaffezione che prolifera anche all'interno dei media tradizionali, come la loro progressiva digitalizzazione e l'adozione delle loro caratteristiche modalità di operare anche all'interno dei social network; e la dipendenza che dimostra la politica a vantaggio di Internet e dei social network, in quanto oggi sono intermediari fondamentali nella comunicazione tra cittadini, partiti e poteri pubblici, per non parlare delle sue conseguenze nei processi elettorali e per la democrazia diretta⁶⁷.

Ciò ha un impatto, infine, sul modo in cui si intende l'attività politica in democrazia, inclusa la democrazia stessa⁶⁸, secondo tre assi: uno, la pianificazione, la partecipazione e l'esercizio degli affari pubblici in relazione al governo delle risorse pubbliche secondo bisogni e scopi collettivi; due, la competizione elettorale, al fine di individuare i rappresentanti della cittadinanza nell'ambito di un certo governo e nell'esercizio dei loro diritti di partecipazione; e tre, la mera lotta e il confronto ideologico tra i consociati⁶⁹. A seconda della combinazione e dell'equilibrio dialettico di questi assi, è possibile diagnosticare una maggiore o minore qualità democratica, e ciò soprattutto di fronte al riconoscimento e alla garanzia del pluralismo dato che è un valore insito al costituzionalismo contemporaneo; e cioè pluralismo da intendersi come fattore di governo, bilancio elettorale e limite al confronto, ma anche come rappresentatività, differenza e conflitto, nonché espressione dialettica di maggioranze e minoranze⁷⁰.

⁶⁶ V. D. Zolo, *Miedo e inseguridad*, in *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 43, 2009, 152 ss.

⁶⁷ L. M. González De La Garza, *La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnocracia en la era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el microtargeting y el big data*, in *Revista de Derecho Político*, 103, 2018, 257 ss. Ma quanto affermato, inoltre, vale anche dal punto di vista della strumentazione politica digitale messa a disposizione dei poteri pubblici democratici e dei partiti rispetto alla cittadinanza e i processi elettorali; S. Rodotà, *Democracia y protección de datos*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 19-20, 2003, 15 ss.

⁶⁸ D. Palano, *La democrazia alla fine del «pubblico» sfiducia, frammentazione, polarizzazione: verso una «bubble democracy»?*, in *Governare la paura. Journal of interdisciplinary studies*, 2019, 35 ss.; v. anche F. Balaguer Callejón, *La crisis de la democracia representativa frente a la democracia digital*, 2021 (in corso di stampa).

⁶⁹ E. Guillén López, *Repensando la forma de gobierno (Constitucionalismo, democracia y parlamentarismo en contextos posnacionales)*, Madrid, 2019, 25 ss.

⁷⁰ V. F. R. De Martino, *L'attualità del principio pluralista come problema*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, 569 ss.

Ma è proprio quando il confronto è alimentato dalla paura degli altri, dalla frustrazione e dalle insicurezze, che l'equilibrio si inclina pericolosamente a svantaggio del pluralismo. La democrazia come processo deliberativo⁷¹ e forma di ricerca di compromesso⁷² è sostituita dalla sfida e dalla lotta ideologico-identitaria, in cui alcuni cercano semplicemente di differenziarsi e imporre agli altri le proprie convinzioni. La politica si distacca dai problemi comuni e generali, rifugiandosi nella frammentazione e in interessi particolari e identitari (“impolitica”)⁷³, mentre il popolo, in quanto corpo politico, finisce per essere invocato come unità affine e omogenea, anziché come un aggregato diversificato⁷⁴; inoltre, gli stessi limiti costituzionali come garanzia del pluralismo e delle minoranze (diritti fondamentali) finiscono per essere visti come un ostacolo alle rivendicazioni delle maggioranze che si ricompongono attraverso il populismo⁷⁵, lasciando spazio alla disaffezione per i limiti costituzionali perché ne costituiscono un freno⁷⁶. Anche la normatività e la supremazia costituzionale cessano di essere considerate come garanzia delle minoranze, per mettersi al servizio di nuove realtà politiche sorrette da mere maggioranze⁷⁷; il relativismo del pluralismo è sostituito dall'assoluto costituzionale dei più, del popolo come totalità astratta.

3.2. Conflitti e democrazia illiberale

All'interno di questa crisi e disaffezione costituzionale, il conflitto, inteso quale espressione del pluralismo, è presentato artificialmente dalla post-verità e dalla disinformazione come causa di paura e frustrazione, mentre da alcuni è celebrato in virtù del perseguimento dei rispettivi (e rivendicati) vantaggi che porterebbe all'interno del dibattito politico. Se il diritto costituzionale dell'Ottocento riuscì ad instaurare il predominio della borghesia, il costituzionalismo del periodo tra le due guerre e soprattutto quello del secondo dopoguerra (quello della Germania Ovest e dell'Italia), attraverso la già menzionata concezione normativa della Costituzione, è venuto a promuovere un sistema pluralista democratico. Un sistema in cui le maggioranze erano giuridicamente limitate, al pari di un nuovo modello di Stato, in quanto: normativamente configurato da una Costituzione con supremazia giuridica; e garantito da una giurisdizione costituzionale, grazie alla quale le minoranze e il pluralismo sono effettivamente garantiti. Ma

⁷¹ J. Elster, *La deliberación y los procesos de creación constitucional*, in Aa. Vv. *La democracia deliberativa*, Barcelona, 2000, 129 ss.

⁷² J. Rawls, *El liberalismo político*, Barcellona, 1996.

§§. P. Rosanvallon, *La contrademocracia (La política en la era de la desconfianza)*, Buenos Aires, 2007, 38, e 241

⁷⁴ Per esempio, v. P. Cossarini - R. García Alonso, *El papel de las emociones en la teoría democrática. Desafíos para un uso público de la razón en tiempos de populismo*, in *Revista de Estudios Políticos*, 168, 2015, 291 ss.

⁷⁵ Nonostante tali maggioranze risultino essere mere minoranze che si autoidentificano con un popolo come un tutto unitario e uniforme.; cfr. P. Ciarlo, *Democracia, participación popolare e populismo al tempo della rete*, cit., 1 ss.

⁷⁶ V. A. Morelli, *El reduccionismo populista y sus efectos en la representación política y en la jurisdicción*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 31, 2019.

⁷⁷ Di questo avviso, in passato, G. Zagrebelsky, *La Ley, el Derecho y la Constitución*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 72, 2004, spec. 17 ss.

parliamo, inoltre, di un modello che emerge non solo al fine di scoprire e riconoscere il conflitto di classe celato dal precedente sistema liberale, ma anche per configurare una nuova attenzione per l'uguaglianza sostanziale e farsi promotore di diritti e libertà, promuovendo la crescita della democrazia materialmente e "pluralisticamente" sociale⁷⁸. Questo è il motivo per cui, in primo luogo, si è costituito un sistema di riequilibrio dialettico giuridico, politico ed economico tra le classi sociali e, successivamente, detto riequilibrio è stato esteso ad altri settori o gruppi sociali storicamente relegati⁷⁹. Allo stesso tempo, lo sviluppo del costituzionalismo normativo ha coinciso con il riconoscimento e la garanzia, in non pochi casi, di un pluralismo territoriale con cui plasmare dialetticamente sia il centro che la periferia politica, nonché la stessa strutturazione del potere in relazione ai vari livelli territoriali di governo democratico e in risposta alle rispettive politiche (e di conseguenza potenzialmente diverse)⁸⁰.

Con ciò la Costituzione normativa, pur garantendo il suddetto pluralismo, avrebbe consentito l'emergere e l'esaltazione del conflitto politico, sociale e territoriale, cercando nel contempo di incanalarlo dal punto di vista giuridico ("pacificando" il conflitto); a differenza del precedente costituzionalismo (liberale) che nascondeva il conflitto, il diritto costituzionale del dopoguerra presuppone il confronto tra gli uni e gli altri, e allo stesso tempo predispone strumenti con cui raggiungere un certo equilibrio di fondo. Ma la perdita di capacità giuridica della Costituzione normativa all'ombra della globalizzazione⁸¹, così come, soprattutto, la riduzione dello stato sociale e delle politiche sociali sotto l'azione del neoliberalismo nel contesto globale⁸², e anche lo stimolo di politiche di ricentralizzazione territoriale⁸³, hanno limitato la suddetta capacità costituzionale rispetto al conflitto; non invano, il dibattito politico è stato drasticamente ridotto rispetto a quello economico e commerciale⁸⁴.

Inoltre, nuovi conflitti emergono in funzione del rischio, della tecnologia e della globalizzazione (come indicato), in cui la paura è al centro della scena, mentre la lotta sociale e politica che coinvolge la società, amplificata anche dalla post-verità e dalla di-

⁷⁸ F. Balaguer Callejón, *El Estado social y democrático de Derecho. Significado, alcance y vinculación de la cláusula del Estado social*, in Aa. Vv. *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Granada, 2002, 89 ss.

⁷⁹ C. De Cabo Martín, *Conflicto y constitución desde el constitucionalismo crítico*, Madrid, 2019.

⁸⁰ E quindi, che la concezione normativa della Costituzione sarà essenziale come garanzia dei processi di decentralizzazione del potere nazionale (es. lo Stato *autonómico*), nonché della formazione di processi di integrazione sovranazionale (Unione europea). Cfr. P. Häberle, *Comparación constitucional y cultural de los modelos federales*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 8, 2007, 171 ss.

⁸¹ Oltre a quanto già indicato, J. F. Sánchez Barrilao, *Sobre la Constitución normativa y la globalización*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 7, 2004, 241 ss.; e ID., *Derecho europeo y globalización: mitos y retos en la construcción del Derecho Constitucional Europeo*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 12, 2009, 115 ss.

⁸² C. D. Cabo Martín, *Lo viejo y lo nuevo en la crisis económica actual: aspectos jurídico-políticos*, in Aa. Vv. *Pensamiento crítico y crisis capitalista: una perspectiva constitucional*, Granada, 2010, 11 ss.

⁸³ Per esempio, G. Massa Gallerano, *L'impatto della crisi economica sulla distribuzione territoriale del potere*, in Aa. Vv. *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015, 551 ss.

⁸⁴ Tra gli altri, F. Balaguer Callejón, *Una interpretación constitucional de la crisis económica*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 19, 2013, 449 ss.; e E. Guillén López, *La crisis económica y la dirección política: reflexiones sobre los conceptos de necesidad y de elección en la teoría constitucional*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 20, 2013, 431 ss.

sinformazione, incita a nuovi confronti (genere, emergenza climatica, identità sessuale e di genere, animalismo, multiculturalismo, xenofobia, localismo, espansione urbana e svuotamento interno, ecc.), aumentando (alimentando) a sua volta movimenti reattivi come fattore di permanente tensione interna e di scontro nel quadro costituzionale pluralista, rispetto al quale le Costituzioni sono, in molti casi, anemiche. È con ciò che il ruolo pacificatore del costituzionalismo normativo si vede atomizzato di fronte a molteplici conflitti trasversali e in molti casi promosso artificialmente attraverso la post-verità e la disinformazione; e poi, che il modello democratico-pluralista sia messo alla prova da tendenze maggioritarie e illiberali che cercano di tornare a fasi passate (come un regime ibrido a metà strada tra quello autoritario e quello democratico)⁸⁵ in cui gruppi più o meno maggioritari e identità frustrate (con una base più o meno oggettiva, ma sempre caratterizzati da un sentimento di smarrimento) assumono, a partire dal rifiuto degli altri, nuove posizioni di leadership popolare (populisti) e di imposizione sociale, politica e giuridica (anche costituzionale).

Da questa prospettiva, i processi illiberali che guadagnano terreno di fronte alla democrazia pluralista si basano sulla già citata frustrazione nel contesto globalizzato, poiché la politica è soggetta a un pensiero economico egemonico (quello del mercato), mentre le masse popolari sono, in questo senso, lasciate fuori⁸⁶. E così, facendo appello alla paura e alla frustrazione dei primi, non solo rifiutano *gli altri*, come cause ipotetiche della loro situazione deficitaria e instabile (le élite e/o gli immigrati, ad esempio), ma rinnegano, sulla base delle stesse garanzie offerte dal pluralismo, l'attuale modello costituzionale in quanto incapace di soddisfare le pretese di stabilità e sicurezza di cui avrebbero goduto fino a tempi recenti.

Inoltre, e all'ombra di una crisi come quella sanitaria da COVID-19, accade che il conflitto insito alle democrazie pluraliste e decentralizzate venga presentato come un ostacolo alla loro gestione; e non rispetto al sempre auspicabile accordo e sostegno dei "diversi" nel tentativo di superare la crisi, ma alla presunta efficienza dell'unità politica solamente di alcuni di fronte a tutti gli altri. Naturalmente, il diritto costituzionale sull'eccezione risponde a tale paradigma, ma lo fa senza negare il pluralismo; semmai sospenderlo temporaneamente⁸⁷. Un'altra cosa è, come accade oggi, trarre vantaggio dalle crisi, e dalle loro difficoltà, per attaccare tramite la disinformazione il pluralismo, considerato che si presenta quale fonte del conflitto; o semplicemente presupponendo la maggiore efficienza di certi regimi che di fatto negano il pluralismo e il conflitto (come è stato il caso della Cina dinanzi al COVID-19).

⁸⁵ A. Di Gregorio, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD)*, 2, 2019, spec. 21 ss.

⁸⁶ J. Zielonka, *Contro-rivoluzione. La disfatta dell'Europa liberale*, Bari-Roma, 2018.

⁸⁷ P. Cruz Villalón, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, 1984.

4. Affrontare la paura dalla prospettiva costituzionale dinanzi alla disinformazione

4.1. Sicurezza e democrazia pluralista

L'idea di sicurezza è implicita ad ogni comunità, ovvero il sentirsi protetti dal gruppo che la compone e in cui ci si trova⁸⁸; e con essa l'evidenza soggettiva che della sicurezza emerge (dalla sua dimensione più liberale) e la connessione tra tale percezione e la paura, in modo tale che gestire la sicurezza significhi gestire la paura stessa⁸⁹. Quindi questa sensazione di sicurezza (o insicurezza), al di là delle sue dimensioni più ovvie di fronte ai rischi effettivi, risulta manipolabile; la sicurezza, pertanto, deve essere ricostruita oggettivamente dalle molteplici sfaccettature in cui prosperano i rischi⁹⁰: sicurezza nazionale (con l'integrazione di difesa, sicurezza pubblica, sicurezza economica e finanziaria, sicurezza informatica, ecc.), oltre alla sicurezza sanitaria, alimentare e farmaceutica, sicurezza ambientale, sicurezza sociale e sul lavoro, sicurezza umana, ecc.⁹¹. Ma ci si chiede anche come affrontare la sicurezza della stessa democrazia pluralista di fronte alla paura come catalizzatore della sua disaffezione, e soprattutto di fronte alla sua manipolazione sociale e politica da parte di gruppi che agiscono sotto l'ombrello del costituzionalismo democratico, soprattutto dall'esercizio dei diritti fondamentali come la libertà di espressione e di informazione. Non a caso, le libertà e la democrazia sono già protette in Spagna dalla suddetta sicurezza nazionale (art. 3, legge 28 settembre 2015, n. 36, "Sicurezza nazionale"), dove sono previsti i rischi e i fattori che possono comprometterli (quindi la strategia di sicurezza spagnola del 2011 e le successive strategie di sicurezza nazionale del 2013 e 2017 sono state aperte a fattori che aumentano il rischio sociale e politico come la povertà, la disuguaglianza, gli estremismi ideologici e la radicalizzazione violenta, gli squilibri demografici e l'uso nocivo, appunto, delle nuove tecnologie)⁹². Ma fino a che punto possiamo difendere la democrazia da sé stessa, senza metterla a rischio⁹³?

Da tempo si percepisce come le disuguaglianze e gli estremismi ideologici siano fondamentali per un'adeguata conformazione sociale e democratica dello Stato, poiché si presentano quale presupposto della necessaria "normalità" utile ad una regolamenta-

⁸⁸ Z. Bauman, *Comunidad (En busca de seguridad en un mundo hostil)*, Madrid, 2006.

⁸⁹ V. M. L. Lanzillo, *Gouverner la peur (De la domination moderne de la peur au politiques de sécurité et au management du risque dans l'ère globale)*, in *Governare la paura. Journal of interdisciplinary studies*, 2009.

⁹⁰ A proposito di sicurezza oltre il sentimento di insicurezza e politiche criminali, per tornare alla dimensione sociale dell'azione pubblica, cfr. D. Zolo, *Miedo e inseguridad*, cit., 158 ss.

⁹¹ Sulla nozione di sicurezza in ambito costituzionale, E. Guillén López, *Repensando la forma de gobierno*, cit., 291 ss.

⁹² Sulla radicalizzazione violenta, il Piano strategico nazionale per la lotta alla radicalizzazione violenta (PEN-LCRV), "Un quadro per il rispetto e la comprensione comune", del 2015; e più recentemente, la Strategia nazionale antiterrorismo (ed estremismo violento) del 2019.

⁹³ E soprattutto di fronte alle opzioni politiche che, democraticamente, implicano la negazione astratta e generalizzata di diritti e libertà per minoranze e gruppi di opposizione, e l'ovvia difficoltà di impedire a un popolo (soprattutto) di rinunciare alla propria libertà (poiché non può essere imposta); A. Ross, *¿Por qué Democracia?*, Madrid, 1989, 101-104.

zione costituzionale efficace ed efficiente⁹⁴. Come indicato, i limiti che la globalizzazione determina per la democrazia pluralista, il conflitto interno e dialettico che sta alla base tra il tutto e l'identità con esso, e la fatale catalizzazione delle sue carenze si è raggiunta negli anni con la crisi economica (a cui oggi si può aggiungere quella nata a causa del COVID-19), hanno promosso movimenti sociali e politici poco rispettosi dei presupposti del costituzionalismo contemporaneo: dignità, libertà, uguaglianza materiale, pluralismo, ecc.. Tale radicalizzazione politica e sociale, senza essere nuova, si diffonde e si amplifica in maniera tecnologica ed esponenziale attraverso i social network, sotto forma di manipolazione, post-verità digitale, disinformazione e persino appello alla violenza⁹⁵. Viene così messo a dura prova l'intero sistema democratico-costituzionale e i suoi valori⁹⁶, che finisce per essere oggetto del diritto costituzionale⁹⁷ e della stessa sicurezza, anche se pone problemi in quanto è contiguo allo stesso pluralismo: soprattutto quando si tratta di movimenti che, pur caratterizzati da un'intensa disaffezione nei confronti del sistema costituzionale pluralista, agiscono al suo interno, mentre detto sistema, anche presieduto da una Costituzione normativa e rigida, non vieta espressamente la riforma di alcuna parte o contenuto (come è appunto il caso Spagnolo)⁹⁸; non trovandosi quindi nel quadro di una democrazia militante (e *ideologicamente non neutrale*, come quella tedesca)⁹⁹, qualsiasi opzione politica finalizzata a una riforma costituzionale conforme al quadro procedurale stabilito costituzionalmente rimarrebbe integrata nel pluralismo riconosciuto in Spagna. Tuttavia, sebbene questi gruppi rispettino i procedimenti democratici e costituzionali, e quindi aderiscano formalmente al principio di lealtà costituzionale¹⁰⁰, nella loro azione e nel loro linguaggio esprimono uno scarso patriottismo costituzionale¹⁰¹ di fronte al pluralismo, ai diritti e alle libertà, in modo tale da generare sospetti fondati in merito alla futura rottura della suddetta lealtà al fine

⁹⁴ H. Heller, *Teoría del Estado*, México, FCE, 6ª reimp., 1971, 256 ss. Anche in tema di politiche giuste come preconditione di legittimità dei regimi liberali, T. Khaitan, *Political insurance for the (relative) poor: How liberal constitutionalism could resist plutocracy*, in *Global Constitutionalism*, 8(3), 2019, 536 ss., spec. 569.

⁹⁵ Si pensi ai gruppi terroristici, ma non solo, come quelli xenofobi e nazionalisti; cfr. A. P. Schmid, *Research on Radicalisation: Topics and Themes*, in *Perspectives on Terrorism*, 10(3), 2016, 26 ss.

⁹⁶ A. D'Atena, *La conflictividad axiológica de la democracia liberal y el desafío de Internet*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 30, 2018.

⁹⁷ V. S. Choudhry, *Resisting democratic backsliding: An essay on Weimar, self-enforcing constitutions, and the Frankfurt School*, in *Global Constitutionalism*, 7(1), 2018, 54-55.

⁹⁸ Art. 168 CE e STC 124/2017, 8 novembre (FJ núm. 5.d).

⁹⁹ K. Von Beyme, *La protección del ordenamiento constitucional y del sistema democrático en la república federal de Alemania*, in *Revista de Estudios Políticos*, 35, 1983, 73 ss.; anche E. Denninger, *Democracia militante y defensa de la Constitución*, insieme a E. Benda, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 2001, 445 ss. Inoltre, sul carattere non "neutrale" della democrazia tedesca, cfr. K. Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, 1987, 386-387.

¹⁰⁰ V. L. Álvarez Álvarez, *Lealtad constitucional y partidos políticos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11, 2002-2003, 445 ss.; e R. Tur Ausina, *Lealtad constitucional y democracia*, in *Revista de Derecho Político*, 101, 2018, 503 ss.

¹⁰¹ J. Habermas, *Ciudadanía e identidad nacional*, in *Facticidad y validez (Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso)*, Madrid, 2005, 619 ss. E sull'origine della nozione "patriottismo costituzionale" in Sternberger, v. J. C. Velasco Arroyo, *Los contextos del patriotismo constitucional*, in *Cuadernos de Alzate*, 24, 2001, 63 ss.

di ottenere il potere¹⁰²; ciò significa che la disaffezione costituzionale viene presentata come un fenomeno antagonista al patriottismo costituzionale, poiché è una messa in discussione ideologica del pluralismo, delle minoranze e delle libertà.

La storia permette di individuare, appunto, regimi autoritari che vantano un'iniziale legittimità democratica, di movimenti che lottano per il potere con evidenti derive autoritarie, e di quelli che vi arrivano riformandolo (ad esempio, attualmente, Viktor Orbán in Ungheria, Andrzej Duda in Polonia, o Recep Tayyip Erdoğan in Turchia). È così che sorge la sfida più difficile per gli Stati democratici, come quello spagnolo o quello italiano: garantire la democrazia pluralista dallo stesso principio democratico nel suo senso maggioritario e illiberale¹⁰³; e con esso il paradosso di come e in che misura uno Stato, come la Spagna, possa controllare l'ontologica qualità democratica nell'esercizio di diritti e libertà che si presenti formalmente rispettoso dell'ordine costituzionale¹⁰⁴. Se la democrazia costituzionale oggi non è solo un processo legato all'adozione di decisioni pubbliche, ma anche partecipazione e sviluppo di un sistema fondato, rispettoso e promotore della dignità umana¹⁰⁵, vuol dire che tale concezione della democrazia debba legittimare azioni volte alla sua protezione contro azioni formalmente democratiche, ma teleologicamente contrarie ad essa, anche se c'è chi presenta la democrazia come una semplice maggioranza rappresentativa (ovviamente, democrazie illiberali). Pertanto, sebbene in un sistema costituzionale come quello spagnolo non sia possibile riconoscere uno standard di democrazia militante, il patriottismo costituzionale accolto nell'Unione europea (art. 2 TUE) consente di trasmutarlo in un certo grado di democrazia militante sulla falsariga della limitazione del processo di integrazione europea, e soprattutto la riconosciuta capacità dell'Unione di sanzionare uno Stato in caso di torsione autoritaria (art. 7 TUE); in questo modo si parla di una certa "transnazionalizzazione" della democrazia militante (Wagrandl). Non si tratta tanto di affermare l'importanza, attraverso l'Europa, di una concezione di democrazia militante in grado di vietare legittimamente certe opzioni politiche, ma piuttosto accogliere una nozione di patriottismo costituzionale tale da giustificare misure con cui reagire alla disaffezione costituzionale, in generale, e ad una eventuale torsione autoritaria, in particolare.

¹⁰² In Germania, distinguendo tra un movimento ideologico (partito politico) costituzionale, ma antidemocratico, e in vista della riforma costituzionale del 7 luglio 2017, v. P. Fernández De Casadevante Mayordomo, *La prohibición de partidos políticos en Alemania. Del nuevo criterio de la potencialidad y la reciente reforma constitucional para la no financiación de formaciones antidemocráticas pero constitucionales*, in *Revista de Derecho Político*, 102, 2018, 235 ss.

¹⁰³ E oltre la garanzia fornita dalle giurisdizioni costituzionali, come i tribunali ordinari (es. il divieto di associazioni e partiti ai sensi dell'art. 22.4 CE, Cap. VII LO 1/2002 e Cap. III LO 6/2002).

¹⁰⁴ Sui paradossi della democrazia militante, v. P. Macklem, *Militant democracy, legal pluralism, and the paradox of self-determination*, in *International Journal of Constitutional Law*, 4(3), 2006, 488 ss.; e U. Wagrandl, *Transnational militant democracy*, in *Global Constitutionalism*, 7(2), 2018, spec. 146-150.

¹⁰⁵ Cfr. E. Sciacca, *Interpretación de la democracia*, Madrid, 1994, spec. 159.

4.2. Misure per il contenimento della disinformazione e in promozione della democrazia: la “procedura di attuazione contro la disinformazione”

Quanto sopra sembrerebbe legittimare azioni pubbliche volte a contenere la paura che, ferma restando la loro necessità e proporzionalità (oltre alla loro copertura legale), tendono a ridurre l’impatto che del loro uso e manipolazione si finisca con il realizzare nell’ambito del dibattito e dei processi democratici¹⁰⁶. In questo senso, la post-verità e la disinformazione rappresentano un pericolo per la democrazia pluralista (come è stato evidenziato), soprattutto se viene deliberatamente promossa per alterare il normale sviluppo delle istituzioni e dei processi democratici, destabilizzandoli; e ancor di più quando si tratta di manipolazioni nelle reti sociali, considerando l’influenza sociale, culturale, economica e politica che determinati gruppi e soggetti raggiungono effettivamente attraverso le stesse, oltre alla loro capacità molto limitata di comunicazione riflessiva¹⁰⁷. È così che sorgono proposte per combattere tali azioni e contenuti in rete; proposte che, anche dalla più stretta proporzionalità, possono comportare restrizioni (anche legittime) alle libertà di espressione, comunicazione e informazione. È il caso della Germania, con il Network Enforcement Act (o NetzDG), del 30 giugno 2017, contro le *fake news* e l’inerzia della rete al riguardo, che costringe ad eliminare le false notizie a pena di multe elevatissime¹⁰⁸; e della Francia, con una Legge sulla lotta alla manipolazione dell’informazione (Loi 2018-1202), del 22 dicembre 2018, che consente la sorveglianza sui social network e sui media stranieri, l’eliminazione delle false notizie durante il periodo elettorale e la sospensione di un canale se si ritiene che possa interferire con i risultati elettorali; o in Italia, la proposta di un’autorità indipendente della verità in rete che, sulla base di principi predefiniti, intervenga rapidamente¹⁰⁹.

A tal riguardo, nel caso della Spagna, parte della dottrina evidenzia il regio decreto legge 14/2019 del 31 ottobre (con il quale vengono adottate misure urgenti per motivi di sicurezza pubblica in materia di amministrazione digitale, appalti pubblici e telecomunicazioni)¹¹⁰, in quanto ha evidenziato la possibilità di un intervento governativo in materia di rete e servizi di comunicazione elettronica in casi eccezionali di cui risultino compromesse l’ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sicurezza nazionale (art. 6.1, che modifica l’art. 4.6 della legge 9 maggio 2014, n. 9, *General de Telecomunicaciones*). Tut-

¹⁰⁶ E ciò, senza pregiudizio per la persecuzione di messaggi di odio e radicalizzazione violenta; persino reclutamento e addestramento di terroristi sui social network, come già accade.

¹⁰⁷ Di questo avviso C. Pinelli, “Postverità”, *verità e libertà di manifestazione del pensiero*, in *questa Rivista*, 1, 2017, 41 ss.

¹⁰⁸ G. De Gregorio, *The market place of ideas nell’era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati online?*, in *questa Rivista*, 1, 2017, 97 ss.; e V. Claussen, *Fighting Hate Speech and Fake News. The Network Enforcement Act (NetzDG) in Germany in the context of European legislation*, *ivi*, 3, 2018, 110 ss.

¹⁰⁹ G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell’era di Internet*, in *questa Rivista*, 1, 2018, 26 ss.; in senso contrario, N. Zanon, *Fake news e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di un’Autorità Pubblica della Verità?*, *ivi*, 1, 2018, 87 ss.

¹¹⁰ Per esempio, e contro questa possibilità, v. G. M. Teruel Lozano, *¿‘Estado de excepción’ digital?*, in *Agenda Pública*, 2019; L. Cotino Hueso, *ONLINE-OFFLINE. Las garantías para el acceso a Internet y para la desconexión, bloqueo, filtrado y otras restricciones de la red y sus contenidos*, in *Revista de Derecho Político*, 198, 2020, 13 ss.

tavia, senza considerare la mancanza di precisione della regola in questione, si intende come l'obiettivo non sembri quello di controllare i contenuti sui social network, ma garantire il funzionamento delle infrastrutture, delle risorse ad esse associate o di un elemento o livello della rete o del servizio di comunicazione elettronica in situazioni di grave rischio per la sicurezza nazionale¹¹¹; in altre parole, ciò che la norma apre è una possibilità di intervento del governo nella gestione dell'accesso e della fornitura di rete Internet, non dei contenuti che circolano attraverso di essa (fermo restando, ovviamente, che il legislatore potrebbe avere mostrato maggiore chiarezza nella redazione della norma, insistiamo, soprattutto vista la sensibilità e la rilevanza della materia).

Altra cosa è, dalla stessa portata e struttura della sicurezza nazionale spagnola, considerare la manipolazione delle informazioni che circolano attraverso le reti come il suo principale obiettivo (Strategia nazionale per la sicurezza informatica del 2019, cap. 3, *in fine*)¹¹²; e in questo senso, appunto, la previsione all'interno dell'organizzazione di *cybersecurity* e *cyberintelligence* (all'interno del National Cryptological Center, e come organismo dipendente dal Centro Nacional de Inteligencia o CNI)¹¹³ di un "Osservatorio Digitale" con ELISA come strumento digitale e con funzioni specifiche di emergenza, valutazione e compilazione di campagne di disinformazione e destabilizzazione del sistema. D'altra parte, nel marzo 2020, nel contesto caratterizzato dalla pandemia da COVID-19, il Ministero dell'Interno ha pubblicamente ed espressamente riconosciuto il monitoraggio dei social network¹¹⁴; e, infine, la pubblicazione ufficiale in data 5 novembre 2020 da parte del *Ministerio de la Presidencia, Relaciones con la Cortes y Memoria Democrática* (Ordinanza PCM/1030/2020, del 30 ottobre, come indicato all'inizio di queste pagine), della "Procedura per l'azione contro la disinformazione", con la quale il Governo spagnolo intende, sotto la protezione e lo sviluppo del "Piano d'azione per la lotta alla disinformazione" della Commissione europea e del Servizio europeo per l'azione esterna (Consiglio europeo, 13 e 14 dicembre 2018), per realizzare un'azione più coordinata in materia di disinformazione (riadattando il precedente quadro di azione)¹¹⁵ sia a livello organizzativo che funzionale.

¹¹¹ Contro la possibilità di sequestro dei contenuti, E. Ramos Carvajal, *Comentario crítico sobre el Real Decreto-Ley 14/2019*, *Diario La Ley*, 9531, 2019. L'ambito di applicazione della norma sembra più opportuno rispetto al controllo del cyberspazio da parte dello Stato; dalla dipendenza tecnologica dalle reti e dalle infrastrutture di comunicazione e dall'interesse dei poteri pubblici a controllarle per ragioni di sicurezza, v. J. F. Sánchez Barrilao, *Sobre la Constitución normativa y la globalización*, cit., 295 ss.

¹¹² Per un approccio in diritto comparato e in Europa sulla regolamentazione della disinformazione, v. R. Magallón Rosa, *La (no) regulación de la desinformación en la Unión Europea. Una perspectiva comparada*, in *Revista de Derecho Político*, 106, 2019, 319 ss.

¹¹³ Ancora J. F. Sánchez Barrilao, *La constitucionalización de la integración regional europea*, cit., 104-105, e *Sobre la Constitución normativa y la globalización*, cit., 257 ss.

¹¹⁴ Il ministro dell'Interno, Fernando Grande-Marlaska Gómez, in una conferenza stampa il 16 marzo 2020, quando ha letteralmente affermato che si stavano "monitorando tutti i social network"; cfr. J. F. Sánchez Barrilao, *Riesgos y seguridad a comienzos del siglo XXI (y una coda al respecto de la crisis del COVID-19)*, in Aa. Vv., *Los derechos fundamentales ante las crisis económicas y de seguridad en un marco constitucional fragmentado*, cit., spec. 333 (N.P. 125).

¹¹⁵ E con cui preparare le basi per la creazione di un autentico Sistema Nazionale di prevenzione, rilevazione, allerta, monitoraggio e risposta alle cause, ai mezzi e/o alle conseguenze legate alla disinformazione. In questo senso, inoltre, si rileva la necessità di preparare una proposta per una Strategia Nazionale per combattere la Disinformazione.

Per quanto riguarda la prima, viene definita l'organizzazione per la lotta alla disinformazione, evidenziando al suo interno una "Commissione Permanente contro la disinformazione"¹¹⁶. Quanto alla seconda, ne vengono definiti gli obiettivi essenziali: identificare e definire organi, enti e autorità competenti; stabilire livelli di prevenzione, rilevamento, preallarme, analisi, risposta e valutazione¹¹⁷; descrivere ruoli specifici per i vari livelli di lotta alla disinformazione; definire meccanismi per lo scambio di informazioni a livello strategico, operativo e tecnico; determinare le modalità di valutazione dell'attuazione e del funzionamento della procedura; e definire una metodologia per l'identificazione, l'analisi e la gestione dei fenomeni di disinformazione. Pertanto, come si può vedere, non è altro, sostanzialmente, che un insieme di misure di natura politica e gestionale che si articolano in questo piano relative alla sicurezza, e senza impatto giuridico sui diritti e le libertà di espressione e informazione, almeno in principio¹¹⁸.

Proprio per questo, la Sicurezza Nazionale, piuttosto che tentare di reagire a quei gravi attacchi perpetrati contro il sistema politico che possono addirittura configurare fattispecie tipiche di reato (per questo c'è la sicurezza pubblica e i Tribunali, e senza pregiudizio del fatto che determinate azioni possano essere oggetto di alternative forme di sicurezza, come al giorno d'oggi il caso del terrorismo), tenta di impedire la materializzazione di questi rischi, difendendo il sistema nel suo complesso; è per questo che gli strumenti che si rinvengono in questo procedimento sono di carattere politico (come si è già anticipato), in quanto sostanzialmente diretti all'acquisizione di conoscenze (per esempio, monitoraggio, vigilanza e ricerca di contenuti pubblici che circolano su Internet) e alla loro valutazione (intelligenza), al fine di poter adottare, successivamente, altri tipi di strumenti (secondo quanto indicato, prendere decisioni e definire obiettivi di carattere politico-strategico davanti alle campagne di disinformazione).

E tutto questo, a sua volta, in accordo con l'Unione europea, e non più perché questa "Procedura per l'azione contro la disinformazione" è adottata in linea con il già citato

¹¹⁶ Oltre al Consiglio di Sicurezza Nazionale, il Comitato di Situazione (e al suo interno, una Cellula di Coordinamento per combattere la disinformazione), il Segretario di Stato per la Comunicazione, altre autorità pubbliche competenti, nonché il settore privato e la società civile. Quanto alla cosiddetta "Commissione permanente contro la disinformazione", è composta da: Segretario di Stato per la Comunicazione, coordinandola; la Presidenza del Governo, attraverso il Dipartimento della Sicurezza Nazionale, presieduta dal suo Direttore; il Ministero della Difesa, tramite il CNI; il Ministero dell'Interno, con la Segreteria di Stato per la Sicurezza e l'Ufficio di coordinamento e studi; il Ministero degli Affari Esteri, UE e Cooperazione, attraverso la Direzione Generale Comunicazione, Diplomazia Pubblica e Reti; il Ministero dell'Economia e della Trasformazione Digitale, con il Segretario di Stato per la Trasformazione Digitale e l'Intelligenza Artificiale; Possono essere convocati in qualità di esperti anche altri rappresentanti dell'Amministrazione generale dello Stato, Comunità autonome, Città autonome ed enti locali, nonché rappresentanti del settore privato e altri esperti.

¹¹⁷ La procedura stabilisce quattro diversi livelli di attivazione nel rilevamento di campagne di disinformazione, analisi dei possibili impatti sulla sicurezza nazionale spagnola e gestione delle situazioni di crisi: livello 1, rilevamento, realizzazione di allarmi e notifiche precoci (evidenziando le azioni nel monitoraggio, sorveglianza e investigazione); Livello 2, nel coordinamento, sincronizzazione e definizione delle priorità degli sforzi nella lotta alla disinformazione; Livello 3, prendere decisioni e fissare obiettivi di natura politico-strategica per affrontare le campagne di disinformazione; e Livello 4, di gestione politica nell'ambito del sistema di sicurezza nazionale in caso di campagne da Stati terzi.

¹¹⁸ Diciamo "in linea di principio", perché in vista del sopracitato monitoraggio e rilevazione di una campagna di disinformazione, è possibile attivare specifiche azioni di sicurezza nazionale e di carattere più intenso, anche se, ovviamente, sempre nel rispetto della Legge.

“Piano d’azione per la lotta alla disinformazione” della Commissione e del Servizio europeo per l’azione esterna, ma perché oggi buona parte della pianificazione della sicurezza (e dell’attività di intelligence) è realizzata e sviluppata trasversalmente con l’Europa; la maggior parte dei rischi, come quello posto dalla disinformazione per la democrazia, non sono esclusivi o caratterizzanti di singoli Stati, ma sono minacce che, dall’interno e dall’esterno, si diffondono orizzontalmente e verticalmente in Europa, richiedendo quindi un alto grado di collaborazione e cooperazione tra Stati e con/dall’Unione¹¹⁹.

Le precedenti contestazioni sono sollevate anche dagli stessi fornitori di applicazioni, in considerazione dell’autoregolamentazione da questi progressivamente costruita¹²⁰, senza pregiudicare la loro natura, capacità, rischi e limitazioni¹²¹; e da questa prospettiva privata, la promozione di codici di *best practices* in reti verificabili successivamente da terzi, così come la citata proposta della Commissione Europea dell’aprile del 2018 di un codice in tal senso (Code of Practice on Disinformation)¹²² e rete europea indipendente di verificatori dell’informazione¹²³, o l’approvazione di taluni autocontrolli da parte degli stessi utenti di Internet attraverso strumenti discorsivi (come la First Draft Coalition)¹²⁴.

Una maggiore complessità e difficoltà ha fatto sì che l’Executive Order firmato da Trump il 28 maggio 2020¹²⁵, revocasse l’immunità dei social network contro le rivendicazioni per i contenuti che si trovano su di essi quando sviluppano un qualche tipo di meccanismo di controllo per tali contenuti (da considerarsi, quindi, come editori di contenuti e non semplici fornitori di servizi); e ciò, precisamente e repressivamente, si presenta quale reazione ai controlli da loro esercitati su di lui, sui suoi seguaci e alleati politici¹²⁶.

Ma la post-verità, la disinformazione e la paura non sono solo un problema di contenuto, e della forma e dei mezzi con cui vengono presentati e proiettati¹²⁷. Lo stesso vale

¹¹⁹ J. F. Sánchez Barrilao, *Inteligencia y seguridad como objeto constitucional*, cit., 427 ss.

¹²⁰ Già come condizioni generali di contratto, o semplici codici di condotta e meccanismi extragiudiziali per la risoluzione dei conflitti; e da una tale lungimiranza, che i provider di applicazioni social prevedono sempre più limitazioni sui contenuti, come strumenti specifici contro le fake news. Di interesse, sul regime di responsabilità degli intermediari Internet in relazione ai contenuti, v. A. Sigüenza Flórez, *La libertad de expresión en Internet*, in Aa. Vv., in *El Derecho de Internet*, Barcellona, 2016, 66-68.

¹²¹ In questo senso, J. F. Sánchez Barrilao, *El internet en la era Trump*, cit., 58-59. Altra cosa è la linea pericolosa che la proposta di Trump suppone per monitorare, attraverso un decreto esecutivo (Proteggere gli americani dalla censura online), i controlli effettuati dalle reti quando ciò interessa comunicazioni soggette a settori o gruppi politici legati al Presidente)

¹²² Cfr. *Code of practice on disinformation*, in *digital-strategy.ec.europa.eu*.

¹²³ V. il primo *annual self-assessment of the signatories to the Code of Practice on Disinformation*, in *ec.europa.eu*.

¹²⁴ Cfr. *firstdraftnews.org*.

¹²⁵ E modificando la sezione 230 di quella che è nota come *Communications Decency Act* (1996). A tal riguardo, e in modo critico, v. T. Wu, *Trump’s Response to Twitter Is Unconstitutional Harassment (His executive order aimed at social media companies should be ignored)*, in *The New York Times*, 4 giugno 2020.

¹²⁶ Sul progetto di questa *executive order*, come *Protecting Americans from Online Censorship*, e i controlli che le reti stavano sviluppando in merito alle comunicazioni inclini a settori o gruppi politici legati da tempo al Presidente (e quindi al di là dei conflitti tra Trump e Twitter dall’inizio del 2020), v. B. Fung, *White House proposal would have FCC and FTC police alleged social media censorship*, 10 agosto 2019.

¹²⁷ In questo ambito, R. M. García Sanz, *La difícil relación del instituto de la opinión pública y los procesos de*

per la facoltà intellettuale e l'attitudine civica dei cittadini a interagire nel nuovo spazio virtuale che Internet e le reti rappresentano quando si tratta di valutare adeguatamente e criticamente tali contenuti, oltre che di contribuire ad essi. Si tratta principalmente di una questione culturale ed educativa, poiché la post-verità e la manipolazione della paura non possono essere risolte solo tramite le limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà, ma anche promuovendo politiche pubbliche volte a configurare una cultura e un'educazione digitale responsabile che permetta di fondare una cittadinanza critica e politicamente attiva di fronte alla nuova realtà democratica digitale che abbiamo di fronte¹²⁸. Ciò è stato evidenziato nell'Unione europea quando, in linea con il rapporto secondo cui nel gennaio 2018 la Commissione ha creato un gruppo di esperti di alto livello in materia di *fake news* e disinformazione (dando origine al citato Codice di buone pratiche sulla disinformazione), si osserva (tra le altre misure)¹²⁹ la necessità di promuovere una cittadinanza attiva e critica di fronte alle nuove tecnologie digitali¹³⁰. Infine, un altro aspetto da sottolineare è che, come già evidenziato (Cambridge Analytica), le nuove tecnologie digitali possono operare come strumenti di manipolazione psicologica diretta della paura dei cittadini, quindi, senza pregiudicare i meccanismi informatici destinati ad avvertirli e neutralizzarli (soprattutto, attraverso l'Intelligenza Artificiale)¹³¹, come di un'adeguata formazione cittadino-digitale, il suo utilizzo è da considerarsi del tutto illegittimo in quanto lede in maniera chiara la coscienza e la libera formazione della volontà dei cittadini, soprattutto nei processi elettorali (e questo senza considerare il già illegittimo trattamento dei dati personali che ciò implica)¹³².

5. Considerazioni conclusive

Al fine di contenere la disinformazione, il Governo, in quanto principale responsabile della sicurezza in Spagna (artt. 97 CE e 4.1, l. 36/2015), deve sempre intervenire partendo dalla considerazione politica più neutra e oggettiva possibile, evitando comun-

comunicación pública en Internet: la desinformación desafiando las garantías constitucionales, *Revista de Derecho Político*, 106, 2019, 77 ss.

¹²⁸ Cfr. F. Pizzetti, *Fake news e allarme sociale: responsabilità, non censura*, in *questa Rivista*, 1, 2017, 58-59. Anche, v. D. Frau-Meigs, *Contra la información falsa, espíritu crítico*, in *El Correo de la UNESCO*, 2, 2017, 12 ss.; e M. L. Lanzillo, *Cittadinanza democratica, scienza, educazione nel tempo della post-verità*, in *valuenews.invalsi.it*, 2018. Sulla realtà democratica digitale, v. J. Castellanos Claramunt, *Las imbricaciones políticas entre la participación ciudadana e Internet*, in *Revista de Derecho Político*, 106, 2019, 167 ss.

¹²⁹ *Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation*, 12 marzo 2018.

¹³⁰ T. Casadei, *L'irruzione della post-verità, Governare la paura*. *Journal of interdisciplinary studies*, 2019, 1 ss. Non bisogna neanche dimenticare che il conflitto identitario che determina la globalizzazione, proprio come i movimenti populistici o illiberali, si alimentano della paura, la frustrazione e il conflitto, per cui si rimanda a C. Delsol, *Democracias iliberales*, in *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 53, 2019, 339 ss. La cultura e l'educazione dovrebbero quindi proporre anche nuove modalità di ricostruzione delle identità collettive che legittimano non solo il rispettivo sistema attuale, ma i valori costituzionali su cui si è basata la convivenza di solidarietà tra i consociati; J. F. Sánchez Barrilao, *Fundamentalismos, identidades e integración europea*, in Aa. Vv. *Perspectivas actuales del proceso de integración europea*, Zaragoza, 2019, spec. 131-134.

¹³¹ V. J. M. Flores Vivar, *Inteligencia artificial y periodismo: diluyendo el impacto de la desinformación y las noticias falsas a través de los bots*, in *Doxa Comunicación*, 29, 2019, 197 ss.

¹³² F. Balaguer Callejón, *Redes sociales, compañías tecnológicas y democracia...* cit.

que di confondere (per lo meno) l'interesse generale che la garanzia del sistema costituzionale e democratico implica con quello più particolare e politico-partigiano che può manifestarsi in funzione dell'alternativa portata ideologica espressa dai consociati; e ciò per l'innato rischio che tali attività pubbliche comportano per il pluralismo ideologico costituzionalmente riconosciuto, nonché per la libertà di espressione e di informazione (art. 1.1 CE, oltre 20).

Quanto precede richiede, in cambio, un reale controllo su tale azione pubblica al fine di garantirne l'effettiva soggezione ai fondamenti dello Stato di diritto sociale e democratico; e ciò anche considerando il rischio di politicizzazione che tale attività può comportare senza un adeguato esame degli scopi a cui serve. In questo senso, al di là della necessaria riservatezza che è richiesta da parte dell'attività di sicurezza nazionale per essere efficace (artt. 103.1 e 105.b CE), il suo sviluppo normativo, ancora incentrato sulla Legge precostituzionale 9/1968, del 5 aprile, in materia di segreti ufficiali¹³³, impedisce drasticamente una declassificazione automatica con la quale raggiungere una maggiore legittimità e controllo democratico almeno negli anni (a titolo di responsabilità differita), che riteniamo essenziale rispetto al potenziale intervento pubblico in relazione alla disinformazione e alla disaffezione costituzionale e democratica (come già sottolineato). Non si tratta solo del fatto che oggi sia necessario un nuovo regime giuridico sulla segretezza che si presenti più in linea con l'estensione della sicurezza (e in stretto equilibrio e rispetto con il necessario controllo giuridico, politico e sociale con cui rendere effettivo lo stato di diritto democratico), ma è anche necessario approfondire l'effettiva trasparenza di un'azione pubblica che, pur garantendo la democrazia, rischi di metterla a rischio¹³⁴. In tal senso, non sarebbe un male una maggiore collaborazione istituzionalizzata a livello pubblico con i rappresentanti dei social network e dei media, in modo che, sulla base del pluralismo che ispira sia il sistema democratico spagnolo, sia la libertà di espressione e informazione (artt. 1.1 e 20 CE, ancora) si sono resi partner nel delicato compito di garantire la sicurezza della democrazia dinanzi alla disinformazione (in base agli articoli 5 e 8 della citata l. 36/2015).

È inoltre necessaria una regolamentazione più adeguata dell'attività di sicurezza nazionale in Spagna dinanzi ai diritti fondamentali e alle libertà pubbliche in generale; in molti casi, tale azione (come l'intelligence) resta in un quadro anomico e silenzioso contrario allo sviluppo costituzionale raggiunto tramite la garanzia della riserva di legge e il contenuto essenziale dei diritti fondamentali (art. 53.1 CE)¹³⁵, che genera anche logiche di sfiducia politiche e sociali, anche paura (la limitazione stessa dei diritti), in relazione all'azione dei poteri pubblici al fine di garantire proprio la democrazia di fronte ad attacchi esterni ed interni ad essa.

Ma una concezione di democrazia che si propone in queste pagine, non dimentichiamolo, dal pluralismo e dalle minoranze, e della cui garanzia e sicurezza sono diretta-

¹³³ Sebbene in conformità con la sua successiva riforma con legge 7 ottobre 1978, n. 48, mentre è integrata dalla legge 11 maggio 1995, n. 11, che regola l'uso e il controllo dei crediti destinati a spese riservate. Al respecto, v. J. F. Sánchez Barrilao, *Servicios de inteligencia, secreto y garantía judicial de los derechos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 2019, spec. 319-320.

¹³⁴ J. F. Sánchez Barrilao, *Democracia, desafección constitucional y seguridad*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 33, 2020.

¹³⁵ Cfr. J. F. Sánchez Barrilao, *Inteligencia y seguridad como objeto constitucional*, cit., 423 ss.

mente responsabili i poteri pubblici in quanto democratici e costituiti (art. 1.2 e 9.1 CE), nonché promotori e protettori dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui, nonché delle stesse minoranze (Tit. I CE). Una concezione della democrazia, dunque, nella cui difesa siamo tutti coinvolti di fronte alla sua disaffezione e potenziale regressione, e alla quale devono partecipare gli stessi *social network* come mezzo qualificato di comunicazione e relazione sociale e politica; ciò perché Internet continua ad essere uno spazio aperto in cui scoprire e approfondire forme nuove e positive di interazione collettiva¹³⁶. Una concezione di democrazia, infine, capace di affrontare adeguatamente le nuove sfide e problemi posti dalla globalizzazione e dal progresso tecnologico a livello sociale (come è stato evidenziato), evitando così l'impotenza della persona che li precede; non invano, qui sta il vero carburante della disinformazione, della paura e del populismo oggi¹³⁷.

¹³⁶ J. F. Sánchez Barrilao, *Sobre youtubers y la neutralidad de la red*, in Aa. Vv. *Desafíos de la protección de menores en la sociedad digital: Internet, redes sociales y comunicación*, Valencia, 2018, 195.

¹³⁷ J. F. Sánchez Barrilao, *Sociedad del miedo y desafección constitucional*, in *Revista de Derecho Político*, 108, 2020, 97 ss.