RIFLESSIONI SULLA PARTECIPAZIONE COME STRUMENTO DI CONTROLLO DEMOCRATICO NELL'EUROPA DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE*

di Chiara Arruzzoli*

Sommario: 1. Premessa. Tre declinazioni di *governance* algoritmica: dalle maglie larghe a quelle strettissime, qual è lo spazio per i cittadini? – 2. *Governance* dell'IA e partecipazione civica. Cittadini come attori, non meri spettatori. – 2.1. La fiducia come legante tra istituzioni e cittadini nella *governance* dell'IA: un nodo centrale per la partecipazione civica. – 2.2. Partecipazione civica e tutela dei diritti fondamentali nell'ecosistema algoritmico. – 3. Monitoraggio del *Digital Education Action Plan*. – 4. Strumenti partecipativi e il loro potenziale democratico. – 5. Conclusione: verso una *governance* democratica dell'IA.

1. Premessa. Tre declinazioni di governance algoritmica: dalle maglie larghe a quelle strettissime, qual è lo spazio per i cittadini? Gli approcci regolatori dell'intelligenza artificiale, almeno con riferimento ai grandi attori del teatro globale, sono riconducibili a tre tipologie. Osservandole, si apprezza anzitutto un'antitesi tra due modelli. Da un lato, quello statunitense, caratterizzato da un'importante flessibilità e apertura nella progettazione, nello scambio e nell'impiego dei sistemi d'IA, definito «a maglie larghe». Dall'altro, quello cinese, «impermeabile» alle libertà, connotato dalla natura rigida e chiusa dell'impianto regolatorio. Nel mezzo si colloca l'approccio euro-unitario che, per coerenza terminologica, potrebbe essere descritto come un modello «a maglie strette», poiché tenta di coniugare elementi regolatori più restrittivi rispetto all'orientamento statunitense, ma lo fa con un grado di apertura certamente diverso e meno pervasivo rispetto a quanto è avvenuto e avviene in Cina. Più precisamente e tentando di cogliere le ragioni di ciascun modello, negli Stati Uniti si parte dall'assunto che il potere pubblico non sia generalmente in grado di comprendere l'evoluzione tecnologica in atto e, per questo motivo, si ritiene sia meglio che chi governa si limiti a intervenire il meno possibile[1]. In Cina[2], secondo uno schema antitetico al primo, le

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Università di Roma La Sapienza.

[1] L'approccio ha la stessa anima e la stessa *ratio* del *Communications Decency Act*, legge del 1996 concepita per tutelare i fornitori di servizi *online* esimendoli dalla responsabilità per i contenuti pubblicati dagli utenti sulle loro piattaforme. Cfr. L. Torchia, *Lo Stato digitale*, Bologna, 2023.

[2] Su cui v. I Cardillo, *Disciplina dell'intelligenza artificiale e intelligentizzazione della giustizia in Cina*, in BioLaw Journal, n. 3/2022. Si può osservare che la metodologia impiegata dalla leadership cinese per disciplinare l'IA non segue lo schema delle linee guida o del quadro regolatorio generale a cui affiancare una disciplina di dettaglio, ma preveda già delle regole specifiche che i provider devono rispettare prima di immettere nel commercio questi sistemi d'intelligenza generativa. Così nell' *Algorithmic Recommendation Regulation* e nel *Deep Synthesis Regulation* del 2022 nonché nel *Generative AI Regulation* del 2023.

maglie del controllo pubblico sull'evoluzione tecnologica sono così strette da risultare impermeabili al libero mercato, laddove il governo statale delle piattaforme è sì pieno e totalizzante che la disciplina si sofferma persino sugli aspetti più tecnici e di dettaglio. Aspetti che altrove verrebbero, con un buon grado di ragionevolezza, lasciati all'arbitrio dei privati o, tuttalpiù, demandati alla competenza di atti esecutivi o attuativi. L'Unione europea, dal suo canto e come in una sintesi di hegeliana memoria, tenta di racchiudere entro il quadro del nuovo costituzionalismo digitale[3] i due estremi in costante tensione: la regolazione, da un lato e l'innovazione, dall'altro. Non è un caso che l'UE abbia fatto largo uso dei codici di condotta, strumento di mediazione tra istanze illiberali e liberali, astrattamente idoneo a mitigare i conflitti, in potenza e in atto, tra regolatore e soggetti regolati.

L'Europa, tuttavia, sconta il prezzo di essere definita, non senza venature critiche, un gigante regolatorio (si pensi all'ampia produzione normativa in materia di tecnologie digitali, fra cui il *GDPR*, il *DSA*, il *DMA*[4]). Malgrado ciò, l'Unione europea, il cui operato regolatorio in materia tecnologica ben può essere criticato, si distingue per uno sforzo obiettivamente unico nel campo dell'intelligenza artificiale. In particolare, l'*AI Act* – che individua una definizione molto ampia d'intelligenza artificiale basata sui *large language models* – integra uno specifico approccio, ovverosia quello che potrebbe dirsi un *risk-based* «*consapevole*»[5]. Qui si riconosce che i rischi non possono essere completamente eliminati, ma possono essere mitigati e si può evidenziare, sotto questo profilo, una visione realistica del legislatore euro-unitario[6].

Osservando questi tre modi di disciplinare (o non) il fenomeno e soffermandosi in particolare su quello europeo, si nota una tendenza nella disciplina e nel commento a concentrarsi prettamente sul ruolo delle istituzioni – nazionali, europee o decentrate – senza sfiorare, nella sostanza, la questione del potenziale coinvolgimento dei cittadini nella pianificazione regolatoria in materia. A partire da questa considerazione, il presente contributo mira ad approfondire il ruolo che i cittadini potrebbero rivestire nella costruzione della *governance* euro-unitaria dell'IA, evidenziando l'importanza della partecipazione civica[7], nella consapevolezza che il tema, per la sua ampiezza e complessità, non può che essere affrontato in questa sede in modo selettivo, suggerendo alcuni spunti di riflessione auspicabilmente funzionali a integrare e approfondire un'indagine più ampia. In tal senso, si propone di esplorare come il coinvolgimento attivo e consapevole dei cittadini nell'elaborazione della disciplina possa non soltanto arricchire il dibattito, ma anche contribuire a modellare una *governance* più democratica, nei presupposti e più equa, nelle modalità. La riflessione sulla partecipazione civica nella *governance* dell'intelligenza artificiale si colloca, infatti, nell'intersezione tra quel duplice ordine di evoluzioni in corso: quelle tecnologiche e quelle inerenti alle modalità di esercizio del potere.

---

[3] La sintesi è descritta chiaramente in questo passaggio: «*La strategia europea ha messo in luce la necessità di bilanciare, da un lato, il rispetto dei diritti in una società democratica e, dall'altro, di assicurare che il mercato europeo possa adattarsi alle trasformazioni globali nel settore digitale e competere in questo ambito*», così O. Pollicino, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'* «*ordinamento della rete*», in associazionedeicostituzionalisti.it, 25 ottobre 2024, par. 9.

[4] Il primo dei quali è il reg. UE n. 679/2016, *General Data Protection Regulation* (*GDPR*), centrato sulla tutela dei dati personali. A questo ha fatto seguito il reg. UE n. 1925/2022, *Digital Markets Act* (*DMA*), sulla concorrenza nei mercati digitali e, poco dopo, il reg. UE n. 2065/2022, *Digital Services Act* (*DSA*), sulla responsabilità delle piattaforme *online*.

[5] Il *risk based approach* era già stato introdotto con il *GDPR* e valorizzato dal *DSA*.

[6] Osservazione che sa di scelta genuinamente liberale, se messa a confronto con l'approccio dirigista cinese.

[7] Sulla partecipazione civica si rinvia *ex multis* a M. Picchi, *Il diritto di partecipazione*, Milano 2012; U. Ronga, C. Cantone, (a cura di), *La partecipazione democratica in Italia. Teoria, prassi, prospettive*, Napoli, 2021; M.F. De Tullio, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Napoli 2020; su partecipazione e tecnologie digitali v. S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

2. Governance dell'IA e partecipazione civica. Cittadini come attori, non meri spettatori. Sul piano normativo, la relazione tra *governance* tecnologica e partecipazione civica si basa su due principi fondamentali. In primo luogo, la trasparenza dei processi decisionali, come sancito dall'articolo 15 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). In secondo luogo, il principio democratico che pervade l'ordinamento europeo, come emerge dagli articoli 2, 10 par. 3 e 11 del Trattato sull'Unione Europea (TUE). In tale contesto, il richiamo alla partecipazione dei cittadini non costituisce un elemento di novità nell'esperienza costituzionale europea, ma s'inserisce in una riflessione risalente, nella quale il coinvolgimento diretto della cittadinanza è stato evocato come strumento di rivitalizzazione – o, se si preferisce, di compensazione – rispetto alle persistenti criticità della democrazia rappresentativa euro-unitaria[8]. La partecipazione è stata, infatti, variamente intesa come possibile rimedio al *deficit* di legittimazione democratica, alla distanza tra istituzioni e cittadini nonché alla crescente tecnicizzazione dei processi decisionali.

È all'interno di questo quadro normativo che emerge l'opportunità di riconsiderare il ruolo dei cittadini. Che non siano solo destinatari di una – oggi quanto mai opportuna – formazione tecnologica adeguata e strutturata, ma che siano, anche e in conseguenza di ciò, attori attivamente coinvolti nella *governance* dell'intelligenza artificiale. Un apporto in concreto consapevole potrebbe effettivamente contribuire a rendere più democratica e, in potenza almeno, anche un po' più efficace la regolazione euro-unitaria dell'IA.

Occorre, tuttavia, precisare che tali istanze partecipative, pure valorizzate sul piano teorico e programmatico, hanno incontrato, nelle proprie attuazioni, risultati spesso diseguali. Non sono mancate letture critiche che hanno messo in luce i limiti strutturali della democrazia partecipativa nel contesto europeo, evidenziando il rischio ch'essa si traduca in forme di coinvolgimento meramente consultive e simboliche, incapaci d'incidere su processi decisionali dominati da logiche tecnocratiche. In questa prospettiva, appare utile distinguere tra una partecipazione meramente procedurale, limitata cioè all'apertura formale di canali di consultazione[9], e una partecipazione sostanziale, capace invece d'incidere in maniera effettiva sui contenuti delle scelte normative. Solamente quest'ultima potrebbe assolvere a quella funzione di controllo democratico in senso proprio cui ci si riferisce, mentre la prima rischierebbe di risolversi in un adempimento simbolico, privo di capacità trasformativa.

È inoltre importante evidenziare che, in molte occasioni, la complessità tecnica dei sistemi è tale da rendere, nei fatti, gli sviluppatori[10] gli unici soggetti in grado di fornire chiarimenti sui contenuti e sulle modalità di funzionamento dell'IA, questione che accentua le asimmetrie informative tra i diversi attori coinvolti. Questa circostanza fa trasparire l'importanza anche del loro coinvolgimento attivo nei dibattiti relativi ai processi normativi, poiché la loro

[8] Sul punto, il dibattito è ampio. La partecipazione è stata spesso letta come risposta al *deficit* democratico dell'Unione, ma non senza rilievi critici circa la sua reale incidenza sui processi decisionali e il rischio di una partecipazione meramente simbolica. In questa prospettiva, v. già G. Majone, *Europe's Democratic Deficit*, in European Law Journal, Vol. 4, Issue 1, 2002; J.H.H. Weiler, *In defence of the status quo*, in Constitutionalism and Democracy, (ed. by) R. Bellami, 2006. In senso critico rispetto alle derive plebiscitarie e populiste di una partecipazione sganciata da solidi meccanismi rappresentativi, cfr. M.G. Rodomonte, *Il populismo sovranista e l'Europa*, in Nomos, 2, 2019.

[9] Sulla progettazione di strumenti deliberativi idonei a favorire una partecipazione informata e inclusiva, v. J.S. Fishkin, *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*, 2011; OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*, 2020; Y. Sintomer, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, 2011.

[10] Coloro i quali progettano, sviluppano, "addestrano" e, infine, mettono a disposizione degli utenti – o di terzi che, a loro volta, immetteranno in commercio – sistemi d'intelligenza artificiale.

expertise è dirimente per la comprensione dei sistemi tecnologici *de quibus* e l'elaborazione di normative efficaci e coerenti[11].

Dunque, se delle criticità emergono già con riferimento ai meccanismi partecipativi tradizionali, esse risultano ulteriormente accentuate nel contesto della *governance* dell'intelligenza artificiale, caratterizzato da un elevato grado di complessità tecnica e da una marcata asimmetria informativa tra decisori, sviluppatori e cittadini.

Per altro verso, è lo stesso funzionamento dei modelli algoritmici d'IA da regolare che si basa proprio su di una concezione non monadica. Il principio di strumentalità tecnologica alla decisione umana segue, infatti, uno schema di co-intelligenza «*human in the loop*» [12]. Sicché, anche in ambito regolatorio si potrebbe – e forse si dovrebbe, in coerenza con la natura dell'oggetto da regolare – ragionare sulla promozione di quel binomio sinergico «cittadini-istituzioni» che affianchi quello d'uso dell'IA, «utente-macchina». Tale approccio consentirebbe di coinvolgere i primi non solo in qualità di utenti, ma anche di soggetti concorrenti alla regolazione dell'intelligenza artificiale.

Così facendo, la promozione di una maggiore trasparenza e responsabilità tra i cittadini e gli utenti potrebbe contribuire a una più adeguata rappresentazione e, in definitiva, considerazione delle istanze e delle preoccupazioni della società civile relative all'intelligenza artificiale. Uno scambio di questa natura tra istituzioni e cittadini arricchirebbe il dibattito pre-regolatorio e potrebbe rappresentare un passo verso la costruzione di un ambiente che favorisca fiducia e consapevolezza circa i valori e i rischi associati all'uso delle tecnologie emergenti.

Al contempo, la riflessione sulla partecipazione civica non dovrebbe prescindere dalla considerazione del ruolo crescente assunto dagli attori privati globali nello sviluppo e nella diffusione dei sistemi d'intelligenza artificiale. Nel contesto in cui una parte significativa del potere di governo tecnologico è esercitato al di fuori delle istituzioni pubbliche, attraverso titolarità di piattaforme, modelli proprietari e *standard* tecnici interni, la partecipazione dei cittadini si confronta con un ulteriore livello di complessità. Essa è chiamata a misurarsi non solo con le scelte del legislatore, ma anche con dinamiche di potere economico e tecnologico che sfuggono, in larga misura, ai tradizionali circuiti di responsabilità politica. In questo senso, le esperienze riconducibili alla partecipazione civica possono assumere anche la funzione di rendere visibili e, dunque, discutibili quelle scelte tecnologiche altrimenti opache, contribuendo a riequilibrare, almeno in parte, l'asimmetria tra cittadini e grandi attori privati.

Nonostante le criticità, la partecipazione, almeno in potenza, potrebbe originare un circolo virtuoso che ruoti attorno all'IA: dare risalto al ruolo dei cittadini nella *governance*, favorire la formazione di una coscienza co-intelligente d'uso dell'IA[13] e, tramite questi strumenti, finire con lo stimolare il mercato europeo interno, rendendolo più connesso e attrattivo di com'è attualmente[14]. La partecipazione civica attiva ha il potenziale di generare un'esternalità positiva, capace di esercitare un impatto considerevole sull'innovazione europea nel settore dell'intelligenza artificiale. Peraltro, non si limiterebbe a rendere il mercato più sensibile alle esigenze reali della popolazione e alle sue aspettative di equità e inclusione, ma potrebbe agire

[11] Cfr. A. Simoncini, *La co-regolazione delle piattaforme digitali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 4/2022, 1031-1049.

[12] Cfr. P. Benanti, *Human in the loop. Decisioni umane e intelligenze artificiali*, Milano, 2022, che caldeggia una cooperazione integrata dell'IA sotto il controllo dell'intelligenza umana.

[13] Qui il riferimento è al mondo dell'*AI Literacy*.

[14] L'*AI Index Report della Standford University 2025* rileva che gli Stati Uniti continuano a mantenere una posizione di *leadership* nella produzione di modelli di intelligenza artificiale avanzati, con 40 modelli di rilievo sviluppati nel 2024, contro i 15 della Cina e appena 3 dell'Europa. Per un approfondimento si veda: https://hai.stanford.edu/ai-index.

come un rimedio alla consolidata e strutturale insufficienza della produzione europea di tecnologie avanzate nel campo dell'IA, in confronto ad altri attori globali.
Occorre però rilevare come il richiamo alla partecipazione civica nella *governance* dell'intelligenza artificiale sollevi, sul piano pratico, alcune questioni di non trascurabile complessità. La possibilità di un coinvolgimento effettivo e non meramente formale dei cittadini presuppone, infatti, la presenza di condizioni abilitanti che richiedono di essere sostenute da una costruzione attenta, a partire dall'accesso a un'informazione adeguata e dalla creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo dell'alfabetizzazione digitale.
Tale esigenza investe, in particolare, i sistemi educativi[15] e le pubbliche amministrazioni, chiamati a svolgere un ruolo centrale nella diffusione di competenze critiche e nella promozione di una comprensione di base dei processi algoritmici. Il tema appare, dunque, ampio e articolato e non può essere affrontato in modo pienamente esaustivo in questa sede. Ci si limiterà, pertanto, a richiamare alcuni profili essenziali, funzionali a sottolineare come il rafforzamento delle competenze digitali rappresenti la premessa più significativa per rendere quanto più ampia e consapevole possibile la partecipazione civica nella *governance* dell'intelligenza artificiale.

2.1. La fiducia come legante tra istituzioni e cittadini nella governance dell'IA: un nodo centrale per la partecipazione civica. Prima di scendere nel cuore della ricerca, passando ad analizzare l'implementazione dell'alfabetizzazione nel contesto euro-unitario, si osserva che un elemento di rilievo nell'ambito della *governance* dell'intelligenza artificiale è la fiducia. La fiducia è un prerequisito fondamentale per l'attivazione di processi partecipativi ed è, al contempo, un presupposto per la costruzione di un ambiente democratico. Posto che molti tra i cittadini sono sempre più consapevoli dei rischi e delle problematiche legate all'IA, la creazione di un clima di fiducia tra le istituzioni e la popolazione sta diventando un'esigenza sempre più stringente.
La fiducia tra istituzione e cittadini, d'altronde, non è un'entità innata. Essa può subire alterne vicende, a partire dalle fisiologiche e patologiche ciclicità, e essere alimentata da diversi fattori, tra cui la trasparenza dei processi decisionali, la coerenza tra le promesse politiche e le azioni concrete, nonché l'efficacia delle misure di protezione dei diritti individuali e collettivi.
Affinché la *governance* dell'IA possa essere considerata legittima, è dunque necessario che i cittadini percepiscano le istituzioni come attori responsabili e competenti, impegnati nel garantire la loro sicurezza e nel promuovere valori democratici. La trasparenza, allora, diventa una condizione *sine qua non* per l'esercizio della cittadinanza e un ponte verso una relazione di fiducia reciproca, che non può neppure essere disgiunta dal tema dell'*accountability* algoritmica. La possibilità per i cittadini di comprendere, contestare e ottenere spiegazioni sulle decisioni automatizzate (e, a monte, partecipare alla regolazione del fenomeno, una volta acquisite le nozioni di base sul suo funzionamento) rappresenta una precondizione affinché

[15] Sul punto, si può fare riferimento anche all'approccio del *pre-bunking*, inteso come strategia preventiva di contrasto alla disinformazione, volta a rafforzare *ex ante* le capacità critiche dei cittadini, prima ancora che il contenuto falso circoli nello spazio pubblico. Come è stato osservato, tale tecnica si fonda su una metafora immunitaria: analogamente a un vaccino, l'esposizione anticipata e guidata a schemi tipici della manipolazione informativa consente di sviluppare una sorta d'immunità cognitiva nei confronti della menzogna, riducendone l'impatto successivo. In tal senso, il *pre-bunking* non mira a selezionare o rimuovere contenuti, ma a preservare il pluralismo informativo attraverso il rafforzamento dell'autonomia critica dei destinatari dell'informazione. Cfr. F. Fabrizzi, *La cura contro la disinformazione. Rimedi giuridici (e non) per contrastarne la diffusione*, Milano, 2026 (in corso di pubblicazione). Similmente si può immaginare rispetto all'utilizzo di sistemi d'IA, i cui *output*s non sono necessariamente falsi né veri, ma da considerare sempre in termini probabilistici, di verosimiglianza, non di certezza.

la fiducia non si trasformi in affidamento acritico. Così, la partecipazione civica, si configura anche come uno strumento di verifica pubblica delle modalità attraverso cui l'IA viene progettata, addestrata e utilizzata. Dal canto loro, le istituzioni possono impegnarsi attivamente in campagne di comunicazione ed educazione civica volte a informare i cittadini riguardo non solo alle potenzialità, ma anche i limiti e i rischi dell'IA. Sicché, attraverso questo dialogo, auspicabilmente proficuo, potrà essere costruito quel sentimento condiviso di responsabilità collettiva, capace d'incoraggiare i cittadini verso la partecipazione attiva. In tal modo, il rafforzamento della fiducia avrebbe un ruolo chiave sia nella promozione della trasparenza sia nella legittimazione dei processi decisionali, come pure nel consolidamento di una democrazia partecipativa e partecipata, che risponda con maggiore adeguatezza alle sfide del presente e del futuro.

2.2. Partecipazione civica e tutela dei diritti fondamentali nell'ecosistema algoritmico. Sempre nell'ottica di suggerire qualche spunto, accanto alla funzione di legittimazione democratica dei processi decisionali, la partecipazione civica nella *governance* dell'intelligenza artificiale potrebbe essere letta anche come uno strumento di tutela preventiva dei diritti fondamentali. In un contesto caratterizzato da decisioni automatizzate suscettibili d'incidere su diritti quali la dignità della persona, la non discriminazione, la protezione dei dati personali e il diritto a una tutela effettiva, il coinvolgimento dei cittadini assume una valenza che trascende la dimensione procedurale, configurandosi come una forma potenziale di controllo anticipato sugli effetti delle tecnologie. La partecipazione, in tal senso, potrebbe contribuire a far emergere criticità e rischi prima che essi si traducano in lesioni concrete, integrando – senza sostituirli – i tradizionali strumenti giurisdizionali e di garanzia. Essa si colloca, pertanto, in una zona di confine tra democrazia partecipativa anticipatoria e protezione effettiva dei diritti, rafforzando virtualmente la dimensione costituzionale della *governance* algoritmica[16].

È in questa prospettiva, infatti, che la partecipazione civica non esaurisce il proprio significato nella funzione di legittimazione democratica delle decisioni pubbliche. Essa, a ben vedere, potrebbe contribuire alla costruzione di un sistema di «vigilanza diffusa» sugli effetti dell'innovazione tecnologica, attraverso il coinvolgimento dei cittadini nei processi di consultazione, di valutazione e, quando possibile, di deliberazione. La partecipazione potrebbe assumere, così, una dimensione anticipatoria, orientata non soltanto a migliorare la qualità delle decisioni, ma anche a prevenire forme di compressione dei diritti fondamentali prima che esse si traducano in lesioni concrete. In tal senso, essa si configura come uno strumento complementare alle tradizionali garanzie giurisdizionali, contribuendo a rafforzare il controllo democratico sull'evoluzione dell'ecosistema algoritmico.

3. Monitoraggio del Digital Education Action Plan. Se, sul piano teorico, l'utilità di processi partecipativi nella *governance* dell'intelligenza artificiale risulta piuttosto convincente,

[16] La partecipazione civica è stata recentemente riletta anche come strumento di tutela preventiva dei diritti fondamentali nell'ambito delle decisioni automatizzate, in quanto idonea a intercettare *ex ante* rischi di discriminazione, opacità e compressione delle libertà. In particolare, è stato osservato come, nel contesto dell'intelligenza artificiale, scelte apparentemente tecniche – quali quelle incorporate negli *standard*, nei codici di condotta o nei sistemi di gestione del rischio – finiscano per veicolare opzioni valoriali suscettibili d'incidere direttamente sui diritti fondamentali. Ne deriva l'esigenza di affiancare ai tradizionali strumenti di tutela forme di controllo anticipato e partecipato, capaci di rendere visibili e discutibili tali scelte prima che esse si cristallizzino nella tecnica. In questo senso, v. G. De Minico, *Le fonti del diritto: un argine all'intelligenza artificiale?*, in Rivista AIC, 3/2025. Sulla tutela dei diritti fondamentali incisi in materia v., tra gli altri, F. Donati, *Diritti fondamentali e algoritmi nella proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale*, in Il diritto dell'Unione europea, vol. 3/4, 2021.

più problematica è invece la valutazione della loro effettiva praticabilità. Sul punto, ci si dovrebbe interrogare in merito a quanto tali strumenti siano concretamente accessibili all'insieme dei cittadini e a quale parte della popolazione sia obiettivamente in grado di partecipare, in modo informato e consapevole, ai processi decisionali che riguardano tecnologie caratterizzate da elevata complessità tecnica. Per garantire un approccio efficace alla *governance* dell'intelligenza artificiale e alla partecipazione civica, è allora opportuno considerare il contesto entro cui si svolgono le politiche educative dell'Unione europea, in particolare quelle orientate all'alfabetizzazione digitale dei cittadini. L'intersezione tra la responsabilità civica e le competenze digitali riveste, infatti, un ruolo rilevante nel favorire l'inclusione dei cittadini nei processi decisionali. In questo senso, il *Digital Education Action Plan* (2021-2027) della Commissione Europea o *Piano d'azione per l'istruzione digitale*[17] non rappresenta solo un'opportunità per migliorare le capacità digitali della popolazione, ma anche come un passo in avanti verso la costruzione di una cittadinanza informata e attiva nel contesto delle sfide poste dall'intelligenza artificiale.

La diffusione dell'*AI Literacy*, secondo gli intenti della Commissione, dovrebbe favorire il superamento delle criticità in punto di trasparenza delle decisioni assunte mediante utilizzo d'IA e pone l'accento sul coinvolgimento attivo dei cittadini nei processi d'uso e regolatori afferenti alla rivoluzione algoritmica. Tra i destinatari del Piano – realizzato, fra gli altri passaggi, anche in seguito a una consultazione pubblica tenutasi tra luglio e settembre 2020 – vi sono coloro i quali rientrino, a vario titolo, nei settori dell'istruzione e della formazione, nel settore aziendale, negli enti esponenziali della società civile, nelle diverse categorie delle parti sociali oltre a diverse autorità nazionali. Due le priorità da perseguire: lo sviluppo di un ecosistema d'istruzione digitale ad alte prestazioni e il rafforzamento delle competenze e abilità digitali dei cittadini.

Soffermandosi sull'implementazione del Piano[18], alcune delle azioni già realizzate includono l'adozione da parte del Consiglio della raccomandazione sull'apprendimento misto nel novembre 2021 e la pubblicazione da parte della Commissione delle linee guida etiche sull'uso dell'intelligenza artificiale e dei dati nell'insegnamento e nell'apprendimento per gli educatori nell'ottobre 2022. Con particolare riferimento alla diffusione delle competenze tecnologiche nelle scuole, un *audit* della Corte dei conti dell'Unione europea del 2023[19] attesta che ad una significativa spesa per l'acquisto di *devices* non abbia fatto seguito, nella maggior parte dei Paesi membri, un miglioramento delle infrastrutture di rete necessarie al loro funzionamento. Inoltre, l'*audit* ha ritenuto insufficienti e, comunque, spesso inefficienti le risorse destinate alla formazione degli insegnanti.

Entrando nel merito delle competenze acquisite, i dati del 2023 attestavano che il 43% degli studenti dei Paesi Ue possedeva solamente competenze digitali limitate, determinando una sfida di primaria importanza per l'Unione. L'*ICILS 2023* (*International Computer and Information Literacy Study*) dal titolo *An International perspective on Digital Literacy* pubblicato il 12 novembre

[17] Per un approfondimento: https://education.ec.europa.eu/it/focus-topics/digital-education/action-plan.

[18] Che prevede azioni significative tra cui: il sostegno alla trasformazione digitale degli istituti attraverso progetti di cooperazione *Erasmus+* e l'istituzione delle *Accademie degli insegnanti Erasmus+* per lo sviluppo professionale degli educatori; l'introduzione dello strumento *SELFIE* per l'autovalutazione delle competenze digitali degli insegnanti; l'elaborazione di orientamenti per promuovere l'alfabetizzazione digitale e contrastare la disinformazione; l'aggiornamento del quadro europeo delle competenze digitali per includere l'intelligenza artificiale e le competenze sui dati; lo sviluppo di un certificato europeo delle competenze digitali; la raccolta di dati transnazionali sulle competenze digitali degli studenti e la promozione della partecipazione delle donne nelle discipline STEM.

[19] Disponibile al seguente *link*: https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/digitalisation-schools-11-2023/en/?utm_source=chatgpt.com.

2024[20] ha registrato tre elementi particolarmente significativi. Per primo, ha confermato i bassi livelli di *AI Literacy* degli studenti valutati, constatando che il 24% non raggiunge neppure un livello base e solo l'1% arriva ad alti livelli di alfabetizzazione. È emerso, inoltre, che le competenze risultano spesso correlate a fattori quali il sesso, lo *status* socioeconomico e l'accesso alle risorse digitali, a vantaggio dei gruppi più privilegiati. In secondo luogo, la ricerca ha rilevato un calo generalizzato delle competenze digitali degli studenti rispetto a quanto si era osservato nel decennio precedente, con una diminuzione sia dei punteggi medi ottenuti dai partecipanti sia della quota di studenti che raggiungono livelli di competenza considerati minimamente adeguati. Infine, lo studio ha osservato che il livello di competenza digitale risulta fortemente influenzato dalla fiducia degli studenti nelle proprie capacità e dall'accesso a risorse tecnologiche adeguate, sottolineando la necessità d'interventi educativi mirati a ridurre il divario digitale.

Evidenziati questi dati, se è vero, com'è, che le tecnologie informatiche vengono spesso considerate «scatole nere» che producono *output* poco comprensibili e scarsamente contestabili, è vero altresì che occorre adoperarsi ben di più di quanto stia avvenendo ed è avvenuto finora per formare le vecchie ma, soprattutto, le nuove generazioni all'utilizzo di *llms* (*large language models*). D'altronde per poter realizzare con effettività la trasparenza nell'uso degli strumenti d'IA, passando da una normativa di principio all'attuazione di norme partecipative in senso sostanziale, è opportuno tenere a mente questo contesto. La trasparenza, infatti, non è un principio passibile di compromessi al ribasso, ma una condizione politica per l'esercizio della cittadinanza e per l'assunzione di decisioni consapevoli, oltreché contestabili. Seguiranno, pertanto, alcune riflessioni relative al fatto che l'attuale contesto di alfabetizzazione digitale limita concretamente la possibilità di sfruttare strumenti partecipativi democratici come le consultazioni pubbliche, i *forum* deliberativi o le *citizen assemblies* su temi tecnici come l'intelligenza artificiale.

Dunque, l'impiego di strumenti partecipativi nel contesto dell'intelligenza artificiale non presuppone soltanto una loro predisposizione chiara e ben strutturata sul piano normativo, ma richiede altresì un adeguato livello di alfabetizzazione digitale e informativa. In assenza di uno solo di questi presupposti, il rischio è che i processi partecipativi finiscano per coinvolgere in misura prevalente soggetti già dotati di competenze elevate, cognizioni particolari e accesso privilegiato alle informazioni, dando luogo a forme di partecipazione di fatto selettive, se non addirittura elitarie. In tal senso, la partecipazione rischia di tradursi in un meccanismo inclusivo solo in apparenza, riproducendo, anziché ridurre, le disuguaglianze esistenti nell'accesso alla sfera decisionale. L'alfabetizzazione è fondamentale per consentire agli individui di comprenderne le dinamiche, valutare criticamente le informazioni[21] e contribuire in modo consapevole ai processi decisionali nei quali tali strumenti s'inseriscono. È, quindi, imprescindibile investire con attenzione, razionalità e mirando all'efficienza, nella formazione e nello sviluppo delle competenze digitali, se s'intende garantire una partecipazione utile, informata e responsabilizzata. La capacità di riconoscere informazioni affidabili, argomentare con dati e comprendere i principi che regolano l'IA è prerequisito fondamentale per una cittadinanza attiva e informata. Il monitoraggio dell'attuazione del *Digital Education Action Plan* evidenzia, tuttavia, una tensione strutturale tra l'ambizione politica e la capacità d'implementazione degli strumenti che le diano forma. Se da un lato l'Unione europea individua correttamente nell'alfabetizzazione digitale una leva essenziale

[20] E la cui edizione riveduta al 5 marzo 2025 è disponibile al seguente *link*: https://www.iea.nl/publications/icils-2023-international-report.

[21] Sul punto cfr. F. Fabrizzi, La cura contro la disinformazione. Rimedi giuridici (e non) per contrastarne la diffusione, Milano, 2026.

per la partecipazione democratica, dall'altro essa si confronta con limiti di competenza e di coordinamento che incidono sulla concreta efficacia delle politiche educative. Ne emerge un quadro nel quale la promozione della partecipazione civica in ambito tecnologico dipende in larga misura dalla cooperazione multilivello tra Unione, Stati membri e amministrazioni locali. In questo quadro, un ruolo potenzialmente significativo potrebbe essere svolto dagli strumenti di valutazione d'impatto algoritmico, intesi come procedure *ex ante* volte a individuare e mitigare i rischi derivanti dall'uso di sistemi di intelligenza artificiale. Tali strumenti, se adeguatamente strutturati, potrebbero costituire uno spazio privilegiato di partecipazione civica, consentendo il coinvolgimento in tal sede non solo di esperti tecnici e autorità competenti, ma anche di cittadini e rappresentanti della società civile. L'apertura delle valutazioni d'impatto a contributi esterni permetterebbe, infatti, d'integrare il sapere tecnico con istanze sociali e valoriali, rafforzando il controllo democratico sulle scelte tecnologiche e anticipando possibili criticità sul piano dei diritti e della legittimazione.

Un ulteriore profilo d'analisi riguarda la dimensione territoriale della partecipazione civica nella *governance* dell'intelligenza artificiale. Le opportunità di coinvolgimento dei cittadini possono risultare condizionate non solo da fattori individuali, quali il livello di alfabetizzazione digitale, ma anche da elementi strutturali legati al contesto territoriale di riferimento. Differenze significative nella dotazione infrastrutturale, nella capacità amministrativa e nell'accesso ai servizi digitali possono, infatti, incidere sulla concreta possibilità di partecipare ai processi decisionali tecnologici, generando asimmetrie tra aree urbane e periferiche, nonché tra Stati membri caratterizzati da diversi livelli di sviluppo istituzionale. In tale prospettiva, ed è un elemento da tenere in considerazione, la partecipazione civica rischia di riflettere e, in alcuni casi, amplificare le disuguaglianze territoriali preesistenti, comportando ulteriori interrogativi circa l'effettiva inclusività dell'attuale *governance* algoritmica a livello euro-unitario[22].

4. Strumenti partecipativi e il loro potenziale democratico. Resta fermo, tuttavia, che in assenza delle condizioni educative e informative richiamate, tali strumenti rischiano di rimanere appannaggio di una parte limitata della cittadinanza, con evidenti ricadute sul piano dell'effettiva inclusività democratica. In considerazione delle argomentazioni esposte, si sostiene che l'alfabetizzazione digitale non debba essere vista semplicemente come un obiettivo educativo, bensì come un requisito per permettere ai cittadini di partecipare attivamente ai processi decisionali riguardanti l'intelligenza artificiale. Essa rappresenta il fondamento per una corretta integrazione dell'uso di strumenti partecipativi in materia, dato l'elevato grado di tecnicità che la connota.

Nel contesto della *governance* dell'intelligenza artificiale, l'adozione di strumenti partecipativi, quali consultazioni pubbliche, *forum* deliberativi e *citizen assemblies* potrebbe rappresentare una risposta adeguata alle sfide di democrazia e trasparenza che si presentano con l'implementazione di tecnologie caratterizzate da un significativo potenziale trasformativo. Tuttavia, se non adeguatamente comprese e gestite, tali tecnologie rischiano di conseguire l'effetto opposto: risultare opache nei loro meccanismi operativi e invasive nei loro effetti[23]. Queste modalità di partecipazione, se ben progettate, realizzate e sostenute, possiedono dunque la capacità di evolvere in un'architettura autenticamente democratica della *governance* dell'IA. Affinché ciò accada e possano esprimere appieno il proprio potenziale, è poi necessario considerare anche la dimensione temporale dei processi decisionali. La

[22] Cfr. il Report OECD, *Bridging the Digital Divide*, 2021.

[23] Su questi rischi v. C. O'Neil, *Weapons of Math Destruction. How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, New York, 2016.

partecipazione civica, infatti, risulta tanto più efficace quanto più riesce a collocarsi in una fase non meramente successiva all'adozione delle scelte tecnologiche, ma in momenti in cui è ancora possibile orientarne contenuti e finalità. In questa prospettiva, il coinvolgimento anticipato dei cittadini nei processi deliberativi permette di allineare i tempi dell'innovazione tecnologica con quelli della riflessione democratica, rafforzando la capacità degli strumenti partecipativi d'incidere utilmente sulla *governance* dell'intelligenza artificiale. Ne deriva l'impellenza di fornire quell'alfabetizzazione di cui sopra.

Per comprendere appieno il potenziale di cui si parla, è utile definire brevemente ciascuno degli strumenti partecipativi richiamati.

Le consultazioni pubbliche costituiscono il meccanismo partecipativo più diffuso e istituzionalizzato: si tratta di procedure con cui le autorità raccolgono opinioni, osservazioni e suggerimenti da parte dei cittadini e degli *stakeholders* in merito a proposte normative o linee guida. Nell'ambito dell'IA, ad esempio, la Commissione Europea lanciò una consultazione pubblica sulla proposta di regolamento (*AI Act*) nel 2020[24], ricevendo contributi da cittadini, aziende, ONG e dai mondi dell'Università e della ricerca. Ma anche con riferimento al *Digital Education Action Plan* è avvenuto lo stesso. La Commissione ha promosso la costituzione dello *European Digital Education Hub*, un centro d'incontro digitale che mette in comunicazione fra loro *stakeholders* europei del settore dell'istruzione interessati alla diffusione della cultura digitale che, tramite la piattaforma, posso condividere le rispettive conoscenze ed esperienze. Ora, sebbene le consultazioni pubbliche non abbiano carattere vincolante, come strumento rappresentano un canale di legittimazione e trasparenza normativa capace d'influenzare il contenuto finale di atti legislativi, al pari di quanto avviene nei Parlamenti nazionali ed europeo grazie all'operato dei gruppi d'interesse[25].

I *forum* deliberativi, invece, sono spazi strutturati di discussione in cui cittadini selezionati (spesso tramite campionamento casuale stratificato) sono chiamati a confrontarsi su temi complessi, ricevendo informazioni da esperti, dibattendo tra pari e producendo raccomandazioni politiche. Questi processi, più intensi delle consultazioni pubbliche in termini d'impegno civico, si fondano sull'idea di deliberazione informata e pluralista. Un esempio interessante è il *Deliberative Democracy Lab* promosso dalla *Stanford University*, che ha applicato tali metodi a temi etici legati all'uso dell'IA nella sorveglianza e nella giustizia predittiva.

Le *citizen assemblies* (assemblee cittadine) rappresentano una forma avanzata di democrazia deliberativa: riuniscono un campione rappresentativo della popolazione, che lavora per settimane o mesi su un tema specifico, producendo raccomandazioni vincolanti o semi-vincolanti. Si pensi, ad esempio, alla *Convention Citoyenne pour le Climat* in Francia o *alla Citizens' Assembly on Biodiversity Loss* in Irlanda. Applicate all'IA, tali assemblee potrebbero valutare scelte normative riguardanti l'uso di questi sistemi nei servizi pubblici, la gestione dei dati

[24] Si segnala, in proposito, Il libro bianco sull'intelligenza artificiale: un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia, che opportunamente nel delineare le strategie per l'IA in Europa accentua il *focus* sulla trasparenza e il coinvolgimento dei cittadini.

[25] Cfr. B. Brienza, *Lobbying e relazioni istituzionali nell'esperienza giuridica comparata italiana ed europea*, in Rivista di storia europea e internazionale, n. 50/2019, 138-176; R. Di Maria, *Dalla regolamentazione parlamentare della attività di rappresentanza degli interessi ad una legislazione organica in materia di lobby? Una ipotesi di integrazione istituzionale del processo di nomopoiesi sociale*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. 3/2017. A livello regolatorio, in Italia, nonostante le numerosissime proposte di legge avanzate negli anni (più di 100) manca una disciplina del *lobbying*. A livello euro-unitario, invece, esiste il Registro dei lobbisti dell'Unione Europea, noto come Registro per la Trasparenza, istituito a seguito di un Accordo interistituzionale siglato il 20 maggio 2021 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea. Tale accordo introduce il principio di condizionalità, il quale stabilisce che la registrazione nel suddetto registro rappresenti una condizione necessaria per qualsiasi interazione con i membri o il personale delle istituzioni firmatarie.

biometrici o le implicazioni etiche dell'automazione nel lavoro. In questo contesto, il coinvolgimento diretto dei cittadini non solo arricchirebbe il dibattito pubblico, ma contribuirebbe anche alla legittimazione delle decisioni politiche, promuovendo un'innovativa sinergia tra tecnologia e valori democratici fondamentali.
Tuttavia, resta la questione centrale. La democraticità di tali strumenti non può essere realizzata senza un adeguato livello di competenza e comprensione da parte dei cittadini. L'alfabetizzazione digitale, come si è visto, costituisce la condizione abilitante per partecipare in modo effettivo, responsabile e informato a questi processi. Non si tratta solo di saper usare gli strumenti digitali, ma di saperli decodificare, di comprenderne logiche di funzionamento, impatti, implicazioni sociali e politiche. Solo in tal modo è possibile immaginare una partecipazione che non sia puramente simbolica o limitata alla legittimazione postuma di scelte tecnocratiche.

Peraltro, un ulteriore profilo critico riguarda il rapporto tra strumenti partecipativi e disuguaglianze sociali preesistenti. L'accesso diseguale alle competenze digitali, al tempo disponibile e alle risorse informative rischia di riflettersi anche nei processi partecipativi, selezionando implicitamente i soggetti in grado di prendervi parte. Alla luce di ciò, la progettazione degli strumenti partecipativi dovrebbe tenere conto non solo dell'inclusività formale, ma anche delle condizioni materiali di accesso alla partecipazione.
Da questo punto di vista, risulta particolarmente interessante l'ipotesi di estendere una dimensione civica anche alle cosiddette *regulatory sandboxes*, spazi normativi sperimentali dove aziende e regolatori collaborano per testare innovazioni in un ambiente controllato. L'inserimento di rappresentanti della società civile ma anche di cittadini selezionati con criteri deliberativi potrebbe arricchire questi spazi con istanze di giustizia sociale, maggiore equità e al contempo tutela dei diritti. Tali meccanismi avrebbero il vantaggio di affiancare alla flessibilità regolatoria anche forme di supervisione democratica diffusa.
Similmente, piattaforme già esistenti come il *Better Regulation Portal* della Commissione Europea – attualmente orientato principalmente alla raccolta di *feedback* su iniziative legislative – potrebbero essere rafforzate e convertite in veri e propri spazi di co-regolazione, capaci di ospitare dibattiti pubblici, spazi di apprendimento digitale e processi deliberativi multi-attore. Tutti questi ambienti virtuali contribuirebbero a strutturare una «*governance distribuita*» dell'intelligenza artificiale, dove l'autorità regolatoria non si esaurisce nelle istituzioni ma si diffonde in una rete di partecipazione orizzontale.
La partecipazione civica nella *governance* dell'intelligenza artificiale[26] solleva, infine, una questione di natura epistemica, relativa al rapporto tra conoscenza esperta e conoscenza civica. In un contesto dominato da competenze tecniche altamente specializzate, il rischio è che l'autorità cognitiva si concentri esclusivamente nelle mani di esperti, sviluppatori e operatori economici. La partecipazione dei cittadini, invece, consente proprio di valorizzare forme di conoscenza esperienziale, che, pur non sostituendo il sapere tecnico, possono integrarlo e cooperarci. È in questa prospettiva che la democrazia partecipativa si configura anche come una democrazia epistemica, nella quale la pluralità dei saperi contribuisce a rendere le decisioni più inclusive, responsabili e sensibili agli impatti sociali delle tecnologie[27].
In questa prospettiva, la partecipazione civica nella *governance* dell'intelligenza artificiale pone anche una questione di legittimazione epistemica della cittadinanza. Laddove l'autorità

[26] Ove per «*governance*» s'intende non solo un sistema di regole esterne imposte allo sviluppo tecnologico, ma un vero e proprio modello di governo dello strumento, di dominio nel senso di una comprensione che ne consenta la regolazione efficace, trasparente e condivisa.
[27] Il tema del rapporto tra conoscenza esperta e conoscenza civica è al centro del dibattito sulla cosiddetta democrazia epistemica. In questa prospettiva, la partecipazione contribuisce a pluralizzare le fonti del sapere rilevante per la decisione pubblica. Cfr. D. Estlund, *Democratic Authority*, Princeton, 2008.

cognitiva tende a concentrarsi nelle mani di esperti, *data scientists* e attori privati, rendere effettiva la partecipazione significa mettere i cittadini in condizione non solo di prendere parte ai processi decisionali, ma anche di comprenderli e, quindi, incidere su di essi. Ciò implica una riflessione critica sul concetto stesso di «esperto» e una valorizzazione della conoscenza situata, plurale e contestuale che i cittadini possono offrire, in dialogo con il sapere tecnico. È proprio seguendo questa direttrice che ci si può figurare una *governance* partecipata, in cui competenza specialistica ed esperienza sociale coesistano, rafforzandosi reciprocamente.

5. Conclusione: verso una governance democratica dell'IA. In sintesi, la suggestione che pervade la presente ricerca è quella di riflettere sulla possibile integrazione strutturale – e non accessoria – della dimensione civica all'interno dei processi di *governance* dell'innovazione
La domanda da cui si è partiti – qual è, e quale potrebbe essere, il ruolo dei cittadini nella costruzione di un governo democratico dell'intelligenza artificiale? – rimane nodale se si vuole ipotizzare le direzioni che le democrazie europee potranno perseguire in futuro. Posto che, ed è un dato da tenere presente, il contesto attuale è contraddistinto dalla rapida e crescente complessità degli strumenti tecnologici e che s'inserisce nell'altrettanto complessa ridefinizione degli equilibri istituzionali e di governo che vivono attorno ad essa.
Da questa riflessione è scaturita l'opportunità di esplorare diverse strategie regolatorie. Risulta centrale riconoscere l'importanza della creazione di un ecosistema democratico capace di sostenere la *governance* di questa tecnologia lungo l'intero suo ciclo di vita, a partire dalla fase di progettazione, proseguendo con l'implementazione, e includendo la regolamentazione effettiva e la valutazione dei suoi impatti. Un simile approccio, integrato e sistemico, potrebbe produrre effetti positivi, maggiore responsabilità e dialogo tra gli attori coinvolti. In coerenza con questa impostazione, la *governance* dell'intelligenza artificiale è chiamata a configurarsi non come un solo atto normativo puntuale calato dall'alto o come un insieme statico di regole, bensì come un processo dinamico e costante, destinato ad adattarsi all'evoluzione tecnologica e sociale che intende, per l'appunto, governare. Ciò rafforza l'idea di una *governance* aperta, nella quale il controllo democratico non si esaurisce nel momento decisionale iniziale, ma si rinnova con costanza attraverso il confronto pubblico.
Su questi presupposti, i cittadini non possono più essere considerati alla stregua di meri destinatari passivi delle innovazioni tecnologiche, né in qualità di semplici utenti. Essi, per le ragioni che si è tentano di esprimere, potrebbero concorrere a realizzare, entro le loro sfere di competenza, l'architettura delle regole del gioco digitale, contribuendo attivamente alla definizione degli spazi di partecipazione e di decisione entro cui agiscono.
La *governance* democratica dell'intelligenza artificiale si presenta, dunque, come un progetto il cui conseguimento richiede, accanto alla creazione di infrastrutture partecipative solide e inclusive, anche la promozione di un'alfabetizzazione digitale diffusa e critica, superiore a quella attuale. È essenziale, inoltre, l'implementazione di strumenti deliberativi che siano accessibili e trasparenti, accompagnati dalla costruzione di un rinnovato patto fiduciario tra istituzioni e cittadinanza. In tale quadro, la partecipazione civica nella *governance* dell'intelligenza artificiale assume necessariamente una dimensione multilivello, che coinvolge non solo le istituzioni europee, ma anche gli Stati membri e le amministrazioni locali. Proprio a questi livelli, infatti, si collocano molte delle applicazioni concrete dell'IA nei servizi pubblici, rendendo particolarmente rilevante la capacità di tradurre i principi europei in pratiche partecipative territorialmente radicate.
Su questi presupposti, l'Unione Europea, avvalendosi della sua consolidata tradizione normativa, si trova in una posizione privilegiata per assumere il ruolo di pioniere di nuovi

modelli partecipativi, particolarmente importante in un'epoca, come questa, contrassegnata da disinformazione[28], polarizzazione[29] e opacità algoritmica[30]. In questa prospettiva, la partecipazione civica andrebbe intesa anche come un processo di apprendimento collettivo, attraverso il quale cittadini e istituzioni costruiscono una comprensione condivisa delle tecnologie emergenti e dei loro impatti sociali. Se è vero, come sostenuto da Habermas[31], che la democrazia si fonda su una comunicazione non distorta tra cittadini liberi e uguali, è altrettanto vero che nell'era dell'intelligenza artificiale tale comunicazione dovrebbe estendersi e adattarsi ai linguaggi dell'informazione automatizzata[32]. È proprio in questo contesto, attraverso la capacità di restituire senso e voce ai cittadini in relazione alla disciplina dell'infrastruttura algoritmica, che si gioca il futuro della *governance* europea dell'IA. La sfida è quella di costruire un sistema in cui l'IA non solo risponda a criteri di efficienza e innovazione, ma sia orientata a garantire e promuovere i valori democratici fondamentali, rendendo ogni individuo parte attiva di un processo che può determinare buona parte dello sviluppo della società.

Alla luce di quanto emerso, la partecipazione civica potrebbe costituire anche un antidoto democratico alla concentrazione opaca del potere decisionale e cognitivo che caratterizza l'ecosistema algoritmico contemporaneo. In un contesto in cui le scelte tecnologiche sono spesso determinate da attori privati dotati di elevate competenze tecniche e risorse economiche, il coinvolgimento dei cittadini contribuisce a riequilibrare le asimmetrie di potere e di conoscenza, rendendo le decisioni più trasparenti. La partecipazione diviene così non solo uno strumento d'inclusione, ma anche una modalità di esercizio del controllo democratico.

In conclusione, si evidenzia proprio il ruolo centrale della trasparenza nella *governance* dell'intelligenza artificiale, connessa alla partecipazione civica. La trasparenza, in questo specifico contesto, è sì accesso alle informazioni relative ai processi decisionali[33], ma pure necessità, per coloro che governano e utilizzano l'IA, di coniugare la consapevolezza alle competenze, per gestire lo strumento tecnologico in modo responsabile e sufficientemente informato. La conoscibilità dei meccanismi che regolano l'intelligenza artificiale consente, infatti, agli attori coinvolti d'intervenire in modo responsabile e razionale, facilitando una regolazione efficace e un uso etico della tecnologia[34].

---

[28] Cfr. L. Califano, F. Fabrizzi, G. Sartor, *Information disorder e sistema democratico*, in federalismi.it, 30 maggio 2025.

[29] Cfr. F. Ramella, *La polarizzazione politica tra piazza e istituzioni*, in Rivista Il Mulino, 22 gennaio 2025.

[30] Su cui v. A. Di Martino, *Il consenso trasparente (e non solo informato) nell'età degli algoritmi: qualche chiarimento dalla Cassazione*, in irpa.eu - Osservatorio sullo Stato digitale, 7 febbraio 2024, ove la Cassazione civile affronta la questione della necessità di garantire la trasparenza algoritmica nei rapporti sinallagmatici, in particolare in relazione al rilascio del consenso. Le problematiche discusse sottolineano l'importanza di una comprensione approfondita delle informazioni che influenzano il processo decisionale delle macchine. Tale comprensione riveste un'importanza cruciale non solo in termini di applicabilità delle normative algoritmiche nei rapporti tra autorità e diritti individuali, ma anche in riferimento alla libera espressione del consenso. Quest'ultima può essere compromessa dal potere insito nei moderni strumenti di intelligenza artificiale. Pertanto, per garantire una regolamentazione adeguata di tali tecnologie, è fondamentale acquisirne una padronanza approfondita. Il riferimento è all'ordinanza n. 30123 del 10 ottobre 2023 della Prima Sezione Civile.

[31] Cfr., J. Habermas, *Fatti e norme*, Bari-Roma, 2013 e *The Theory of Communicative Action*, Boston, 1984.

[32] Per una lettura della partecipazione come elemento costitutivo della responsabilità democratica nelle società complesse, v. J. Habermas, *Fatti e norme*, Milano, 1996; H. Arendt, *Responsabilità e giudizio*, Torino, 2004; L. Floridi, *The Ethics of Information*, Oxford, 2013.

[33] Che, pertanto, devono essere realmente accessibili e non solo formalmente conoscibili, pena la sterilizzazione di significato della trasparenza stessa.

[34] Cfr. R. Binns, *Fairness in Machine Learning: Lessons from Political Philosophy*, in Conference on Fairness, Accountability, and Transparency, 2018 e L. Floridi, *The Ethics of Information*, in Oxford, 2014.

In tale ottica, la trasparenza diviene un prerequisito essenziale per il buon funzionamento della democrazia digitale, poiché favorisce la costruzione di una fiducia reciproca tra istituzioni e cittadini. Se gli individui sono in grado di comprendere come l'IA influisca sulle loro decisioni (micro-impatto) e, per esse, su quelle sociali (macro-impatto) saranno più propensi a partecipare attivamente ai processi regolatori riguardanti il suo sviluppo e utilizzo. In questo senso, il potenziamento della trasparenza e della comprensione dei processi legati all'intelligenza artificiale non rappresenta solo una questione di responsabilità sociale e civile, ma un elemento strategico per la costruzione di una *governance* democratica e inclusiva, capace di affrontare le sfide etiche e pratiche che emergono dall'innovazione tecnologica. Pertanto, promuovere una cultura della trasparenza significa incoraggiare una partecipazione informata e attiva, nella quale i cittadini possano esercitare un controllo effettivo su quegli strumenti che, altrimenti, rischierebbero di operare al di fuori di un quadro di equità e responsabilità.

Abstract. Il contributo analizza il ruolo potenziale dei cittadini nella *governance* dell'intelligenza artificiale (IA) all'interno dell'approccio regolatorio dell'Unione Europea. Valorizzando il principio della trasparenza dei processi decisionali (art. 15 TFUE) e il principio democratico che permea l'ordinamento euro-unitario (artt. 2, 10 par. 3 e 11 TUE), la ricerca propone di rivalutare i cittadini non solo come destinatari dell'alfabetizzazione tecnologica, ma anche come compartecipi alla costituzione di una *governance* dell'IA più democratica e, idealmente, efficace. Partendo dal monitoraggio dell'attuazione del *Digital Education Action Plan*, il cui obiettivo è aumentare la consapevolezza degli utenti riguardo alle potenzialità e ai rischi che accompagnano l'impiego di queste nuove tecnologie, si esplorerà il potenziale democratico degli strumenti partecipativi nelle decisioni politiche relative all'IA, come le consultazioni pubbliche, i *forum* deliberativi e le *citizen assemblies*.

Abstract. This study examines the potential role of citizens in the governance of artificial intelligence (AI) within the European Union's regulatory framework. Promoting transparency in decision-making processes (Article 15 TFEU) and the democratic principles permeating the European Union legal system (Articles 2, 10(3), and 11 TEU) allows citizens to be seen not only as recipients of technological literacy but also as participants in establishing a more democratic and effective AI governance system. Beginning with the monitoring of the implementation of the Digital Education Action Plan, which aims to raise users' awareness of the potential and risks associated with these new technologies, the research will explore the democratic potential of participatory tools in AI-related policy decisions, such as public consultations, deliberative forums, and citizen assemblies.

Parole chiave. *Governance* dell'IA – Partecipazione – Democrazia – Trasparenza – Educazione digitale.

Key words. AI Governance – Partecipation – Democracy – Transparency – Digital Education.