



**O. POLLICINO, P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Milano, Bocconi University Press, 2024 pp. 226\***

**N**egli ultimi anni, e in particolar modo, nell'ultimo lustro, la scienza costituzionalistica, in seguito alle innovazioni normative introdotte dall'Unione europea, ha analizzato, con sempre maggior intensità, l'evoluzione dell'approccio eurounitario alla regolazione dell'ecosistema digitale. Infatti, l'Ue sembra aver preso coscienza dei cambiamenti paradigmatici intercorsi negli ultimi decenni con l'avvento della logica algoritmica e dell'intelligenza artificiale, specialmente nella sua versione più potente e temuta, ossia quella di tipo generativo.

“La concentrazione in pochissime mani di enormi capitali e del potere tecnologico, così come il controllo accentrato dei dati determinano una condizione di grave rischio”. Con queste parole il Presidente della Repubblica, in un suo recente discorso, ha posto l'accento sui timori riguardo un progressivo svuotamento del potere pubblico in favore delle grandi compagnie del digitale. Per di più, di estrema attualità, nell'anno elettorale più “grande” di sempre, è il dibattito relativo ai rischi che corrono i sistemi democratici per le interferenze perpetrate da attori, pubblici e privati, che si avvalgono delle nuove tecnologie per destabilizzare dall'esterno o dall'interno i cittadini e la società nel suo complesso.

Per cercare di comprendere, dal punto di vista del diritto costituzionale, le strategie di regolazione di tali fenomeni, di notevole interesse, è il volume di Oreste Pollicino e di Pietro Dunn dal titolo “Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione” (Bocconi University Press, 2024).

Nel primo capitolo gli Autori, introducendo le sfide che l'IA (e, in particolar modo, quella di tipo generativo) lancia ai processi democratici, evidenziano un aspetto che è centrale in tutta la ricerca condotta. Trattasi dell'operazione di bilanciamento di interessi e diritti confliggenti che «non sono delegabili, in uno stato di diritto, ad alcuno automatismo» (p. 7).

Difatti, è proprio questa non delegabile attività umana che è posta al centro delle riflessioni degli AA. per rimarcare le notevoli differenze e i diversi approcci tra l'ordinamento eurounitario e quello statunitense. Mentre nel primo l'opera di bilanciamento

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

è connaturale e ampiamente praticata da decenni dal massimo organo giurisdizionale dell'Ue, la Corte di Giustizia, oltreoceano, di converso, opera quello che gli AA. definiscono il magistero del Primo emendamento, per sottolineare la non comprimibilità del diritto alla libertà di espressione e l'enorme difficoltà ad accettare, anche solo concettualmente, limiti giuridici all'esercizio di tale diritto. Viceversa, nel continente europeo, con enfasi è rimarcato il principio di responsabilità, corollario della non assolutezza dei diritti riconosciuti. Senza dubbio servirebbe uno sforzo di armonizzazione tra le due sponde dell'Atlantico per affrontare le sfide poste dall'ecosistema digitale.

Il secondo capitolo, nel ripercorrere le tappe della regolazione del settore digitale da parte dell'Ue, evidenzia l'accresciuta consapevolezza di quest'ultima dell'intervenuto cambio di paradigma, con l'avvento della società algoritmica e dell'IA generativa, per giungere a quella che oggi gli AA. definiscono la fase del costituzionalismo digitale, ossia la volontà eurounitaria di indirizzare gli sviluppi tecnologici verso i valori fondativi cristallizzati nei Trattati.

A tal proposito, viene posto in luce come, sul finire del secolo scorso, l'approccio comunitario sulla tutela dei dati personali e la difesa del diritto alla riservatezza poggiavano su una visione, per così dire, mercantilista, con una volontà di preservare al massimo la libera circolazione dei dati. Medesimo discorso per la regolamentazione in materia di commercio elettronico dove emerge chiaramente l'allora volontà del legislatore europeo di privilegiare al massimo l'iniziativa economica privata e incentivare in tal modo l'innovazione (sulla scia di quanto avveniva negli Usa), in una visione liberista corroborata dal mercato *favor* riservato ai fornitori di servizi digitali tramite le (ampie) esenzioni di responsabilità.

Tutto questo, con la rapida ascesa della società algoritmica e con l'emersione di nuovi attori privati con poteri para-costituzionali (illuminante, in tal senso, la metafora di Luciano Violante sulle compagnie del digitale), ha determinato un radicale cambiamento di strategia che, come efficacemente notato dagli AA., è avvenuto *in primis* da parte dei giudici del Lussemburgo che hanno cercato di massimizzare per via pretoria la protezione dei dati personali. Un intervento, quello della Corte, non privo di problematicità in termini di separazione dei poteri, di certezza del diritto e di *enforcement* dei valori e dei diritti tutelati (p. 30).

Vengono dunque analizzate le innovazioni intervenute, tra le quali, il noto GDPR, con l'introduzione del principio di responsabilizzazione in capo al titolare del trattamento e l'importante, perché funzionale alla visione antropocentrica perseguita dall'Unione, diritto di un soggetto, sancito dall'art. 22 del Regolamento, di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato producente effetti giuridici che lo riguardano.

Venendo alle innovazioni più recenti, particolare attenzione è riservata alla strategia rappresentata dal pacchetto DSA (*Digital Services Act*) /DMA (*Digital Markets Act*), con la quale l'Ue cerca di introdurre una dimensione procedurale, al fine di aumentare l'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti e di sancire l'applicazione orizzontale della normativa, allo scopo di ridurre la frammentarietà della regolamentazione. In particolare, obiettivo

principio del DSA è di accrescere la trasparenza nelle attività di moderazione e di organizzazione dei contenuti in rete, avvalendosi dell'introduzione di obblighi asimmetrici, ovvero la predisposizione di una regolazione via via più stringente in base alla dimensione dell'intermediario, arrivando a porre in capo alle grandi piattaforme obblighi di predisposizione di sistemi di mitigazione di contenuti illegali al fine di salvaguardare i diritti fondamentali dell'Ue. Inoltre, il DSA si qualifica per essere un modello di coregolamentazione tramite il rapporto instaurato con i codici di condotta che, sebbene volontari, aiutano a chiarificare gli obblighi cui sono soggetti i fornitori e i produttori di servizi digitali.

Un'ampia disamina è riservata anche al tema dell'informazione online, con il riferimento ai due regolamenti recentemente approvati dall'Ue, relativi alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica e alla libertà dei media, entrambi tesi a cercare di assicurarsi che la diffusione dei contenuti online sia compatibile con i principi eurounitari di cui all'art. 2 TUE.

Di notevole interesse, nell'introdurre il commentatissimo AIA (*Artificial Intelligence Act*), il richiamo alla distinzione effettuata dal nostro organo supremo di giustizia amministrativa tra l'algoritmo ("una sequenza di istruzioni ben definite e non ambigue") e IA (la quale elabora autonomamente regole di inferenza a partire dai dati immessi nel sistema), per evidenziare la portata dirompente e inedita costituita dall'avvento delle tecniche di *deep learning* e *machine learning*.

Ancora una volta, nell'analizzare in modo sistemico le implicazioni della nuova normativa europea in materia di IA, bisogna cominciare dalla presa di consapevolezza dell'esigenza di contemperare due interessi contrapposti: da un lato, le esigenze dello sviluppo tecnologico e del mercato, dall'altro la tutela dei principi e dei valori democratici.

Anche l'AIA, fondandosi su un approccio basato su più livelli di rischio, denota un elevato grado di complessità che, come brillantemente notano gli AA., è il frutto della complessità del dibattito legislativo sottostante, dove sono state riflesse le diverse visioni delle istituzioni coinvolte (con Commissione e Parlamento a rappresentare gli interessi dell'Ue e il Consiglio a tutelare gli interessi degli Stati membri).

Nel terzo capitolo, dopo una descrizione degli aspetti tecnici e definatori dell'IA, vengono analizzate le sue ricadute sulle forme del potere. Si pone l'accento sulla necessità di un'accurata architettura dell'algoritmo impiegato per efficientare la funzione legislativa, stante il fatto che inevitabilmente la non neutralità dell'IA può avere un impatto determinante nel processo di formazione delle leggi.

Parimenti, vengono evidenziati i rischi derivanti dall'impiego dell'IA c.d. subsimbolica e la necessità, quindi, di avvalersi, nella pubblica amministrazione, di algoritmi e IA di tipo simbolico per un utilizzo neutrale della tecnologia, in conformità con l'art. 97 della nostra Costituzione.

Per quanto concerne il rapporto tra IA e giurisdizione, gli AA., nel ricordare i celeberrimi usi distorti nel campo della giustizia predittiva, pongono in risalto la scelta europea di non basare la decisione giurisdizionale esclusivamente sull'algoritmo.

Infine, analizzando il c.d. quarto potere, ovvero quello dell'informazione, viene ricordato come la propaganda e la disinformazione, facilmente veicolabili dalle potenti nuove tecnologie, siano, al giorno d'oggi, veri e propri strumenti di guerra adoperati da soggetti, statuali e non statuali, per inquinare il dibattito democratico.

Il quarto capitolo, dedicato al rapporto tra IA e disinformazione, pone l'accento sulla dimensione passiva che, nel nostro continente, anima la libertà di espressione. Quest'ultima, infatti, consta anche della libertà di ricevere informazioni e idee.

Anche in questo caso, siamo in presenza di un delicato bilanciamento da effettuare tra l'interesse al corretto funzionamento dello Stato democratico e la «necessità di non arrecare uno sproporzionato nocimento alla libertà individuale dei consociati a porre in essere condotte che l'ordinamento ritiene, di per sé, lecite» (p. 126).

L'Ue, al fine di garantire la correttezza del dibattito pubblico e dei processi democratico-elettivi, cerca di innalzare il livello di trasparenza che i fornitori e gli utenti di determinati sistemi di IA devono garantire. Da qui, l'obbligo contenuto nell'art. 50 dell'AIA, che prevede che le persone fisiche devono essere informate del fatto di star interagendo con sistemi di IA.

Di particolare interesse il monito effettuato dagli AA. (e che, invero, è presente costantemente in tutto il manuale) sulle opportunità che può offrire l'IA per contrastare i rischi, in questo caso, di disinformazione. Tale consapevolezza sembra essere anche alla base dell'approccio, se non sistemico, quantomeno organico del legislatore eurounitario in materia di disinformazione, visibile con l'adozione nel dicembre 2023 del pacchetto sulla difesa della democrazia europea, al cui interno è presente anche una Raccomandazione per la tutela dei processi elettorali nell'Ue che riconosce espressamente il ruolo crescente giocato dall'IA.

Uno sforzo regolatorio, quello europeo, che sembra essere, nell'opinione degli AA., anche condiviso dall'impegno dimostrato dalle grandi compagnie private, anche se numerose sono le incognite che si affacciano con l'insediamento della seconda amministrazione Trump e con il ruolo di primo piano assicurato a Elon Musk, non solo soggetto detenente un patrimonio plurimiliardario, ma anche titolare di una delle più grandi piattaforme social.

Si pone, dunque, come ricordato dagli AA., il problema della delega ai grandi attori privati delle azioni di contrasto alla disinformazione.

Il quinto capitolo, dedicato al rapporto tra IA e non discriminazione, ponendo al centro l'importanza del principio di eguaglianza (nella sua duplice accezione, formale e sostanziale) e l'esigenza di eliminare le disparità di trattamento irragionevoli, rimarca il nesso inscindibile tra discriminazione umana e discriminazione algoritmica. A tal riguardo, «nella maggioranza dei casi, quest'ultima è una conseguenza – più o meno indiretta e più o meno volontaria – della prima» (p. 184). I *bias* dell'IA sono, infatti, il prodotto del *design* del sistema e dell'utilizzo di dati non sufficientemente rappresentativi del pluralismo sociale (da qui, la formula «*bias in, bias out*»).

In questo senso, ponendo nuovamente l'accento sulla non neutralità dell'IA, si sottolineano i rischi per il principio di eguaglianza, essendo concreto il pericolo di amplificare a dismisura pregiudizi e discriminazioni, aggravati dall'opacità delle procedure effettuate dalla macchina che non permettono di ricostruire i *pattern* delle decisioni.

Un ulteriore problema è rappresentato dalla circostanza per cui la macchina «manca sovente di quella capacità di valutare l'impatto che il contesto gioca nel determinare l'opportunità di una certa decisione», rischiando di arrecare un danno a quelle minoranze che in realtà si volevano tutelare.

Dunque, presa cognizione della non neutralità dell'IA, bisogna indirizzare quest'ultima verso i valori dell'eguaglianza. Per raggiungere questo obiettivo, come notano gli AA., non viene escluso dal legislatore europeo che si possa consentire il trattamento di dati sensibili (usualmente vietati), al fine di rimuovere gli effetti discriminatori e rispondere in tal modo a un'esigenza di carattere collettivo.

Nondimeno, al fine di promuovere la partecipazione di tutti in condizioni di eguaglianza, particolare attenzione va prestata non solamente ad azioni negative di rimozione ma anche a quelle positive «che mirino a una destrutturazione delle stesse dinamiche tradizionali e storiche di diseguaglianza» (p. 201).

Sullo sfondo, nuovamente, la tensione tra due confliggenti interessi: la riduzione della disinformazione da un lato e la libertà di espressione dall'altro.

Nelle notazioni conclusive degli AA. emerge un punto di notevole interesse. Essi, infatti, pongono in guardia contro l'inflazione dei diritti riconosciuti e da riconoscere, giacché il loro riconoscimento giuridico alimenta le occasioni in cui essi possono trovarsi in conflitto e dunque dinanzi a una paradossale eterogeneità dei fini, con un generale abbassamento del livello di protezione accordato. Dunque, «è fondamentale fare affidamento sulla capacità adattiva delle Carte costituzionali esistenti [...] contando sulla capacità di interpretazione evolutiva dei giudici» (p. 219).

L'opera si chiude con i già menzionati profili critici dell'attuale normativa unionale, tra i quali l'elevata frammentazione conseguente a una regolazione settoriale, l'elevato numero di clausole aperte nei regolamenti, la necessità di una normativa transnazionale. In parte, affermano gli AA., tali inconvenienti sono stati recepiti dal legislatore europeo con il passaggio da un'impostazione prettamente assiologico-sostanziale ad una procedurale (quest'ultima utile nella misura in cui si tenga ben in mente la base valoriale dell'Ue).

Una lettura dunque utilissima per comprendere che solo se si riuscirà concretamente a indirizzare lo sviluppo dell'IA verso i valori sanciti dall'art. 2 TUE si potrà dire di essere compiutamente nell'era del costituzionalismo digitale.

Corrado Antonucci