

TAVOLA ROTONDA CONCLUSIVA
L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE COME STRUMENTO INNOVATIVO DI MASSIMIZZAZIONE
DELLA PARTECIPAZIONE NELLA DECISIONE POLITICA: VERSO UNA NUOVA DECLINAZIONE
DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE?

M.T. Paola Caputi Jambrenghi ()*

La maggioranza degli analisti economici convergono nel ritenere che “i dati” siano il “petrolio nel nuovo millennio”. Difatti, l'intero impianto dell'economia digitale si basa, ormai, sui *big data*, da intendersi come quella quantità di informazioni qualificate dalle c.d. “quattro V”: Volume, Velocità, Varietà e Veracità.

I *big data*, per essere tali, devono dunque essere tanti (volume), elaborati nel minor tempo possibile (velocità), provenire da fonti variegata ed eterogenee (varietà) ed essere attendibili (veracità) (1).

Tutte queste caratteristiche devono coesistere nel medesimo momento. L'assenza di anche uno solo di tali parametri non consentirebbe un utilizzo efficace dei *big data*. D'altronde, la mole enorme di dati, la necessaria velocità di elaborazione, la capacità di acquisizione eterogenea, richiedono capacità di analisi che vanno ben oltre le capacità umane, infatti soltanto un sistema di elaborazione è in grado di garantirle.

Un numero enorme ed eterogeneo di dati non processato con la necessaria velocità (che in alcuni casi sfiora il tempo reale), non consentirebbe una risposta tempestiva alla richiesta.

Il rapporto che pertanto lega i *big data* ai sistemi di intelligenza artificiale (d'ora in poi IA) è un rapporto di interesse non eludibile: infatti, se da un lato i *big data* non avrebbero alcun valore senza dei sistemi di IA in grado di elaborarli efficacemente, dall'altro quest'ultima non potrebbe funzionare senza *big data* (quanto meno i sistemi di IA oggi esistenti) (2).

In assenza di dati, l'IA non avrebbe il “carburante” (rimanendo nella metafora del petrolio) per estrarre le proprie conclusioni, mentre i dati – in assenza di un sistema in grado di processarli tutti quasi in tempo reale – rimarrebbero allo stato di mere informazioni scollegate tra loro e, pertanto, inutilizzabili.

Tuttavia la progressiva raffinatezza dei sistemi di IA ha reso i *big data* l'elemento centrale dell'economia digitale, ampliando a dismisura le applicazioni pratiche di tali dati.

Non ci si può esimere tuttavia dall'evidenziare il “lato oscuro” dei *big data*.

Il caso *Cambridge Analytica* ed il caso *Datagate* hanno dimostrato come l'utilizzo “non etico” dei *big data* da parte di soggetti privati possa condurre ad una vera e propria manipolazione di massa dell'opinione pubblica, indirizzando le scelte, anche politiche, della collettività.

Una tale prospettiva di utilizzo dei sistemi di IA risulta quanto meno inquietante. Tuttavia, specularmente a tali usi “patologici” (o forse semplicemente “non etici”) dei *big data* e della relativa IA, merita di essere indagata la possibilità di utilizzo di detti sistemi di IA non per manipolare l'opinione della collettività (e dunque le sue scelte) ma, al contrario, per indirizzare le scelte dell'apparato politico verso le esigenze della collettività.

L'ipotesi è affascinante: utilizzare i megadati per “profilare” le esigenze dei cittadini e permettere scelte politiche che siano maggiormente aderenti alla volontà popolare, in ossequio a quanto previsto dall'art. 1 Cost., così arricchendo ed offrendo un nuovo paradigma della “sovranità popolare”.

Recuperando una condivisibile definizione, la decisione politica (*rectius*: la decisione di indirizzo politico) si sostanzia nella scelta attraverso la quale certi interessi o certi tipi di interessi finiscono per essere considerati pubblici (3).

Sfruttare i sistemi di IA per “acquisire” direttamente – senza il filtro della rappresentanza parlamentare – il dato relativo a ciò che la collettività considera effettivamente di “interesse pubblico”, potrebbe significativamente “orientare” le scelte di indirizzo politico in un modo totalmente nuovo.

Esperimenti in tal senso già sono stati inaugurati, si pensi al caso neozelandese del politico virtuale che interagisce con i cittadini tramite *chatbox*.

(*) Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Bari Aldo Moro.

(1) L'attendibilità è concetto diverso dall'autenticità; anche un dato non autentico, ma della cui inautenticità si è certi, è potenzialmente un dato attendibile.

(2) A differenza del suggestivo nome, l'intelligenza artificiale non ripercorre i sistemi neurali umani, ma opera per connessioni ed inferenze, astruendo modelli e regolarità dall'elaborazione dei rapporti che emergono dall'enorme mole di dati elaborati. Maggiore è la quantità di dati, maggiormente accurate saranno i modelli di somiglianza. In tal senso si parla di capacità predittiva dei modelli di IA. Attraverso l'analisi dei *big data* l'IA sviluppa i modelli secondo i quali dovrebbe (il condizionale pare d'obbligo) evolversi un determinato fenomeno, dunque prevedendolo.

(3) D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2018, 2.

Il sito neozelandese <www.politiciansam.nz> ha lanciato appunto l'idea di un "politico virtuale", che attraverso l'interazione diretta dei cittadini a mezzo *chatbox* (4), riesca a "colmare la distanza tra quel che gli elettori vogliono e i politici promettono, e quel che poi ottengono" (5).

Tuttavia, un tale sistema non è scevro dai rischi propri dei sistemi di IA applicabili alla collettività: vari esempi hanno dimostrato come l'interazione diretta con i privati abbia portato a risultati discriminatori (6). Si tratta di rischi che non risiedono nei dati acquisiti, poiché i dati per loro natura sono neutri, bensì nella modalità di elaborazione degli stessi e nella finalità che si intende conseguire.

È intuitivo che tali rischi, più che risiedere nei dati acquisiti, siano la conseguenza di un'errata strutturazione dell'algoritmo di IA. I dati, infatti, per loro stessa natura sono neutri, acquisendo determinate caratteristiche in ragione della modalità di elaborazione.

Dall'altro lato, va riconosciuto un effetto particolarmente performante di un tale sistema complessivo, legato al fatto che, analizzando una enorme mole di dati, eterogenei tra loro, l'algoritmo sia in grado di estrarre un modello che analizzi il problema sotto tutte le sfaccettature.

Diversamente, l'essere umano, tende, per propensione psicologica, ad analizzare e valutare una situazione soltanto da una determinata prospettiva, riveniente dalla sua posizione sociale, dal suo grado e tipo di istruzione, dalle sue convinzioni educative e convenzioni sociali, secondo il noto adagio per cui "se possiedi un martello, ogni problema ti si presenterà sotto forma di chiodo".

Tuttavia, le due V del Volume e della Varietà dei *big data*, potrebbero permettere l'acquisizione e la elaborazione di dati che affrontino le singole fattispecie sotto molteplici aspetti, coincidenti appunto con le varie prospettive dei singoli *cives*, garantendo un'analisi molto più completa delle questioni.

Va peraltro evidenziato che un simile utilizzo degli strumenti di IA imporrebbe di rimeditare alcuni principi fondanti il nostro sistema di diritto pubblico.

In particolare, una così pregnante partecipazione della collettività al farsi delle decisioni pubbliche, comporterebbe una nuova dimensione del principio di partecipazione e, di riflesso, del principio di sussidiarietà orizzontale.

Non sfugge a chi parla che la dottrina tradizionale separa volutamente partecipazione e sussidiarietà orizzontale (7), tuttavia la dirompente portata dell'innovazione digitale – e segnatamente dell'IA – impone di rimeditare tali conclusioni.

Ad oggi, pertanto, proprio in ragione delle innovazioni tecnologiche applicate al diritto, dovrebbe trovare maggiore spazio l'interpretazione del principio di sussidiarietà come concetto relazionale che mette in rapporto parti diverse, lo Stato e le regioni, gli enti territoriali e quelli funzionali, le istituzioni e i cittadini, in modo che la scelta (di indirizzo) politico avvenga in favore dell'ambito più vicino agli interessati. È stato rilevato che "Così inteso, il principio di sussidiarietà abbraccia e comprende sia la sua accezione verticale, sia quella orizzontale, la prima propedeutica alla seconda, entrambe dirette verso l'espansione della partecipazione dei cittadini alle scelte politico-amministrative nell'ambito del loro contesto di riferimento, seppur con dei doverosi distinguo. Infatti, osservando più da vicino i due differenti significati, emergono, al contempo, sia la stringente contiguità fra il principio di sussidiarietà e quello partecipativo, sia la loro naturale diversità: se, da una parte, la sussidiarietà verticale impone la presenza di differenti livelli di amministrazione, che contemplano, per evidenti ragioni, istituzioni rappresentative territoriali, dotate di specifiche competenze; dall'altra", fino ad affermare che "la sussidiarietà orizzontale apre, con maggior immediatezza, alla necessità partecipativa del cittadino qualunque" (8).

Seguendo tale ricostruzione, è evidente che un più penetrante ingresso della volontà popolare "diretta" (non filtrata dalla rappresentatività parlamentare) nelle decisioni politiche, anche centrali, comporterà un rafforzamento della sussidiarietà orizzontale, tanto direttamente, quanto indirettamente: la partecipazione diretta del cittadino alla decisione,

(4) La *chatbox* è un *software* in grado di simulare una conversazione naturale. Il colloquio tra il cittadino e la *chatbox*, dunque, consentirà l'acquisizione dei necessari dati relativa alla singola posizione del *cives*. Orbene, l'utilizzo di tale *software* da parte di un numero considerevole di persone, consentirebbe al sistema di IA di acquisire il "volume" di dati necessario per inferire un collegamento ed esprimere un modello predittivo di quelle che potrebbero essere le esigenze percepite della collettività.

(5) Deve precisarci che l'esperimento neozelandese non ha la finalità di verificare la possibilità di "affidare il potere" ad un politico virtuale, ma ha il differente scopo di sensibilizzare sul tema dell'IA e sul rischio di manipolazione di massa attraverso l'uso di piattaforme.

(6) Caso Compas.

(7) U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, 2006, 3, 4: "Vi è poi un altro riferimento che, per quanto problematico, non dovrebbe essere escluso dall'area della riflessione (anch'esso non può qui essere trattato se non di scorcio): il riferimento al principio di sussidiarietà, in senso orizzontale (nella relazione cioè poteri pubblici/cittadini). La sua esplicita introduzione in Costituzione, attraverso la riforma del titolo V, nell'art. 118.4, come principio che regge tutti i livelli del pubblico potere, pone l'interrogativo se in esso vada vista l'inclusione anche del principio partecipativo o se si tratti di nozioni e dunque di principi contigui ma differenziati. Per chi scrive – tenuto conto che la sussidiarietà si alimenta di entità sociali capaci di organizzazione, di competenze e di un certo volume di risorse proprie – è più probabile la seconda costruzione, e in tal caso si porrà il problema di vederne i reciproci rapporti che, in linea generale, saranno di complementarietà ma che potrebbero anche conoscere zone di rivalità".

(8) In principio, cfr. F. Donà, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, in <www.federalismi.it>, 23 settembre 2020.

difatti, “anticipa” il rispetto della sussidiarietà già al momento di indirizzo, creando un collegamento diretto e più efficace con il momento applicativo della sussidiarietà da parte della libera attività privata.

Ne discenderebbe anche un rafforzamento dell’effettività del principio di libertà imprenditoriale di cui all’art. 41 Cost.

È pur vero che le suggestioni fin qui riferite non sono sufficienti a superare – allo stato – i dubbi e le derive che potrebbero verificarsi in caso di concreta applicazione dell’IA alla politica.

Non sfugge, infatti, che il superamento della rappresentanza parlamentare a favore di una sovranità diretta siano i cavalli di battaglia di molti recenti movimenti politici (italiani), e possano rivelarsi assolutamente strumentali a ragionamenti populistici e sovranisti (9).

D’altronde, estremizzando i concetti qui sinteticamente espressi, se si demandassero integralmente le decisioni di indirizzo politico ad un sistema di IA, si annienterebbe completamente tutto il dibattito politico, snaturando l’essenza stessa della politica che è quella di sintesi tra posizione “politiche” (10) differenti.

L’IA, infatti, esprimerebbe una posizione “unica”, frutto dell’elaborazione di uno specifico algoritmo.

Pertanto si condividono sul punto le perplessità della dottrina nei confronti di una potenziale delegazione totale della funzione politica ai sistemi di IA. (11)

Inoltre, appare concreto il rischio che un sistema di IA, proprio perché recepisce le istanze dirette della collettività, le cui valutazioni sono inficiate dai *bias* cognitivi innanzi descritti (limitata prospettiva di analisi di un fenomeno), possa giungere ad una decisione di stampo prettamente populista, priva di quei “tecnicismi” non compresi dalla maggioranza dei *cives* ma che garantiscono il perseguimento dell’interesse pubblico.

Secondo il prof. Daron Acemoglu (12), nel suo *Harms of AI*, non deve neppure sottovalutarsi – in caso di applicazione dell’IA all’ambito politico – il cosiddetto “*big brother effect*”.

Come accade già in molti Paesi “democratici” e non, l’IA può essere utilizzata dai governi per migliorare la sorveglianza degli antagonisti politici: “*Poiché la minaccia di proteste ha un ruolo disciplinante sui governi non democratici, e anche su alcuni governi democratici, lo spostamento di potere dalla società civile verso i governi indebolirà la democrazia e aggraverà le distorsioni politiche*”, spiega Acemoglu.

Per di più un eccesso di “automazione” potrebbe addirittura ridurre così tanto la necessità della cooperazione sociale, al punto da rendere le decisioni politiche meno rispondenti ai desideri della collettività.

Per converso, non può che guardarsi con favore ad un sistema di IA che, lungi dal sostituirsi completamente, affianchi il decisore politico nelle sue scelte.

Ed anzi. Le applicazioni sarebbero già possibili ed immediate.

È stato, infatti, osservato che il Documento programmatico di bilancio che ogni 15 di ottobre gli Stati membri inviano alla Commissione europea, è accompagnato da un documento illustrativo delle metodologie e dei modelli economici utilizzati.

Ebbene, è evidente che, per esempio, in tale contesto l’utilizzo degli strumenti di IA – aperti al confronto pubblico – possano costituire un elemento di rafforzamento delle scelte politiche che andranno ad influenzare il bilancio statale (13).

Inoltre, al fine di raggiungere un punto di equilibrio tra l’esigenza del contraddittorio politico e l’efficacia dell’IA nell’elaborare (potenzialmente) le istanze dirette dei cittadini, potrebbe predicarsi la previsione di sistemi di IA che operino una valutazione “a valle” dell’azione politica, consentendo la normale esplicazione della funzione parlamentare e al più introducendo *ex post* eventuali correttivi che dovessero palesarsi come necessari all’esito dei modelli espressi dal sistema di IA.

A livello locale, poi, merita di essere richiamato un recentissimo studio sulla possibilità di utilizzare i sistemi di IA per predire lo stato di dissesto degli enti locali. (14)

La monitoraggio delle scelte “finanziarie e politiche” degli enti locali e l’applicazione di specifici modelli predittivi, potrebbe costituire una nuova frontiera di ausilio nelle scelte politiche e programmatiche e di intervento “preventivo” anche da parte della stessa Corte dei conti in sede di controllo.

(9) Si pensi all’idea alla base della piattaforma Rousseau del M5S, che mira ad un modello (astrattamente) democratico priva di rappresentanza, non attraverso un sistema di IA, ma per il tramite di semplici sondaggi. Sul rischio che l’IA venga utilizzata per far “saltare” la rappresentatività parlamentare, cfr. S. Staiano, *La rappresentanza*, in <www.rivistaaic.it>, 2 agosto 2017, n. 3.

(10) Per posizioni politiche si intende, in assonanza con quanto precedentemente detto, l’individuazione di ciò che è di interesse pubblico e l’ordine delle relative priorità.

(11) F. Pacini, *Intelligenza artificiale e decisione politica: qualche considerazione tra questioni vecchie e nuove*, in A. D’Aloia (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Milano, Angeli, 2020, 367 ss.

(12) Professore di economia al Massachusetts Institute of Technology (Mit).

(13) F. Pacini, *op. cit.*, 380-381.

(14) N. Antulov-Fantulin, R. Lagravinese, G. Resce, *Predicting bankruptcy of local government: a machine learning approach*, in *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2021, 681.

Dunque, conclusivamente, bisogna stare ben attenti a non farsi sedurre dal mito di Prometeo portatore di fuoco, in cui il progresso è visto come beneficio assoluto ed incontestabile.

Nessun oscurantismo, sia chiaro, ma – sicuramente – un sano “dosaggio” dell’innovazione, per rendere la “ricetta” della sussidiarietà ben bilanciata.

* * *