

ALGORITMI E ICT NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: QUALE
SORTE PER LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA?*

ANDREA CARDONE**

Sommario

1. Un problema di “neutralità costituzionale”. – 2. I livelli di incidenza delle nuove tecnologie sulla produzione del diritto legislativo: le strutture parlamentari. – 3. Il *crowdsourcing policymaking*. – 3.1 (segue): le ICT nel modello europeo di partecipazione popolare ai procedimenti normativi. – 3.2 (segue): le esperienze finlandese e islandese di *crowdsourcing legislation* nel campo dell’iniziativa legislativa. Il modello italiano in attesa di attuazione-. – 3.3 (segue): il *crowdsourcing* applicato all’istruttoria legislativa. I modelli brasiliano e cileno. – 3.4 (segue): l’embrionale esperienza italiana in tema di apertura del procedimento legislativo. – 4. La produzione algoritmica di emendamenti. – 5. Luci e ombre nell’applicazione dell’A.I. alla produzione del diritto legislativo.

Abstract

The purpose of this essay is to contribute to a reflection, which is also beginning to make its way into Italian constitutionalist thinking, on the role that the so-called “new technologies” - particularly algorithms and, more generally, ICTs - play, and can play, in the adoption of political decisions. The perspective that is taken if we look, in particular, at the diffusion of algorithms in the field of parliamentary decisions, which can be taken as paradigmatic of general and abstract decisions, shows that the issue poses essential questions for constitutional law

Suggerimento di citazione

A. CARDONE, *Algoritmi e ICT nel procedimento legislativo: quale sorte per la democrazia rappresentativa?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione dell’intervento tenuto in occasione della giornata di studi *Tecnica legislativa ed innovazione tecnologica* svoltasi a Firenze il 12 maggio 2022 e organizzata nell’ambito del progetto *Assemblee rappresentative ed innovazione tecnologica dopo la pandemia: la “reingegnerizzazione” delle procedure parlamentari e del drafting legislativo* (Legitech).

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università degli Studi di Firenze.

Contatto: andrea.cardone@unifi.it

1. Un problema di “neutralità costituzionale”

Scopo di queste pagine è concorrere ad alimentare una riflessione, che comincia a farsi strada anche nella dottrina costituzionalistica italiana, sul ruolo che le c.d. “nuove tecnologie” – segnatamente quelle algoritmiche e, più in generale, di ICT – giocano, e possono giocare, nell’adozione delle decisioni politiche. La prospettiva che si viene ad assumere se si guarda, in particolare, alla diffusione degli algoritmi nel campo delle decisioni parlamentari, che si possono assumere come paradigmatiche delle decisioni generali e astratte, dimostra che il tema pone questioni essenziali per il diritto costituzionale.

Ciò che può forse valere la pena di sottolineare in via del tutto introduttiva è che tali questioni non sono certamente meno rilevanti rispetto a quelle che hanno fino a poco tempo fa calamitato la prevalente attenzione della dottrina e che investono la tutela delle posizioni soggettive della persona fisica o giuridica che risulta, in concreto, destinataria degli effetti pregiudizievoli di una decisione individuale sfavorevole, sia essa amministrativa o giudiziaria, basata su algoritmi¹. L’applicazione di queste tecnologie alle deliberazioni politiche, infatti, pone problemi relativi essenzialmente al funzionamento della forma di stato e della forma di governo, che, nelle liberaldemocrazie come la nostra, rappresentano, potrebbe dirsi, la precondizione della tutela delle posizioni giuridiche individuali.

Al riguardo è stato opportunamente osservato che l’applicazione di algoritmi e ICT ai lavori parlamentari rischia di «alterare il delicato equilibrio fra democrazia rappresentativa ed altre forme di esercizio della sovranità popolare tracciato dalla Costituzione» e che, per tale motivo, bisogna innanzitutto interrogarsi sul carattere “neutro” o meno di tali tecnologie rispetto alla logica di base di funzionamento della liberaldemocrazia parlamentare². E, in effetti, la portata delle questioni che il ricorso agli strumenti di *Artificial Intelligence* solleva soprattutto rispetto alla funzione normativa è tale da far sorgere l’interrogativo radicale se la decisione legislativa presa in base ad algoritmi o con il concorso di ICT si ponga al di fuori del modello della decisione politica in senso classico, ossia quella legittimata dalla rappresentanza politica generale o, per dirla con Schmitt, della legge politica basata sui «diritti della rappresentanza popolare»³.

¹ Sull’impatto delle nuove tecnologie sulla «contrapposizione» tra decisioni generali e astratte e decisioni individuali sia consentito un rinvio a A. CARDONE, *Brevi note di sintesi sulla distinzione tra misure individuali e decisioni politiche nella regolazione degli algoritmi e nella definizione dei poteri delle Autorità garanti*, in *Questa Rivista*, 2021, 930 ss.

² R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche o involuzioni costituzionali? La “reingegnerizzazione” del processo di decisione parlamentare*, in *Questo numero della Rivista*, 2022, 291 ss., spec. 296 per il riferimento al virgolettato che precede.

³ C. SCHMITT, *Verfassungslehre* (1928), trad. it. A. Caracciolo, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, 200.

In questo senso è parso a chi scrive che potesse avere una qualche utilità – per suggerire con immediatezza l’ipotesi di fondo su cui si vuole provare a ragionare – il titolo del presente contributo, in particolare l’interrogativo con cui esso si apre. Il medesimo, infatti, allude alla circostanza che la domanda appena sollevata va inquadrata in un più generale contesto teorico che vede nello sviluppo della Rete un fattore palinogenetico della democrazia contemporanea⁴ e che auspica che la rivoluzione digitale in essere conduca a una nuova dimensione della sfera politica⁵.

Questa prospettiva, come noto, si accompagna spesso alla riproposizione del mito fondativo della democrazia diretta dell’antica Grecia⁶ e si appoggia sull’enfaticizzazione delle regole “uno vale uno”⁷ e “*power back to the people*”⁸, in cui non vi è posto per nessuna funzione di intermediazione politica e sociale⁹. Essa guarda, cioè, all’ideale della democrazia diretta come mezzo per combattere la disaffezione dei cittadini alla cosa pubblica¹⁰, la concepisce come strumento di emancipazione politica del popolo dai partiti¹¹ e si pone in polemica nei confronti della stessa idea che una decisione presa a maggioranza possa essere democratica¹².

Tali sintetiche considerazioni dovrebbero valere a giustificare perché, nell’ambito di queste pagine, da un lato, la nozione di “democrazia digitale” verrà assunta come limitata alle sole forme di deliberazione e partecipazione tramite le tecnologie dell’informazione e della comunicazione rese oggi possibili dalla Rete¹³ – accezione che comprende una ampia gamma di applicazioni e una pluralità di impieghi, che vanno dalla discussione politica digitalizzata all’interazione rappresentanti/rappresentati, dal televoto ai referendum elettronici, dall’utilizzo delle tecnologie nel processo legislativo alla “legimatica”

⁴ Di «pretese palinogenetiche», cui fanno da contraltare «nuove oligarchie», ragionano P. CARETTI, A. CARDONE, *Diritto dell’informazione e della comunicazione nell’era della convergenza*, Il Mulino, Bologna, 2019, 237 ss.

⁵ Sul punto si veda F. CHIUSI, *Critica della democrazia digitale. La politica 2.0 alla prova dei fatti*, Codice edizioni, Torino, 2013, 12.

⁶ Come sottolinea S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Laterza, Bari, 2014, 13.

⁷ Si veda, in proposito, G. CASALEGGIO, *Web ergo sum*, Sperling & Kupfer, Milano, 2004, 23-5.

⁸ T. BECKER, *Teledemocracy: Bringing back power to the people*, in *Futurist*, 1981, 6 ss.

⁹ Si veda, per tutti, I. BUDGE, *The New Challenge of Direct Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1996, 1 ss.

¹⁰ A.H. BIRCH, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Routledge, London, 1995, 80 ss.

¹¹ Così T. BENEDIKTER, *Democrazia diretta più potere ai cittadini. Un approccio nuovo alla riforma dei diritti referendari*, Edizioni Sonda, Casale Monferrato, 2008, 26.

¹² P. CERI, *Considerazioni conclusive: democrazia diretta e pluralismo*, in ID. (a cura di), *La democrazia dei movimenti. Come decidono i Noglobal*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, 206 ss.

¹³ Cfr., per tutti, già P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2003, 465 ss.

in senso stretto¹⁴ – dall’altro, però, non ci si occuperà in questa sede di tutti gli istituti che ruotano intorno a tale nozione, ma ci si concentrerà essenzialmente sulla produzione della legge e sulle sue “precondizioni” democratiche.

Si è, infatti, compiuta questa scelta perché il procedimento legislativo pare il miglior banco di prova per testare le aspettative di cui la “rivoluzione digitale del Parlamento” si è fatta carico. In particolare, tutte le posizioni che si sono sviluppate all’interno della prospettiva della “democrazia digitale”, anche quelle meno estremistiche¹⁵, aspirano, più o meno esplicitamente, a dare soluzione a quel fenomeno che è d’uso compendiare nella ricorrente formula della “crisi dei partiti politici” e che, se ci si vuole limitare alla nostra storia repubblicana, si origina in un momento che risale nel tempo più di quanto la percezione odierna non faccia pensare e che già Costantino Mortati, constatando l’assenza di qualsivoglia forma di condizionamento sull’azione politica dei partiti da parte degli aderenti e/o degli iscritti, collocava negli anni ’60 del secolo breve¹⁶.

Il rilievo permette di apprezzare come vengano da lontano – e finanche precedano quella che viene generalmente considerata la stagione d’oro del nostro parlamentarismo, quella dell’attuazione costituzionale degli anni ’70¹⁷ – i sentimenti di disillusione e avversione che hanno cucito addosso ai partiti politici italiani l’immagine di catalizzatori di clientele e dispensatori di prebende¹⁸. Cosa che, naturalmente, non genera nessuna meraviglia, perché è sufficiente richiamare alla mente la critica schmittiana al parlamentarismo liberaldemocratico per avere contezza che le questioni di cui si discute non riguardano solo il nostro ordinamento e sono ormai più che centenarie.

¹⁴ Secondo una impostazione che trova accoglimento anche nella risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017, che accorpa nella partecipazione elettronica tre ampie e generali forme di interazione, l’“informazione elettronica”, la “consultazione elettronica” e il “processo decisionale elettronico”: cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0095&from=RO>.

¹⁵ Come lo sono quelle che considerano addirittura “obsoleta” la rappresentanza politica: cfr. già J. NAISBITT, *Megatrends. Ten New Directions Transforming Our Lives*, Warner Books, New York, 1982, 160, e, più di recente, L.K. GROSSMAN, *Electronic Republic: Reshaping American Democracy for the Information Age*, Viking, New York, 1995. Per una ricognizione delle posizioni espresse in tal senso, cfr. T. CASADEI, *La democrazia nell’era di Internet. La filosofia politica di Pierre Lévy e il dibattito contemporaneo sulle reti digitali*, in *Filosofia politica*, 1/2014, 149 ss.

¹⁶ C. MORTATI, *La crisi del Parlamento* (1966), ora in ID., *Problemi di politica costituzionale, Raccolta di scritti*, IV, Giuffrè, Milano, 1972, 166.

¹⁷ Su cui si vedano, almeno, E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, 95 ss.; AA. VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1982; S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazione della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 210 ss.; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 239 ss.

¹⁸ Colpiscono in questo senso le parole di V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1967), in ID., *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, 223.

Ecco perché si ritiene che il vero tema di fondo sia quello della sorte cui è destinata la decisione pubblica legittimata dalla rappresentanza politica generale. Innanzitutto dal punto di vista della “pratica” della democrazia, infatti, il problema sul tappeto ha una sua dimensione e consistenza storica – quella, appunto, legata alla disfunzionalità delle istituzioni parlamentari – e su quella si reputa opportuno centrare l’attenzione.

La questione della «neutralità tecnologica» non tarda, poi, a mostrare il proprio carattere esiziale nemmeno dal punto di vista teorico se si tiene presente che, come ampiamente noto, quella italiana – come, peraltro, molte delle altre democrazie europeo-continentali – superando l’idea liberale che il pluralismo politico determinasse frammentazione e particolarismo¹⁹, nasce sul modello del *Parteienstaat*, cioè «ha bisogno del carattere istituzionale dei partiti politici»²⁰, ovvero concepisce la democrazia come una forma di stato in cui il cuore pulsante dell’ordinamento costituzionale è costituito dalla rappresentanza politica generale che si esprime attraverso la funzione di intermediazione dei partiti²¹.

Nella misura in cui viene considerato come la soluzione alla crisi dei partiti politici, dunque, il ricorso alle potenzialità della Rete viene accreditato anche come la risposta ai problemi della democrazia rappresentativa, in un’ottica che trascende le vicende dei singoli ordinamenti e dei singoli popoli.

Proprio in forza di quanto fin qui evidenziato, si ritiene che sia utile portare l’attenzione soprattutto sulle forme in cui l’intelligenza artificiale e le ICT sono entrate, o potranno in un futuro non remoto entrare, nei meccanismi di creazione del diritto politico per eccellenza, ovvero quello di produzione parlamentare²². Il diritto oggettivo introdotto dalla legge in senso formale, come atto deliberativo conforme delle due Camere del Parlamento, infatti, è quello che manifesta la più diretta tra le forme di legittimazione democratica che la

¹⁹ Come ricorda, in tempi a noi più vicini, F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, in *Federalismi.it*, 23/2016, 2.

²⁰ Come efficacemente afferma M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, Il Mulino, Bologna, 1998, 97.

²¹ Sul punto si veda già il classico del parlamentarismo inglese W. BAGEHOT, *The English Constitution* (1867), trad. it. S. Pastorino, *La Costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995, 141. Nella dottrina italiana più recente, invece, cfr., per tutti, O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralista*, in *Dir. pubbl.*, 3/2004, 851 ss.

²² Come si accennava, dall’analisi resterà, quindi, escluso innanzitutto il tema della c.d. “legimitica”, che, come noto, studia la modellizzazione informatica del ragionamento e delle procedure relative alla produzione legislativa prevalentemente nel campo della redazione dei testi legislativi e che investe, quindi, essenzialmente il *drafting* normativo, lasciando conseguentemente in ombra gli aspetti più politici della produzione normativa (ovvero quelli della legittimazione), che sono, invece, centrali nella prospettiva qui eletta.

rappresentanza politica generale è in grado di esprimere nella liberaldemocrazia parlamentare²³.

2. I livelli di incidenza delle nuove tecnologie sulla produzione del diritto legislativo: le strutture parlamentari

Nella prospettiva d'indagine così definita, pare possibile individuare tre diversi livelli in cui il ruolo dell'intelligenza artificiale e delle ICT incide, già oggi, sulla produzione del diritto politico. Procedendo secondo un ordine di progressiva astrazione rispetto ai lavori che conducono alla singola decisione parlamentare, un primo livello è quello del procedimento legislativo, un secondo livello è quello dell'utilizzo degli algoritmi – soprattutto quelli di interpretazione del consenso – nelle strategie parlamentari dei gruppi e dei *leaders*, un terzo livello, infine, è quello dei condizionamenti che le forme di A.I. esprimono sui processi di formazione dell'opinione pubblica.

In queste pagine, per ragioni di sinteticità, ma anche di maggiore attinenza con l'oggetto della ricerca *Legitech*²⁴, in cui questa riflessione si inserisce, ci si occuperà solo del primo dei citati livelli²⁵, in cui gli algoritmi mostrano una certa capacità di incidenza sull'istruttoria legislativa e sulla stessa produzione dei testi parlamentari. L'esperienza, tratta prevalentemente dal diritto europeo e comparato, dimostra che ciò può avvenire, per lo meno, in relazione a tre distinte modalità, ognuna delle quali pone questioni specifiche in seno all'ordinario funzionamento della forma di stato e della forma di governo.

Una prima modalità è quella dell'utilizzo degli algoritmi, da parte di apposite strutture parlamentari, per l'elaborazione dei dati da offrire all'iniziativa legislativa dei parlamentari e all'istruttoria nel procedimento di formazione della legge. Ne sono esempio l'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* francese, il *Büro für Technikfolgen-Abschätzung* tedesco, il *Parliamentary Office of Science and Technology* istituito presso il Parlamento inglese, l'*Office of Technological Assessment* statunitense e il *Panel for the Future of Science and Technology* operante presso il Parlamento europeo. Il ricorso a una burocrazia parlamentare specificamente destinata a mettere a servizio dei lavori parlamentari le risorse dell'intelligenza artificiale per la

²³ Cfr., per quanto ancora in una prospettiva che muove tutta dall'idea di libertà (vedi *infra*, note 67 e 68), R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Librairie de la société du Recueil Sirey, Paris, 1931, 30.

²⁴ Si tratta del progetto "*Assemblee rappresentative ed innovazione tecnologica dopo la pandemia: la "reingegnerizzazione" delle procedure parlamentari e del drafting legislativo (Legitech)*", coordinato da Renato Ibrido e Enrico Borghetto ed ammesso al finanziamento dell'Università degli studi di Firenze per il biennio 2022-2023 nell'ambito del bando per il sostegno all'avvio dell'attività di ricerca.

²⁵ Per una considerazione degli altri due ambiti evocati, volendo, si possono vedere la ricostruzione e le riflessioni svolte in A. CARDONE, "*Decisione algoritmica*" vs *decisione politica?* A.I., *Legge, Democrazia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, 59 ss.

ricostruzione dei dati fattuali e dello stato dell'arte della materia da normare offre, certamente, significative leve per riequilibrare il rapporto tra Parlamento e Governo nel procedimento legislativo, soprattutto nelle materie ad elevata complessità tecnica e scientifica²⁶.

Tale strumento, infatti, consente al primo di acquisire quei margini di autonomia valutazione della realtà che sono imprescindibili per poter maturare iniziative legislative anche indipendenti dalle scelte del Governo, che, invece, generalmente, è l'unico soggetto della forma di governo parlamentare ad avere conoscenza diretta dei dati e degli elementi fattuali attraverso le strutture ministeriali.

Non si può, però, non sottolineare al riguardo che questo tipo di organi pongono delicati problemi di indipendenza dei soggetti che operano al loro interno e di trasparenza e conoscibilità non solo dei codici degli algoritmi utilizzati, ma anche dei dati processati attraverso detti algoritmi. In difetto di entrambi i presupposti, infatti, i margini di rinnovata autonomia che il Parlamento viene ad acquisire rispetto al Governo all'interno del procedimento legislativo finiscono per non dare alcun reale *surplus* di legittimazione democratica alle decisioni prese, perché esse risultano opache proprio in relazione alle premesse valutative costruite grazie agli strumenti dell'intelligenza artificiale.

Ai fini del riequilibrio della forma di governo si deve, inoltre, tener presente che, nella generalità dei casi, lo sviluppo degli strumenti intelligenza artificiale per l'implementazione delle politiche pubbliche è organizzato in modo da essere inquadrato nelle strutture governative, con varietà di soluzioni, che vanno dall'istituzione di una struttura centralizzata alle dipendenze della Presidenza del Consiglio (come nel caso del nostro Dipartimento per la trasformazione digitale, istituito con d.p.c.m. 19 giugno 2019) o di un singolo Ministero (come nel caso del *Digital Directorate* in Scozia) alla creazione di distinte strutture operative presso i vari dicasteri (come nel caso della Germania)²⁷.

Ciò fa sì che l'eventuale creazione di una burocrazia parlamentare con competenze "interne" sull'intelligenza artificiale vada semmai a colmare un *gap* del Parlamento rispetto al Governo, più che a ridare al primo quella centralità nel procedimento legislativo che si è persa da tempo e per svariate ragioni, non legate certo all'utilizzo delle forme di intelligenza artificiale. Inoltre, laddove sussiste una autonoma capacità del Parlamento di ricorrere nell'istruttoria legislativa a strumenti di questo tipo si pone un problema di coerenza e univocità delle elaborazioni computazionali effettuate dalle strutture parlamentari e da quelle governative, essendo altrimenti per lo meno singolare che all'interno

²⁶ Cfr., per tutti, C. CASONATO, *Evidence Based Law. Spunti di riflessione sul diritto comparato delle scienze della vita*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1/2014, 179 ss.

²⁷ B. CAROTTI, *Algoritmi e poteri pubblici: un rapporto incendiario*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2020, 9.

dello stesso procedimento legislativo possano essere spesi dati aggregati diversi a seconda della loro origine (parlamentare o governativa).

3. //crowdsourcing policymaking

Una seconda variabile operativa di utilizzo dell'intelligenza artificiale nella produzione dei testi parlamentari è quella della partecipazione popolare basata sul c.d. *crowdsourcing policymaking*. Alla sua base riposa la nozione, di difficile perimetrazione dal punto di vista giuridico²⁸ più di quanto non lo sia da quello sociologico e antropologico²⁹, di “saggezza della moltitudine”, la quale muove dal convincimento che la comunità politica, attraverso la continua comunicazione tra gli individui delle proprie esperienze personali, generi un sapere collettivo che consegue «un grado di saggezza e conoscenza pratica che superano perfino quelle dell'individuo più eccellente»³⁰.

La stessa nozione di democrazia, in questa prospettiva, presuppone l'esistenza di un senso comune perché si assume che l'ideale dell'autogoverno porti con sé la conclusione che, essendo il cittadino «la sola origine e l'origine ultima del potere», «una buona istituzione o un buon provvedimento è ciò che in linea di massima un cittadino approverebbe»³¹. Il ricorso alla “saggezza della moltitudine”, conseguentemente, è assunto come uno strumento per superare quello stato di apatia in cui le masse sono cadute nella contemporaneità e che, come noto, Moses Israel Finley indicava, in polemica con gli autori della teoria delle *élite*, come una delle cause del decadimento dell'ideale democratico degli «antichi»: ideale virtuoso perché tendeva all'instaurazione di un governo ispirato a finalità ideali (libertà, giustizia, virtù), mentre la «democrazia dei moderni» non considera le finalità morali dell'ordinamento ma solo la sua funzionalità o efficienza³².

²⁸ Si veda, per una prima impostazione della problematica, C.R. SUNSTEIN, *Infotopia: How many minds produce knowledge*, Oxford University Press, Oxford, 2006, passim.

²⁹ Per tutti, cfr. P. LÉVY, *L'Intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace* (1994), trad. it. D. Feroldi, M. Colò, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Feltrinelli, Milano, 2002, passim, per la contestualizzazione del cui pensiero nel filone dei classici della sociologia dell'800 si veda L. CORCHIA, *La democrazia nell'era di Internet. Per una politica dell'intelligenza collettiva*, Le Lettere, Firenze, 2011, 65.

³⁰ J. WALDRON, *The dignity of legislation* (1999), trad.it. A. Pintore, *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*, Giuffrè, Milano, 2001, 140. Come opportunamente rilevano B. BIMBER, A.J. FLANAGIN, C. STOHL, *Collective Action in Organizations, Interaction and Engagement in an Era of Technological Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 69, quest'orizzonte di idee presuppone che, come nelle credenze delle società arcaiche, non vi sia distinzione tra personale e collettivo, per cui esso, nella realtà delle società complesse contemporanee, contribuisce a relativizzare e a ridimensionare la distinzione tra pubblico e privato.

³¹ R. BOUDON, *Renouveler la démocratie* (2006), trad. it. F. Magliacane, *Elogio del senso comune. Rinnovare la democrazia nell'era del relativismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, 386.

³² M.I. FINLEY, *Democracy Ancient and Modern* (1973), trad. it. G. Di Benedetto, F. De Martino, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Mondadori, Milano, 1992, passim.

Con l'espressione *crowdsourcing legislation*, segnatamente, si fa riferimento a quelle consultazioni aperte attraverso cui i cittadini possono esprimere su piattaforme digitali la propria opinione su ipotesi di interventi legislativi, che vengono poi sintetizzate da sistemi informatici che restituiscono l'orientamento finale che risulta dalla sommatoria dei contributi individualmente dati³³.

3.1 (segue): le ICT nel modello europeo di partecipazione popolare ai procedimenti normativi

Una prima classe di istituti riguarda le forme di partecipazione che gravitano intorno alla fase dell'iniziativa legislativa, intendendosi questa in maniera estensiva fino a ricomprendere tutti i passaggi precedenti l'analisi del testo da parte dell'Assemblea parlamentare.

Nell'ordinamento dell'Unione un forte impulso all'adozione di strumenti informatici nella produzione del diritto politico è venuto dal nuovo art. 11 del TUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, il quale ha sancito il principio per cui «Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione» (co. 1)³⁴. Tale principio è stato, infatti, declinato dal medesimo articolo stabilendo che «Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate» (co. 3) e, per quanto riguarda più direttamente il procedimento normativo, prevedendo che un milione di cittadini dell'Unione, appartenenti ad un «numero significativo» di Stati membri, possa prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea a presentare una «proposta appropriata» su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati (co. 4).

Sul primo versante, quello delle consultazioni, l'accordo interistituzionale «Legiferare Meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea, firmato il 13 aprile 2016 ed entrato in vigore il 13 maggio 2016, ha stabilito, al paragrafo 19, che la consultazione del pubblico e dei portatori di interesse è parte integrante del processo decisionale europeo e del miglioramento della sua qualità. L'Accordo prevede, in particolare: che la Commissione europea, prima di adottare una proposta, conduca consultazioni

³³ T. AITAMURTO, *Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making*, Publications of the Committee for the Future, Parliament of Finland, Helsinki, 2012, 8 ss. Si veda anche la definizione data da D.C. BRABHAM, *Crowdsourcing*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 2013, 7: «an online, distributed, problem-solving, and production model that leverages the collective intelligence of online communities to serve specific organizational goals».

³⁴ Tra i numerosi commenti cfr. F. DONATI, *Art. 11*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, 99 ss.

pubbliche in maniera aperta e trasparente, facendo in modo che le modalità e le scadenze di dette consultazioni permettano una partecipazione quanto più ampia possibile; che la Commissione incoraggi, anche tramite le risorse della Rete, la partecipazione diretta alle consultazioni delle piccole e medie imprese e degli altri destinatari delle norme *adottande*; che i risultati delle consultazioni del pubblico e dei portatori di interesse siano comunicati senza ritardo ai co-legislatori e resi pubblici.

Sul secondo versante, le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione dell'iniziativa legislativa popolare europea sono stabilite dall'art. 24, co. 1, TFUE³⁵, il quale prevede in materia una riserva di regolamento, che è stata esercitata in prima battuta con il reg. UE 2011/21, poi abrogato e sostituito dal reg. UE 2019/788, adottato su impulso di una risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 28 ottobre 2015 ed entrato in vigore il primo gennaio 2020. La nuova disciplina, per quanto qui di più prossimo interesse, prevede l'istituzione di un servizio di *helpdesk* e di una piattaforma collaborativa *online* quale spazio di discussione e di consulenza e sostegno ai promotori dell'iniziativa legislativa, nonché la creazione di un sistema centrale di raccolta elettronica gestito dalla Commissione e la possibilità per i firmatari di essere informati sullo stato di avanzamento della proposta attraverso *e-mail*.

Al ricordato complesso delle norme dei trattati e delle relative previsioni e accordi attuativi è stata data implementazione informatica attraverso l'istituzione del portale della Commissione *Contribuire al processo legislativo*³⁶, all'interno del quale, previa registrazione e *login* (effettuabile anche tramite gli *accounts social*, ma dei soli *Facebook*, *Twitter* e *Google*), è possibile accedere alle tre sezioni dedicate a *Di la tua sulle iniziative della Commissione*, *Formula dei suggerimenti per migliorare le leggi* e *Avviare o sostenere un'iniziativa dei cittadini europei*.

All'interno della prima sezione è possibile contribuire alle consultazioni relative alla predisposizione delle politiche da parte della Commissione. La partecipazione si estrinseca in tre distinte fasi, scandite all'interno di una «Tabella di marcia». Una prima fase consente di commentare, anche in maniera anonima, la proposta che la Commissione avvia alla consultazione, articolando in un apposito *form* il proprio pensiero sull'opportunità dell'intervento normativo e sulle sue finalità, con la possibilità di allegare documenti in formato

³⁵ Per un'analisi delle principali questioni emerse dalla prassi cfr. A. SIMONCINI, E. LONGO, *Il primo scoglio del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2013, 4 ss., e N. LAZZERINI, *Sulla possibilità di presentare un'iniziativa dei cittadini dell'Unione relativa a una "proposta complessa" e l'obbligo della Commissione europea di motivare in modo dettagliato il rifiuto di registrarla: brevi considerazioni sulla sentenza Minority SafePack*, ivi, 1/2017, 1 ss. Sull'istituto si veda, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, il volume di R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

³⁶ Disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_it.

elettronico. Una seconda fase permette, invece, di partecipare alla «valutazione di impatto iniziale», che ha lo scopo di analizzare più in dettaglio la questione su cui si progetta di intervenire, di stabilire se sia opportuno adottare iniziative a livello dell'UE e di individuare i possibili effetti economici, sociali e ambientali delle varie soluzioni delineate. Anche in questo caso, la partecipazione si traduce nel «riempimento» di un «campo» nel quale esprimere la propria opinione e nella facoltà di allegare *files* a sostegno del giudizio espresso. Una terza fase, infine, si inserisce nel momento immediatamente precedente la formulazione della proposta definitiva della Commissione e si articola nella compilazione di un questionario in cui il cittadino-utente è chiamato a rispondere a una serie di domande specifiche che riguardano il contenuto delle singole misure che si intende adottare.

Nella sezione *Formula dei suggerimenti per migliorare le leggi*, invece, è possibile far sapere alla Commissione europea in che modo, a proprio parere, gli oneri normativi potrebbero essere ridotti e le norme in vigore migliorate e rese più efficaci. La partecipazione si realizza all'interno della piattaforma *Fit for future* e consente di dare il proprio contributo ad un gruppo di esperti – composto da rappresentanti degli Stati membri, del Comitato delle regioni, del Comitato economico e sociale europeo e dalle parti interessate – chiamato ad esprimere pareri alla Commissione sui progetti di semplificazione normativa. Il gruppo lavora secondo un programma annuale che contiene una selezione di temi sui quali la Commissione ha avviato un'iniziativa di riduzione degli oneri normativi. Il sito appositamente predisposto per questa consultazione, *Di' la tua: semplifichiamo!*, consente di esprimere commenti, anche qui con indicazione dei dati personali o in forma anonima. È possibile inviare «suggerimenti» durante tutto l'anno: quelli ricevuti entro il 30 aprile vengono analizzati nell'ambito del programma di lavoro della piattaforma dell'anno in corso, mentre quelli trasmessi dopo tale data saranno esaminati nell'ambito del programma di lavoro dell'anno successivo. Tutte le comunicazioni ricevono una risposta, ma il gruppo di esperti seleziona quali utilizzare nei pareri che rende alla Commissione sulla semplificazione degli atti normativi.

Avviare o sostenere un'iniziativa dei cittadini europei è, infine, la sezione dedicata all'iniziativa legislativa popolare. Essa prevede un percorso articolato in 6 «tappe»: una prima di «preparazione», il cui scopo è di costituire un gruppo di promotori (composto da almeno 7 cittadini residenti in 7 Stati membri) e decidere se ci si intende avvalere del sistema pubblico informatico messo a disposizione per la raccolta delle firme (oppure di uno privato «certificato»); una seconda di «registrazione» dell'iniziativa presso la Commissione, che si realizza attraverso la creazione di un *account* dei promotori, al quale, entro due mesi,

viene comunicato se l'iniziativa è ammissibile³⁷; una terza di raccolta delle adesioni (pari ad un milione di cittadini, appartenenti ad almeno 7 Stati membri), che, come detto, si può effettuare tramite la piattaforma *online*; una quarta di «verifica delle dichiarazioni di sostegno», esperibile attraverso un sistema informatico di trasmissione delle firme alle autorità nazionali competenti; una quinta, di presentazione formale dell'iniziativa, che si espleta attraverso l'inoltro informatico di un modulo disponibile sull'*account* riservato ai promotori, da trasmettere insieme alle copie di tutti i certificati ricevuti dalle autorità nazionali competenti a confermare il raggiungimento del numero minimo di firme; una sesta, infine, relativa all'«esame» della proposta.

Quest'ultima «tappa», in particolare, scandisce il passaggio dalla dimensione virtuale del procedimento a quella reale. Essa prevede, infatti, che i promotori: entro 1 mese, incontrino i rappresentanti della Commissione, in modo da illustrare in dettaglio le questioni sollevate nella proposta normativa; entro 3 mesi, presentino l'iniziativa in un'audizione pubblica al Parlamento europeo, con la possibilità che quest'ultimo proceda ad un dibattito generale (in seduta plenaria) e adotti eventualmente una risoluzione; entro 6 mesi, ottengano una risposta dalla Commissione con l'esposizione dell'eventuale azione che intende intraprendere a seguito dell'iniziativa e l'esplicitazione delle relative ragioni per intervenire o meno in tal senso.

È bene sottolineare a quest'ultimo riguardo, da un lato, che la risposta consiste in una comunicazione formalmente adottata dai commissari europei e pubblicata in tutte le lingue ufficiali dell'UE, dall'altro, che la Commissione non ha alcun obbligo di elaborare una proposta di atto normativo che dia seguito all'iniziativa popolare, potendo discrezionalmente ritenere che l'esigenza sollevata o non sia meritevole di intervento oppure possa essere soddisfatta anche attraverso misure non legislative.

Nel caso in cui, invece, essa si determini alla formulazione di una proposta di atto normativo, essa verrà “trasferita” nella prima delle tre sezioni analizzate, in cui verrà sottoposta alle forme di consultazione ivi previste. Le uniche forme di interazione e discussione tra cittadini che si svolgono in questa terza sezione sono, quindi, quelle relative ai *forum*, all'interno dei quali è possibile cercare altri soggetti con cui formare un comitato di promotori e promuovere la propria iniziativa per raggiungere il numero minimo di adesioni.

³⁷ In base alla citata disciplina vigente, infatti, la Commissione infatti, registra l'iniziativa soltanto se: il gruppo dei promotori è stato costituito e sono state nominate le persone di contatto (rappresentante e supplente); l'eventuale entità giuridica è stata appositamente costituita per gestire l'iniziativa e il rappresentante è autorizzato ad agire a suo nome; l'iniziativa riguarda una questione per la quale la Commissione ha la competenza di proporre una normativa europea; l'iniziativa non è ingiuriosa, futile o vessatoria e rispetta i valori dell'UE, di cui all'art. 2 TUE e i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

In estrema sintesi, l'analisi dell'esperienza in essere nell'ordinamento dell'Unione pare ascrivibile a quei modelli che non comportano una elaborazione algoritmica delle preferenze e delle opinioni espresse dai cittadini all'interno dei procedimenti di formazione degli atti normativi, ma che "si limitano" a fornire strumenti informatici di supporto, da un lato, alla partecipazione popolare, dall'altro, all'esercizio delle funzioni legislative dei competenti organi costituzionali³⁸.

3.2 (segue): le esperienze finlandese e islandese di *crowdsourcing legislation* nel campo dell'iniziativa legislativa. Il modello italiano in attesa di attuazione

Altre significative esperienze si traggono, come si è accennato, dal diritto comparato. Ne è un esempio la revisione costituzionale finlandese del 2012, che ha introdotto l'obbligo per il Parlamento di votare, e non soltanto mettere in discussione³⁹, qualsiasi iniziativa di *crowdsourcing* che raggiunga almeno 50.000 firme (la c.d. *Kansalaisaloite*). Alla novella è stata data implementazione attraverso un progetto privato, asseritamente indipendente dal punto di vista politico⁴⁰, denominato *Open Ministry*, che nell'ottobre del 2012 ha istituito una piattaforma digitale per la discussione delle proposte di iniziativa dei cittadini.

Dopo la registrazione sul portale, ciascun utente può presentare la propria proposta, a condizione che il progetto promuova l'uguaglianza, il benessere umano, naturale e ambientale e mostri attenzione ai temi della società dell'informazione. Successivamente, la proposta è classificata in una apposita pagina sul sito, dove, tramite un *blog*, le persone iscritte alla piattaforma possono commentarla, discuterla e sostenerla, al fine di raggiungere la formulazione più corrispondente ai bisogni della comunità. In seguito, alla luce dei commenti emersi, gli organizzatori del sito creano per ogni disegno di legge un gruppo direttivo, composto anche da esperti del settore in questione, che assistono i cittadini a predisporre la bozza della proposta per l'iniziativa dei cittadini. Infine, il testo definitivo viene caricato sul sito istituzionale (*Kansalaisaloite.fi*), dove è possibile registrarsi e firmare elettronicamente l'iniziativa. Una volta raggiunte le 50.000 adesioni, la proposta viene trasmessa al Parlamento, dove le concrete iniziative legislative vengono perfezionate secondo gli standard del

³⁸ Per un monitoraggio delle iniziative presentate, e del loro stato, si rinvia al sito dedicato, consultabile all'indirizzo https://europa.eu/citizens-initiative/_it. Ad oggi, a fronte di 103 richieste di registrazione, sono 78 le iniziative registrate e solo 6 quelle concluse (cioè, "andate a buon fine").

³⁹ Sul punto cfr. H.S. CHRISTENSEN, M. KARJALAINEN, L. NURMINEN, *Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoim Ministeriö in Finland*, in *Policy & Internet*, 1/2015, 25 ss.

⁴⁰ Come si può apprendere dalle dichiarazioni del suo promotore, disponibili all'indirizzo <https://www.sitra.fi/hankkeet/avoim-ministerio/>.

drafting parlamentare, restando, dunque, la redazione finale dell'articolato nella esclusiva competenza e responsabilità politica del Parlamento⁴¹.

Dopo una iniziale fase di sperimentazione, che ha portato alla presentazione di sei proposte di legge e all'approvazione parlamentare di una legge sul *same-sex marriage*, l'istituto è, però, caduto in desuetudine e lo stesso portale *Open Ministry* è stato chiuso nel 2016 per carenza di fondi, per cui la *Kansalaisaloite* funziona oggi solamente attraverso il sito istituzionale, che si riduce a poco più di uno strumento digitalizzato per la raccolta delle firme.

Un altro noto esempio, ancor meno fortunato negli esiti, è quello della revisione costituzionale avviata nel 2009 in Islanda. All'interno di un articolato procedimento che ha visto in varie forme il ricorso alle risorse della Rete⁴², infatti, la bozza di progetto di riforma redatta da un Consiglio costituzionale composto da 25 soggetti di nomina parlamentare è stata sottoposta in consultazione ai cittadini del *Web* non solo tramite un apposito sito istituzionale, ma anche tramite *Social Networks* e piattaforme (quali *Facebook*, *Twitter*, *Youtube* e *Flickr*) e ancora tramite l'invio di *e-mail*. Il procedimento ha, così, raccolto 3.600 commenti e circa 360 suggerimenti (su una popolazione totale di circa 320.000 abitanti)⁴³ e sulla base degli esiti di questa consultazione il Consiglio ha poi completato la bozza.

Gli entusiastici commenti dei *cyber-ottimisti*, che salutarono l'esperimento come *the first crowdsourced constitution*⁴⁴, si sono però, poi, stemperati quando il testo, approvato dal Consiglio costituzionale all'unanimità, dopo dodici successive revisioni, è stato trasmesso al Parlamento, dove, nonostante l'esito favorevole del referendum del 20 ottobre 2012⁴⁵, si è arenato per la sua mancata approvazione da parte dei 2/3 del Parlamento neoletto, richiesta dall'art. 79 della Costituzione del 1944, il quale prevede che all'approvazione popolare della riforma faccia seguito lo scioglimento delle Camere⁴⁶.

⁴¹ Su questo modello cfr. M. LASTOVKA, *Crowdsourcing as New Instrument in Policy Making: Making the Democratic Process More Engaging*, in *European View*, 14/2015, 93 ss.

⁴² Per una prima ricostruzione analitica, cfr. L.G. SCIANNELLA, *Il processo costituente islandese e la democrazia 2.0*, in C. DI MARCO, F. RICCI, L.G. SCIANNELLA (a cura di), *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 53 ss. e B.T. BERGSSON, P. BLOKKER, *The Constitutional Experiment in Iceland*, in K. POCZA (ed.), *Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?*, Nomos, Baden-Baden, 2013, 1 ss.

⁴³ Dati esposti da G. GOMETZ, *Democrazia elettronica: teorie e tecniche*, Ets, Pisa, 2017, 107.

⁴⁴ Cfr. *Icelanders back first 'crowdsourced constitution'*, 22 October 2012, available at <http://www.euractiv.com/enlargement/icelanders-opens-way-crowdsourced-news-515543>.

⁴⁵ Sul punto cfr. T. GYLFASSON, *Iceland: How Could This Happen?*, in *Cesifo Working Paper n. 4605*, CESifo, Munich, 2014, 29; ID., *Democracy on Ice: a Post Mortem of the Icelandic Constitution*, in *OpenDemocracy*, 19 June 2013, available at https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/democracy-on-ice-post-mortem-of-icelandic-constitution/#_ftn1.

⁴⁶ Al riguardo cfr. T. ABBIATE, *La e-participation e i processi di elaborazione e revisione costituzionale*, in *Ianus*, 11/2014, 9 ss.

Anche nel nostro ordinamento, sulla spinta dell'emergenza pandemica⁴⁷, l'art. 1, commi 341-4, della legge di bilancio 2021 (l. 30 dicembre 2020, n. 178) ha introdotto la possibilità di raccogliere in modalità digitale le firme necessarie per la presentazione delle richieste di referendum e delle proposte di legge di iniziativa popolare. La Presidenza del Consiglio, attraverso un d.p.c.m. cui è demandata la fase attuativa, avrebbe dovuto assicurare l'entrata in funzione della necessaria piattaforma informatica entro il 31 dicembre 2021. Lo schema di d.p.c.m. non è, però, stato ancora adottato, con la conseguenza che ad oggi è vigente la disciplina transitoria, dettata dall'articolo 1, comma 344, della medesima legge di bilancio, la quale prevede la possibilità di raccogliere le firme per la proposta referendaria con le modalità di cui dall'art. 20, comma 1-bis, del codice dell'amministrazione digitale (d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82), ovvero tramite firma digitale non soggetta ad autenticazione. Di tale possibilità, per la prima volta, si sono avvalsi i promotori dei referendum del giugno 2022, anche in relazione ai quesiti poi non ammessi dalla Corte costituzionale in tema di omicidio del consenziente (sent. n. 50 del 2022) e di c.d. "legalizzazione delle droghe leggere" (sent. n. 51 del 2022).

3.3 (segue): il *crowdsourcing* applicato all'istruttoria legislativa. I modelli brasiliano e cileno

Una seconda modalità di utilizzo dell'intelligenza artificiale nell'elaborazione dei testi legislativi, che si può inquadrare anch'essa negli istituti di *crowdsourcing legislation*, attiene invece al cuore della fase istruttoria e non soltanto all'iniziativa legislativa. Si intende fare riferimento a quelle forme di partecipazione che utilizzano piattaforme informatiche per la raccolta delle proposte popolari di redazione e/o modifica di un testo oggetto di discussione parlamentare. Istituti, dunque, che, a differenza dei precedenti, si caratterizzano per comportare intersezioni e sovrapposizioni tra partecipazione popolare e lavori istruttori del Parlamento.

È il caso questo, ad esempio, del sistema *Wikilegis* in uso presso la *Câmara dos Deputados* brasiliana⁴⁸, che consente ai cittadini di discutere e avanzare modifiche alla redazione delle proposte di legge in corso di esame parlamentare, alla stregua di un vero e proprio un *editor* collettivo dei testi normativi. *Wikilegis* fa parte di una più ampia piattaforma, *e-Democracia*, la quale comprende quattro principali applicazioni, che consentono di seguire il processo legislativo in ogni sua fase, dalla presentazione dell'iniziativa, alla sua discussione in

⁴⁷ Ma la previsione normativa, in realtà, fa riferimento al diverso «fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica».

⁴⁸ Disponibile all'indirizzo <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/>.

aula, fino alla sua approvazione finale⁴⁹: in particolare, *Audiências Interativas* consente di assistere in diretta alle sedute della Camera e permette agli utenti di interagire con i partecipanti fisici e virtuali; *Expressão* permette di partecipare a un *forum* per la discussione *online* dei lavori parlamentari; *Pauta Participativa* serve per definire la priorità di voto dei progetti della Camera; la citata *Wikilegis*, infine, come si accennava, è un'applicazione creata per la redazione collaborativa dei testi di legge.

Segnatamente, le proposte legislative sono pubblicate sulla piattaforma su iniziativa dei deputati che ne sono relatori o autori e tutti i cittadini possono proporre commenti o nuove formulazioni rispetto ad ogni articolo del testo. La recensione del cittadino, che si presenta come un fumetto a lato del progetto di legge con nome dell'autore e data, può essere letta dagli altri utenti, che la possono votare sostenendola con l'apposita icona di approvazione o esprimendo un parere negativo, in una logica assai simile a quella dei *like* sui *Social Networks*. I diversi commenti sono poi classificati accanto alla disposizione legislativa cui fanno riferimento in base al numero di voti ricevuti e alla percentuale di approvazione da parte degli utenti⁵⁰.

All'esito della partecipazione, il sistema raccoglie e seleziona per oggetto e disposizione di riferimento i contributi collettivi, presentandoli in maniera strutturata e collegata ai singoli articoli in modo da facilitare il loro recepimento nel testo finale. In particolare, per semplificare il discorso e favorirne la fluidità, sono stati introdotti dei "consulenti legislativi", ad oggi persone fisiche alle dipendenze della Camera dei rappresentanti⁵¹, i quali moderano il contenuto degli interventi della comunità virtuale, valutano la fattibilità dei suggerimenti e riformulano gli emendamenti. Alla scadenza del termine, i consulenti riassumono il risultato della partecipazione per produrre un "rapporto finale" da sottoporre alle commissioni parlamentari competenti. Il rappresentante può, quindi, attingere al risultato del lavoro svolto dall'"intelligenza collettiva" e presentare il disegno di legge alla Camera dei deputati, mentre spetterà poi alle

⁴⁹ A. ROY, K. CHAR, *Constituent Engagement Tools in Brazil: A Conversation with Paulo Henrique*, in *The GovLab*, 24 July 2018, available at <https://blog.thegovlab.org/post/constituent-engagement-tools-in-brazil-a-conversation-with-paulo-henrique>. Paulo Henrique è il direttore di *LabHacker*, sviluppatore dell'attuale versione di *e-Democracia*.

⁵⁰ Il funzionamento della piattaforma è stato testato da chi scrive (senza, però, poter utilizzare tutte le funzionalità riservate ai cittadini) in relazione alla discussione sulla libertà, responsabilità e trasparenza di Internet, reperibile all'indirizzo <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/p/12-lei-brasileira-de-liberdade-responsabilidade-e-transparencia-na-internet/estatisticas/>.

⁵¹ Ma si veda l'intervista rilasciata da Cristiano Ferri Soares de Faria, uno dei fondatori della piattaforma *e-Democracia*, disponibile all'indirizzo <https://civictech.guide/listing/wikilegis/> (min. 3:46), il quale sottolinea che la grande quantità di dati che il sistema si trova già oggi a gestire rende prossimo il ricorso a ulteriori implementazioni tecnologiche attraverso forme di *A.I.*

commissioni valutare il “rapporto finale” e decidere se accettare o meno, e in che misura, le modifiche alla proposta di legge.

Altra significativa esperienza è quella del *Congreso Virtual* cileno, nato nel 2018 per sviluppare l’originario progetto *Senador Virtual* del 2003, una piattaforma attiva per il solo Senato allo scopo di sensibilizzare i cittadini sul funzionamento del processo decisionale e consentire ai senatori di acquisire sistematicamente conoscenza delle opinioni della società civile in materie oggetto di proposte legislative⁵². L’idea di fondo, da cui il nome dell’applicazione, era quella di permettere all’utente di analizzare le proposte legislative come un vero senatore: una volta registrati, i cittadini potevano esprimere le proprie opinioni sulle proposte di legge, prima in via generale e poi sui singoli articoli⁵³. A differenza del modello originario, *Congreso Virtual* non solo è esteso ad entrambe le camere del Parlamento cileno, ma, nella sua versione entrata in regime nel 2020, permette anche un maggior grado di interazione deliberativa. Dopo la registrazione, e una volta effettuato il *login*, è possibile accedere a tre funzionalità: *Propuestas de Ley*; *Proyectos de Ley* e *Consultas Publicas*⁵⁴.

Nella prima delle tre sezioni, è possibile accedere a una lista delle iniziative legislative disponibili⁵⁵ e chiedere che una (presentata da un membro del Congresso o del Governo) venga inserita sul portale come progetto di legge (attraverso il comando *Incluir a Congreso Virtual*). È anche possibile domandare l’ammissione del progetto di legge con urgenza (*Pedir urgencia*). Entrambe le richieste funzionano sul modello di una *mail*, nella quale l’utente è chiamato a giustificare il proprio interesse e, nel caso di urgenza, le motivazioni che lo spingono a chiedere l’accorciamento dei tempi. Le proposte di legge con più richieste vengono inserite sulla piattaforma per essere sottoposte alla votazione da parte degli utenti.

⁵² Si veda il sito <https://www.senadorvirtual.cl/proyectos>. In dottrina, cfr. C.F.S. FARIA, *The open parliament in the age of the internet: Can the people now collaborate with legislatures in lawmaking?*, Câmara dos Deputados, Brasília, 2013, 166.

⁵³ E.A. MORENO, D.B. TRAVERSO, *E-participación en el Senado chileno: ¿aplicaciones deliberativas?*, in *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, n. 51, sep. 2009, 252.

⁵⁴ Il funzionamento descritto è stato verificato da chi scrive dopo la registrazione, consentita anche ai non cittadini, sul portale <https://congresovirtual.cl>.

⁵⁵ Le iniziative sono, infatti, limitate a quelle su materie ritenute di interesse e le proposte sono vagliate da un comitato istituzionale, il *Grupo Bicameral de Transparencia*, allo scopo di limitare la partecipazione popolare ai temi oggetto di discussione in aula o comunque di pubblico interesse. Questo comitato, composto da giuristi, giornalisti, informatici e dai segretari di ciascuna delle commissioni parlamentari, oltre a decidere i temi di discussione sulla piattaforma e il tempo delle votazioni e consultazioni *online*, svolge un ruolo di collegamento tra l’attività partecipativa e quella legislativa vera e propria, tramite l’analisi dei risultati delle votazioni e dei suggerimenti dei cittadini, la selezione dei progetti di legge da discutere e la consegna del rapporto alle commissioni parlamentari, che discuteranno *ratione materiae* le varie proposte.

La proposta passa così alla sezione “Progetti di Legge”, in cui gli utenti possono visualizzare i vari disegni di legge in discussione, classificabili in base a diversi criteri (data di creazione, voti generali favorevoli o contrari in ordine crescente e decrescente, ecc.), e, accedendo ad ognuno di essi, esprimere un voto sul progetto complessivamente considerato. Oltre al voto complessivo, la piattaforma consente una prima fase discussione sui principi generali del disegno di legge, con lo scopo di approvare o respingere il progetto tenendo conto degli aspetti fondamentali contenuti nella mozione e con la possibilità per gli iscritti di esprimere la propria posizione in un’apposita sezione di commenti (classificabili in base a diversi criteri: per data di creazione, “mi piace” in ordine crescente e decrescente, ecc.).

Vi è, poi, una seconda fase di partecipazione, eventuale e riservata al caso in cui il progetto venga discusso e approvato in prima battuta in sede legislativa, nella quale gli utenti possono esaminare il progetto in dettaglio, commentando e votando i singoli articoli (con possibilità di voto a favore, contrario e anche di astensione). Nel profilo di ciascun utente vengono registrate le opinioni e i commenti espressi per le diverse votazioni, in modo da consentire di seguirne le evoluzioni. Accanto alla sezione dei voti e dei commenti sono presenti altre finestre, relative al tracciamento del progetto (in commissione e in aula), ai grafici dei risultati della votazione (disponibili una volta scaduto il termine per votare), oltre a eventuali dettagli ed allegati.

Infine, la terza sezione, relativa alle “Consultazioni Pubbliche”, permette all’utente di esprimere la propria opinione (votando a favore, contro o astenendosi) su brevi quesiti relativi all’introduzione o abrogazione di singole disposizioni, in una forma simile a quella referendaria.

3.4 (segue): l’embrionale esperienza italiana in tema di apertura del procedimento legislativo

In uno stadio più embrionale, rispetto a quelle fin qui analizzate, versa l’esperienza dell’ordinamento costituzionale italiano in tema di ricorso alle ICT per la partecipazione popolare al procedimento legislativo, che si inserisce in una ormai consolidata linea di tendenza evolutiva orientata verso la “processualizzazione” e l’apertura all’esterno del procedimento legislativo⁵⁶.

La prassi più significativa in materia è certamente quella del Senato della Repubblica, che, in data 12 settembre 2017, ha adottato le *Linee guida e nuove tecnologie per le consultazioni promosse dal Senato*⁵⁷, che rappresentano il punto

⁵⁶ Sul punto già R. DICKMANN, *L’organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006, 92 ss., e L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell’ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell’universalismo procedurale*, Jovene, Napoli, 2012, 261 ss., spec. 288 ss.

⁵⁷ Consultabili all’indirizzo http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento/files/000/028/616/Linee_guida_consultazioni_ITA.pdf.

di arrivo dell'esperienza di alcune consultazioni realizzate, nel corso della XVII legislatura, in base a tecniche e modalità di analisi diverse, definite *case by case* in considerazione della specifica area di indagine e degli obiettivi dell'organo che le promuoveva. Da questo modo di procedere casistico è emersa l'esigenza di definire principi e requisiti uniformi per le consultazioni promosse dal Senato che cercassero di trovare il giusto punto di equilibrio tra la necessità di non irrigidire lo strumento e l'opportunità di recepire gli *standards* e le *best practices* a livello internazionale ed europeo, anche in coerenza con il processo di definizione delle *Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia*, promosse dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le *Linee guida* promosse dal Senato – adottate a loro volta all'esito di un procedimento partecipato con oltre cento contributi – prevedono espressamente che la consultazione possa aver ad oggetto non solo politiche pubbliche e questioni di pubblico interesse, ma anche «una o più disposizioni normative dello Stato o un atto dell'Unione europea, in corso di approvazione o vigenti». Da qui la loro rilevanza ai fini del nostro tema.

Il procedimento partecipativo si articola in tre fasi: la «preparazione», che comporta l'individuazione dell'oggetto, la definizione dell'obiettivo, la scelta dei destinatari e la determinazione della durata della consultazione; lo «svolgimento», che consiste nella pubblicazione del documento di consultazione e dei relativi materiali informativi, la creazione di un punto di contatto per fornire chiarimenti e per risolvere eventuali problemi tecnici, il monitoraggio dell'andamento della consultazione e la rilevazione delle risposte fornite dai soggetti consultati; infine, l'«elaborazione dei documenti finali», ovvero un «resoconto», che contiene la descrizione delle modalità di svolgimento della consultazione e i dati relativi alla partecipazione, insieme ad una analisi di tipo quantitativo, e una «nota illustrativa degli esiti», che reca la sintesi degli elementi informativi acquisiti, esposti – se del caso – attraverso indicatori statistici e supporti grafici.

Nella procedura di consultazione, come si accennava, giocano un ruolo chiave le *ICT*, perché le *Linee guida* contemplano, tra gli strumenti utilizzabili: la somministrazione informatica di interviste o questionari a risposta chiusa, semistrutturati o a risposta aperta; le indagini basate su interviste strutturate rivolte a soggetti appartenenti a campioni statisticamente rappresentativi (i c.d. *focus group*); le piattaforme di dialogo tra i partecipanti alla consultazione (i c.d. *forum di consultazione*). Per la promozione della consultazione è, poi, previsto che si faccia ricorso non solo alle sezioni dedicate del sito del Senato, ma anche ai *social media*.

Dopo l'adozione delle *Linee guida*, ad oggi non risulta espletata, né avviata alcuna procedura partecipativa nel procedimento di formazione di leggi dello

Stato⁵⁸, mentre le medesime sono state applicate nel 2018 nel quadro di una consultazione promossa dalla Commissione industria, commercio e turismo in tema di sostegno alle attività produttive mediante l'impiego di sistemi di generazione, accumulo e autoconsumo di energia elettrica, finalizzata all'elaborazione di una risoluzione da trasmettere al Governo per la definizione delle modalità di adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (dir. UE 2018/2001)⁵⁹.

Una esperienza, dunque, quella italiana, come si accennava, ancora a livello embrionale, ma i cui possibili sviluppi futuri – almeno quelli prossimi – sembrano essere stati incanalati dalle *Linee guida* del Senato in una direzione che conduce ad esiti contraddistinti da un ruolo degli strumenti di *A.I.* certamente più limitato rispetto a quello che si ricava dalle prassi e dai modelli offerti dal diritto comparato, in particolare da quelli che consentono alla consultazione popolare di intervenire nel cuore dell'istruttoria sui testi legislativi e non solo nella fase della raccolta dei contributi partecipativi dei portatori di interessi⁶⁰.

4. La produzione algoritmica di emendamenti

Un terzo ambito, sempre relativo all'istruttoria legislativa ma incidente in maniera più diretta sulle modalità di svolgimento dei “tradizionali” lavori delle Camere, è quello della produzione degli emendamenti da parte dei parlamentari o del Governo.

Emblematica al riguardo la vicenda sviluppatasi proprio nel nostro ordinamento nell'ambito dell'esame della riforma costituzionale c.d. “Renzi-Boschi” (A.S. n. 1429, XVII legislatura). Nel settembre del 2015, infatti, i senatori della “Lega Nord” Calderoli e Crosio hanno presentato circa 82 milioni di emendamenti prodotti sulla base di un algoritmo in grado di elaborare all'infinito proposte di modifica testuale delle disposizioni in esame. L'algoritmo in questione, utilizzando la recente tecnologia del *Natural Language Generation*, che consente di trasformare dati strutturati in linguaggio naturale, realizza semplici sostituzioni di termini e punteggiatura, creando così a partire da un

⁵⁸ L'unica realizzata in tale ambito, infatti, ovvero quella avviata dalla Commissione difesa nell'istruttoria del disegno di legge n. 2728, poi non arrivato alla conclusione dell'*iter*, in tema di riorganizzazione dei vertici del Ministero della Difesa e delle relative strutture, nonché di delega al Governo per la revisione del modello operativo e professionale delle Forze armate, è stata indetta prima delle *Linee guida* e si è svolta, quindi, secondo lo specifico bando all'uopo predisposto.

⁵⁹ In tale occasione, ben 480 sono stati i partecipanti che hanno risposto al questionario *online*: 277 i questionari correttamente completati e 569 gli accessi totali al sito della consultazione. Il 67% dei contributi validi (pari a 185 questionari) è stato presentato da singoli cittadini, mentre il 33% (pari a 92 questionari) è stato il frutto della partecipazione di autorità pubbliche, imprese, università, centri di ricerca e di soggetti governativi e non.

⁶⁰ Vedi *supra*, § 3.

emendamento altri milioni di emendamenti tutti diversi dal punto di vista della formulazione linguistico-testuale.

Gli emendamenti così predisposti non sono stati esaminati nel merito ai fini della loro ammissibilità ma sono stati dichiarati “irricevibili” dal Presidente del Senato Grasso, il quale in un articolato discorso tenuto nella seduta del 29 settembre 2015 ha chiarito che la loro inammissibilità non poteva essere pronunciata né per via della mancata sottoscrizione degli emendamenti, né in forza della loro presentazione solo telematica (e non anche cartacea), ma che i medesimi dovevano essere considerati appunto “irricevibili” perché il loro abnorme numero avrebbe reso impossibile il rispetto dei tempi previsti dal calendario dei lavori del Senato, approvato ai sensi dell’art. 55 Reg. Sen.⁶¹.

Significativo osservare che, dopo la vicenda in questione, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato, nella seduta del 17 gennaio 2017, ha introdotto alcune novità in relazione alle modalità di presentazione in Assemblea delle proposte emendative – oltre che degli ordini del giorno e di altre richieste procedurali (come quelle di coordinamento, di stralcio, quelle relative a questioni pregiudiziali e/o sospensive) – stabilendo che la presentazione in cartaceo debba essere necessariamente accompagnata, ai fini del suo perfezionamento e, quindi, dell’“esistenza” dell’emendamento, da una contestuale trasmissione in via telematica.

Si tratta, evidentemente, di una novella tesa ad aggravare gli oneri formali a carico dei senatori (analoga modifica non è stata adottata alla Camera dei Deputati) che intendano effettuare proposte incidenti sui lavori dell’Assemblea (mentre invariata resta la modalità di presentazione degli emendamenti in Commissione) allo scopo di contenere possibili strumentalizzazioni in senso ostruzionistico degli strumenti messi a disposizione dall’intelligenza artificiale. Il che conduce ad una prima immediata criticità di questa tipologia di algoritmi e della loro incidenza sull’istruttoria legislativa.

Essa, infatti, dimostra in maniera abbastanza inequivoca che il ricorso agli algoritmi nel procedimento legislativo può divenire anche fattore di ostacolo all’effettività svolgimento della dialettica parlamentare e, quindi, giocare un ruolo decisamente avverso ai meccanismi della rappresentanza politica generale. A ciò si aggiunga che, come è stato opportunamente osservato⁶², il potenziale *gap* tecnologico tra i vari partiti rischia di produrre un effetto distortivo rispetto ai risultati delle competizioni elettorali, consentendo ai gruppi che investono più significativamente sugli algoritmi di incidere e, quindi, di “pesare”

⁶¹ Sul tema cfr. la compiuta ricostruzione di G. PICCIRILLI, *Elusione ed evasione dello stress decisionale nel procedimento di revisione costituzionale*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, il Mulino, Bologna, 2016, 179 ss., spec. 207 ss.

⁶² R. IBRIDO, *ult. cit.*, 102.

sui lavori parlamentari anche più di quanto non peserebbero in relazione al consenso elettorale ricevuto.

A questo inconveniente potrebbe, però, ovviarsi attraverso le già ricordate forme di istituzionalizzazione nelle burocrazie parlamentari dei “servizi” di intelligenza artificiale. Ciò che, invece, pare difficilmente arginabile *a priori* è la possibile deriva ostruzionistica dell'utilizzo degli algoritmi che, anzi, ove la loro accessibilità venisse garantita in condizioni di parità a tutti i gruppi da apposite strutture parlamentari (fisiche e/o informatiche), rischierebbe addirittura di risultare complessivamente incentivata. Ma, come è ormai esperienza acquisita, l'utilizzo ostruzionistico degli istituti parlamentari, soprattutto di quelli del procedimento legislativo⁶³, è questione che dipende dalle dinamiche, spesso degenerative, della forma di governo e non appare corretto attribuirne la responsabilità alle tecnologie informatiche, che, da questo punto di vista, appalesano la loro “neutralità”, dovendosi ogni strumentalizzazione addebitare piuttosto al sistema politico-partitico.

In questa materia, peraltro, proprio nel senso della istituzionalizzazione degli strumenti algoritmici sembra andare la più recente esperienza sviluppata dal Parlamento italiano nel corso della pandemia. Camera e Senato, infatti, hanno svolto un'istruttoria congiunta per l'elaborazione di uno “scrittore di emendamenti” di cui è prossima l'adozione e che è destinato a supportare la fase di scrittura degli emendamenti da parte dei parlamentari e dei gruppi. Si tratterà di un sistema che consente all'utente di modificare direttamente il testo del provvedimento e di ottenere le corrispondenti proposte di modifica strutturate sotto forma di emendamento, secondo le regole della redazione tecnica dei testi normativi.

Tale approdo costituirà lo sviluppo di una serie di tecnologie, come si accennava, messe a punto durante la pandemia e che hanno consentito ai parlamentari di presentare proposte di legge in formato digitale (alla Camera nel 2021: 192 su 481, pari al 40%) e di sottoporre emendamenti sempre in via informatica (alla Camera nel 2021: 23.528 su 26.974, pari all'87%), con l'ausilio di un controllo informatizzato, prima dell'invio, del nome dei firmatari, del corretto riferimento al testo normativo e degli altri elementi essenziali⁶⁴. Ci si

⁶³ Sul punto, volendo, cfr. A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Questo numero della Rivista* 509 ss.

⁶⁴ Sul punto cfr. l'intervento orale svolto da C. DI ANDREA in occasione della giornata di studi della quale in questa sede si raccolgono gli atti, cui si rinvia anche per l'analitica descrizione delle altre varie misure tecnologiche varate durante la pandemia dalla Giunta per il Regolamento Camera dei Deputati per facilitare il lavoro a distanza, nonché le sedute da remoto, tra cui sembrano meritare particolare attenzione, anche nella prospettiva della loro stabilizzazione e integrazione nei sistemi digitali di cui si sta discorrendo, quelle relative alla presentazione telematica degli atti di sindacato ispettivo e alla trascrizione automatica del parlato nella resocontazione dei lavori. L'intervento è disponibile al link <https://youtu.be/G35rORTzxZs?t=15283>.

attende, dunque, che le applicazioni già utilizzate per la gestione delle iniziative e delle proposte emendative⁶⁵ offriranno, quando il sistema sarà implementato con lo “scrittore di emendamenti”, risultati più accurati, in particolare per l’ordinamento automatico e il *drafting online*.

5. Luci e ombre nell’applicazione dell’A.I. alla produzione del diritto legislativo

Alla luce della prassi e delle esperienze analizzate, si può tornare all’interrogativo posto in apertura per provare a raggiungere qualche conclusione – inevitabilmente parziale e provvisoria⁶⁶ – sul rapporto tra gli strumenti offerti dall’A.I. e i meccanismi classici della rappresentanza politica.

In altra sede è parso di poter dire che, in alcune esperienze, come quelle offerte dal diritto europeo e dalla *crowdsourcing legislation* applicata all’iniziativa legislativa (si pensi ai casi islandese e finlandese), questi strumenti paiono operare più sul piano quantitativo, che su quello qualitativo, della rappresentanza politica, perché moltiplicano le occasioni di partecipazione politica popolare, ma non frappongono alcuna autonoma elaborazione algoritmica tra la raccolta dei contributi individuali e la progettazione degli atti normativi, che resta affidata alla esclusiva competenza e responsabilità degli organi competenti⁶⁷.

Naturalmente, con ciò non si intende affatto negare che un ricorso quantitativamente più intenso alla partecipazione popolare possa produrre un effetto benefico anche sulla qualità della normativa prodotta – anzi, di ciò si è convinti – ma solo sottolineare che, in questa tipologia di esperienze, l’A.I. non gioca un ruolo direttamente costitutivo nella produzione del diritto politico.

Maggiormente pregnante risulta, invece, il ruolo degli algoritmi nelle ricordate esperienze di *crowdsourcing* applicato all’istruttoria legislativa, perché qui l’elaborazione offerta dalle piattaforme informatiche incide direttamente sul contenuto dei lavori parlamentari. Ma, al di là degli aspetti tecnici e delle

⁶⁵ Particolarmente rilevante appare quella relativa alla messa in ordine delle proposte emendative, per realizzare la quale è stato definito un algoritmo basato sulle regole definite dal Regolamento della Camera e sono stati applicati dizionari per la comprensione semantica degli emendamenti al fine di valutarne la “distanza” dal testo emendato.

⁶⁶ Innanzitutto perché, come si è detto in apertura, dall’indagine condotta sono rimasti esclusi due ambiti che appaiono fondamentali per apprezzare gli effetti complessivi che l’evoluzione tecnologica sta determinando nelle trasformazioni della democrazia rappresentativa, ovvero quello dell’utilizzo degli algoritmi di interpretazione del consenso nelle strategie parlamentari dei gruppi e dei *leaders* e quello dei condizionamenti che le forme di A.I. esprimono sui processi di formazione dell’opinione pubblica.

⁶⁷ A. CARDONE, *Decisione politica vs decisione algoritmica? Un’indagine a partire dalla produzione del diritto legislativo*, in G. CERRINA FERONI, C. FONTANA, E.C. RAFFIOTTA (a cura di), *AI ANTHOLOGY. Profili giuridici, economici e sociali dell’intelligenza artificiale*, Il Mulino, Bologna, 2022, 243 ss.

differenti versioni che emergono dalle prassi ricordate, ciò che merita di essere sottolineato è che tutte le forme di *crowdsourcing legislation* sembrano – in prospettiva – condividere alcuni problemi di compatibilità con gli istituti tradizionali della democrazia rappresentativa. Infatti, se una iniziativa legislativa o una proposta emendativa si originano fuori dalle aule parlamentari e sono il frutto dell’intermediazione che un algoritmo realizza tra le centinaia/migliaia di preferenze individuali manifestate con voti/commenti, diventa difficile per la macchina parlamentare produrre sia la legittimazione democratica, sia la responsabilità politica che la pubblicità dei lavori dovrebbe generare intorno alla decisione di approvare o meno quella proposta e/o formulazione.

Anzi, quanto più l’intermediazione digitale riguarda il cuore della fase istruttoria, e viene quindi ad interagire “da vicino” con il lavoro legislativo dei singoli parlamentari, come si è visto avvenire già oggi nei modelli cileno e brasiliano, tanto maggiore è il rischio che questi ultimi siano portati a “fuggire” dalla responsabilità politica e ad assecondare gli umori popolari (per quanto parziali e, nella peggiore delle ipotesi, anche distorti) per come essi risultano percepibili grazie alle piattaforme di *crowdsourcing*.

A ciò si aggiunga che, come la dottrina ha già avuto modo di evidenziare, i tentativi di rivitalizzare la democrazia rappresentativa attraverso gli strumenti di *crowdsourcing legislation* rischiano di infrangersi sull’ineguale distribuzione dell’accesso a Internet tra la popolazione e sul conseguente *digital divide* che affligge soprattutto certe fasce della medesima⁶⁸.

L’incessante evoluzione tecnologica potrebbe, però, ben presto metterci dinnanzi ad algoritmi in grado non solo di fare la sintesi degli orientamenti individuali espressi, ma anche di tradurli “autonomamente” in un testo suscettibile di essere affidato ai lavori parlamentari; cosa che comporta, però, valutazioni discrezionali eccedenti la mera elaborazione di grandi quantità di dati, ovvero la selezione di parole e proposizioni che presuppongono scelte tutt’affatto che neutre dal punto di vista politico, ancor prima che giuridico⁶⁹.

Ciò che merita di essere rimarcato al riguardo è che, se anche questo dovesse divenire possibile per effetto del passaggio dagli attuali sistemi di *Artificial Narrow Intelligence* a quelli più che futuribili di *Artificial Generalized Intelligence*, in grado di sviluppare un funzionamento cognitivo basato sul c.d.

⁶⁸ E. STRADELLA, *AI, tecnologie innovative e produzione normativa: potenzialità e rischi*, in *DPCE on line*, 3/2020, 3354. Vedi anche A. CELOTTO, *Scrivere la Costituzione sui social network*, in *Formiche.net*, 19.11.2019, che ricollega il successo partecipativo del caso islandese all’alto tasso di alfabetizzazione e all’esiguità della popolazione.

⁶⁹ Sugli effetti di questa prospettiva sulla nozione di indirizzo politico, cfr. A. CARDONE, *La palinogenesi democratica della Rete: nuove mitologie dell’indirizzo politico?*, in S. ARU, M. BETZU, S. CECCHINI, R. CHERCHI, L. CHIEFFI, G. COINU, A. D’ALOIA, A. DEFFENU, G. DEMURO, G. FERRAIUOLO, F. PASTORE, I. RUGGIU, S. STAIANO (a cura di), *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, Tomo I, Esi, Napoli, 2022, in corso di pubblicazione.

whole brain emulation e, quindi, di produrre scelte complesse come quelle politiche o di valore e di condensarle in proposizioni normative, rimarrebbe – anzi, risulterebbe amplificato – il problema di assicurare “all’esterno” la comprensibilità delle decisioni prese “all’interno” del procedimento legislativo automatizzato.

Tale “spiegabilità”, infatti, che è fondamentale perché un testo possa portare alle necessarie assunzioni di responsabilità politica da parte dei gruppi parlamentari, non è necessariamente garantita dalla conoscibilità dell’algoritmo e dei dati utilizzati, perché anche ove questo sia consentito, ciò non vuol dire che il sistema automatizzato sia in grado di produrre una “motivazione”, intesa come giustificazione politica, della decisione.

Ciò che può, forse, valere la pena di evidenziare, allora, è proprio che, nel contesto della “decisione algoritmica”, il tema della motivazione della legge si pone in termini sostanzialmente diversi da quelli che lo caratterizzano nel quadro tradizionale del parlamentarismo. Questo perché, se pur continua ad essere vero che la legge non richiede espressa motivazione in quanto atto deliberativo e politico per antonomasia, non viene per ciò stesso meno l’esigenza che la scelta di sostenere o avversare una proposta di legge di iniziativa popolare appaia e sia giustificabile politicamente dinnanzi agli elettori.

Ma tale esigenza non potrebbe più considerarsi soddisfatta dal meccanismo parlamentare tradizionalmente basato sulla pubblicità dei lavori⁷⁰, perché esso non è in grado di fornire alcuna giustificazione politica se il testo della proposta di legge non è il frutto del lavoro umano ma dell’applicazione di un sistema informatico che sintetizza (potenzialmente) migliaia di opinioni e di voti “SI/NO”. Di conseguenza, rispetto ad essa, la capacità di legittimazione democratica della rappresentanza si diluisce e l’assunzione della responsabilità politica in relazione al mandato elettorale si opacizza.

Quanto appena evidenziato, peraltro, costituirebbe un problema ancor più pressante nella prospettiva, coerente con la modalità di ricorso all’*A.I.* indagata per prima (quella, cioè, del suo uso istituzionale, incardinato in burocrazie parlamentari), dell’utilizzo di algoritmi per la produzione di testi legislativi fatti propri dall’iniziativa dei componenti delle Camere, ovvero di iniziative “adottate” da parlamentari che attingono liberamente al “calderone” delle proposte partorite dai sistemi di *crowdsourcing* informatizzato. Un tema di incertezza della legittimazione democratica e di trasparenza nell’assunzione della responsabilità politica rispetto al testo si porrebbe, infatti, *a fortiori*, ove la proposta non si originasse dal corpo elettorale, come nel caso dell’iniziativa popolare, ma fosse l’oggetto di uno specifico indirizzo politico impresso dalle scelte dei

⁷⁰ Come ben evidenzia G. PECORA, *La democrazia di Hans Kelsen*, Esi, Napoli, 1992, 65 ss.

parlamentari, cui sarebbe data la possibilità di scegliere quale proposta avviare al procedimento legislativo.

Più in generale, dunque, prassi ed esperienze come quelle analizzate, se osservate in prospettiva, oltre che nella loro attuale “consistenza”, sembrano porre il problema della possibile alterazione della fisiologia del rapporto rappresentativo che deriva dalla circostanza che i rappresentanti possono essere posti nella condizione di dover, senza grossi margini di intermediazione, (i) assecondare o (ii) contrastare la volontà del corpo elettorale che risulta dalla consultazione; cosa che rischia di dar luogo o (i) a una deriva plebiscitaria o (ii) a una radicale contrapposizione con i rappresentati.

Infatti, a fronte di un indirizzo politico già delineato e dell’obbligo di votare sull’iniziativa “partecipata” (formalmente imposto dalla costituzione o parimenti imposto, ma politicamente, dalla necessità di non alimentare l’antipolitica), rischia di innescarsi una “fuga” dalla ordinaria responsabilità politica non molto dissimile da quella che si verifica nei casi di iniziativa legislativa rafforzata, che prevedono il perfezionamento della proposta di legge se il Parlamento non si pronuncia entro un certo numero di giorni dal suo deposito⁷¹. Con l’aggravante che il ricorso alle potenzialità partecipative della Rete rende probabile, e non solo possibile, che la partecipazione coinvolga un numero di elettori molto maggiore rispetto a quello necessario per la presentazione dell’iniziativa, esprimendo così un condizionamento ancora più forte nei confronti dei parlamentari.

Si può allora provare a concludere interlocutoriamente la riflessione fin qui svolta sottolineando che, nonostante gli effetti del progresso tecnologico, che dovrebbe presto portare ai citati sistemi di *A.G.I.*, il tema sollevato in queste pagine è destinato a restare sul tappeto – anzi, a divenire ancor più centrale nella riflessione costituzionalistica proprio per effetto degli sviluppi attesi – perché sarà comunque da sciogliere il nodo dell’intervento umano nel processo decisionale, al quale si ricollega – e difficilmente potrà non ricollegarsi – la capacità di generare legittimazione democratica e responsabilità politica tipica della produzione del diritto legislativo.

⁷¹ Come nel caso del pendente disegno di riforma costituzionale dell’art. 71 Cost., A.S. 1089, *Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, già approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 21 febbraio 2019.