L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO COME POSSIBILE RIEQUILIBRIO DELL'ASIMMETRIA INFORMATIVA TRA PARLAMENTO E GOVERNO*

di Domenico Gabriele Nuzzolese **

Sommario. 1. Il divario conoscitivo tra Parlamento e Governo: un nodo costituzionale. – 2. Le funzioni dell'intelligenza artificiale in Parlamento attraverso la ricognizione dei dati esterni. – 2.1. (segue) La funzione di semplificazione dell'*output* parlamentare. – 2.2. (segue) La funzione acquisitiva degli input legislativi popolari: i limiti del *crowdsourcing*. – 2.3. (segue) La funzione di supporto ai processi redazionali. – 3. Un test di compatibilità costituzionale. – 3.1. (segue) Quando l'IA diventa minaccia: i rischi strutturali. – 4. Riflessioni conclusive.

1. Il divario conoscitivo tra Parlamento e Governo: un nodo costituzionale. Dinanzi ad una società sempre più complessa[1], anche da un punto vista tecnologico, il Parlamento, in quanto organo deputato a farsi carico delle istanze sociali, dovrebbe possedere competenze più specialistiche e apparati in grado di supportare adeguatamente la funzione legislativa. Siffatte competenze sono invece tipiche del Governo, il quale dispone di articolati apparati amministrativi, di un accesso diretto alle informazioni prodotte dalle amministrazioni pubbliche e di una più efficiente capacità di elaborazione dei dati[2]. Tutto ciò grazie a una rete di strutture ministeriali e dipartimentali che assicurano all'organo esecutivo un netto vantaggio istruttorio nell'adozione dei propri atti normativi[3].

La differenza strutturale dei due organi genera una evidente asimmetria nell'ambito della funzione normativa di propria competenza[4], che appare sempre più rilevabile per la crescente complessità tecnica delle materie oggetto di legislazione, e che, come si vedrà, ha effetti diretti sulla forma di governo parlamentare nonché sul funzionamento delle democrazie contemporanee[5].

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Incaricato della ricerca in Diritto Costituzionale e Pubblico – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

[1] Sul tema cfr. E. D'Orlando, *Politica, tecnica e scienza: il sistema delle fonti di fronte al dilemma della complessità*, in *Diritto amministrativo*; Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari: una griglia di funzioni e una stima dei rischi per la neutralità delle tecnologie*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2022, 639 ss.

[2] D. De Lungo, *Le prospettive dell'AI generativa nell'esercizio delle funzioni parlamentari*, cit., 139.

[3] Del Governo quale *«dominus incontrastato del procedimento legislativo»* cfr. G. Repetto, *Editoriale. Dalla funzione alla struttura. Le trasformazioni del Governo*, in *Dir. cost.*,1, 2024, 14; M. Cartabia, *Il Governo «signore delle fonti»?*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, IX ss.; G. Rivosecchi, *I poteri normativi del Governo al tempo dell'emergenza: quando l'eccezione diventa la regola*, in *Dir. cost.*, 1, 2024, 71 ss.; G. Tarli Barbieri, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023, 77 ss.

[4] Ne parla A. Cardone, *Algoritmi e ICT nel procedimento legislativo: quale sorte per la democrazia rappresentativa?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 363.

[5] Cfr. D. De Lungo, *Le prospettive dell'AI generativa nell'esercizio delle funzioni parlamentari*, in D. De Lungo, G. Rizzoni (a cura di), *Le assemblee rappresentative nell'era dell'intelligenza artificiale*, Torino, 133, il quale chiarisce che la nozione di asimmetria informativa è attinta dal lessico economico e va ad indicare la situazione che

Infatti, è sempre più frequente che la funzione legislativa si riduca sostanzialmente alla conversione in legge dei decreti-legge adottati dal Governo[6], senza che vi sia un effettivo controllo da parte del Parlamento sull'attività dell'esecutivo.
Nel contesto sopra descritto, uno strumento potenzialmente idoneo a modificare tale assetto e, quindi, a riequilibrare i rapporti tra i due poteri potrebbe essere l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale.
La capacità di elaborazione e analisi di grandi quantità di dati da parte dell'AI, infatti, consentirebbe al Parlamento, nell'ambito del procedimento legislativo, di rafforzare le potenzialità della propria iniziativa legislativa, rimarcando una maggiore autonomia dall'Esecutivo[7].
Va osservato fin d'ora, peraltro, che il nesso tra introduzione dell'IA in Parlamento e il riequilibrio dell'asimmetria informativa non è automatico. Il Governo dispone di sistemi di intelligenza artificiale prima e in misura maggiore del Parlamento: ha più dati, più *budget*, più infrastrutture e personale specializzato. In assenza di adeguati presidi, l'introduzione dell'intelligenza artificiale nei lavori delle Camere rischia di acuire, anziché attenuare, quell'asimmetria informativa che storicamente connota i rapporti tra potere legislativo ed Esecutivo. Il quesito dirimente non investe, dunque, la mera ammissibilità del ricorso a sistemi di IA nell'esercizio delle funzioni parlamentari, quanto piuttosto l'individuazione delle condizioni alle quali tale impiego possa effettivamente assolvere a una funzione di riequilibrio istituzionale: si pensi all'autonomia tecnologica degli organi della rappresentanza, alla trasparenza dei modelli computazionali adottati, alla parità di accesso tra i gruppi parlamentari, all'indipendenza dai fornitori privati di servizi digitali.
Si tratta di una premessa metodologica che orienta e condiziona l'intera riflessione che segue.
Negli ultimi anni, il successo delle tecniche di *machine learning*, *deep learning* e reti neurali ha reso possibile non solo l'elaborazione rapida di volumi di dati prima difficilmente gestibili, ma ha anche costruito la strada per l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale generativa (*GenAI*), divenendo una delle innovazioni più significative per le istituzioni stesse[8].
Come rilevato dallo studio condotto dalla *Inter-Parliamentary Union* nel 2020, l'IA è entrata in maniera determinante tra i temi dei Parlamenti, non solo ai fini della sua regolamentazione, ma soprattutto come innovazione infrastrutturale a uso e vantaggio della stessa istituzione parlamentare[9].
Il *World e-Parliament Report 2020* ha evidenziato come un Parlamento su dieci abbia già adottato tecnologie fondate sull'utilizzo di sistemi di IA e *machine learning* che, però, hanno

si verifica nel mercato quando uno o più operatori dispongono di informazioni più precise di altri, rimandando a G. Nicodano, *Asimmetria informativa*, in *Dizionario di economia e finanza*, Roma, 2012, *ad vocem*; R. De Mucci, *Micropolitica*, Soveria Mannelli, 2009, 10 ss.; P. Martelli, *Analisi delle istituzioni politiche*, Torino, 2012, 93 ss.; A. Conzutti, *L'intelligenza artificiale come leva per rilanciare la funzione legislativa del Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2025, 90.

[6] Cfr. E. Cheli, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 463 ss.; M. Cartabia, *Legislazione e funzione di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, 50 ss.; A. Pizzorusso, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali: a cinquant'anni dal saggio di Enzo Cheli*, in *Lo Stato costituzionale: la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. Caretti e M.C. Grisolia, Il Mulino, Bologna, 2010, 105 ss.

[7] P.F. Bresciani, *L'intelligenza artificiale in Parlamento: rischio epistocratico o potenziamento della democrazia?*, in *federalismi.it*, 3, 2025, 540; P.F. Bresciani, M. Palmirani, *Constitutional Opportunities and Risks of AI in the law making process*, in *federalismi.it*, 2, 2024, 1 ss.

[8] E. Longo, *Quanta intelligenza artificiale fa bene ai Parlamenti?*, in D. De Lungo, G. Rizzoni (a cura di), *Le assemblee rappresentative nell'era dell'intelligenza artificiale*, cit., 168-169.

[9] Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 634.

sollevato dubbi non trascurabili sulla governabilità e sulla sicurezza di tali strumenti[10].
In Italia, un recente studio realizzato dalla Camera dei deputati[11] ha avuto come obiettivo quello di analizzare il rapporto tra digitalizzazione, utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale e attività parlamentari.
La Camera stessa ha avviato una *call for ideas* destinata a Università e centri di ricerca, selezionando tre progetti (*Legislab, GenAI4Lex e DepuChat*) orientati rispettivamente all'elaborazione di una piattaforma deputata all'analisi e al controllo dell'attività legislativa, alla realizzazione di uno strumento funzionale alla redazione di testi legislativi e alla verifica di compatibilità normativa, nonché alla creazione di una *chatbot* basata su sistemi di intelligenza generativa per l'interazione con la comunità[12].
In tal modo, l'IA rafforzerebbe la capacità del Parlamento di sostenere l'*iter legis* con proposte fondate su dati e informazioni sistematizzate, consentendo all'organo legislativo di recuperare quella funzione di impulso che la crescente complessità tecnica delle materie ha progressivamente eroso a vantaggio dell'Esecutivo.
Per dare ordine all'analisi si articoleranno le applicazioni dell'IA al procedimento legislativo in quattro funzioni. La griglia, che riprende, con alcuni adattamenti, la classificazione proposta dalla precedente dottrina[13], distingue: la ricognizione e sistematizzazione dei dati esterni al Parlamento; la gestione e valorizzazione del patrimonio informativo prodotto internamente dalle Camere; l'acquisizione di *input* legislativi popolari attraverso meccanismi di crowdsourcing; il supporto ai processi redazionali.

2. Le funzioni dell'intelligenza artificiale in Parlamento: la ricognizione dei dati esterni. In primo luogo, il rafforzamento della funzione legislativa potrebbe essere realizzato con un potenziamento dell'autonomia conoscitiva delle Camere per il tramite dell'intelligenza artificiale nella fase ricognitiva e di sistematizzazione dei dati esterni[14]: dati prodotti dalla società, dalle imprese, dalle amministrazioni pubbliche, che il Parlamento non può oggi sfruttare adeguatamente senza strumenti tecnologici avanzati. Tecniche di *data mining*[15] e *data*

[10] *World e-Parliament Report 2020*, Inter-Parliamentary Union, 2021, 37.
[11] Cfr. Comitato Di Vigilanza Sull'attività Di Documentazione Della Camera Dei Deputati, *Utilizzare l'intelligenza artificiale a supporto del lavoro parlamentare*, XIX Legislatura, febbraio 2024, 79-80, ove si evidenzia che la Camera fa già uso dell'intelligenza artificiale nell'ambito dei processi di verbalizzazione delle sedute parlamentari e della relativa trasmissione in streaming, nonché nel supporto dell'approfondimento e della gestione degli emendamenti nell'ambito del procedimento legislativo; Camera Dei Deputati, *Relazione sullo stato dell'amministrazione*, XIX Legislatura, 2024, 26. Si tratta del c.d. *Parliamentary technology - ParlTech*. Sulla nozione si rinvia ad A. Malaschini, M. Pandolfelli, *PARLTECH. Intelligenza Artificiale e Parlamenti: una prima riflessione*, in *Luiss SoG*, Work. Pap. Ser., 69, 2022, 1 ss.; A. Conzutti, *L'intelligenza artificiale come leva per rilanciare la funzione legislativa del Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2025.
[12] Camera Dei Deputati, *Dalle chat sui lavori parlamentari alle banche dati per le proposte di legge. Università e centri di ricerca coinvolti*, Comunicato stampa, 25 luglio 2024. Cfr. Comitato Di Vigilanza Sull'attività Di Documentazione Della Camera Dei Deputati, *Manifestazione d'interesse per la raccolta di proposte per l'utilizzo dell'intelligenza artificiale generativa per la Camera dei deputati*, XIX Legislatura, febbraio 2024.
[13] Cfr. *ex multis* Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 639 ss.; A. Cardone, *Algoritmi e ICT nel procedimento legislativo*, cit., 362 ss.; A. Conzutti, *L'intelligenza artificiale come leva*, cit., 90 ss.
[14] Cfr. A. Cardone, *Algoritmi e ICT nel procedimento legislativo*, cit., 362. Si parla anche di *«diluvio di dati»*: F. Galli, G. Sartor, *L'utilizzo dei big data e dell'IA per una migliore qualità della regolamentazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022, 345, che riprende Anderson, *The End of Theory: The Data Deluge Makes the Scientific Method Obsolete*, in *Wired magazine*, 2008, 16; Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 638.
[15] Per data mining si intende *«a procedure for searching, gathering, filtering, and analyzing data. It's a method of extracting useful knowledge from vast volumes of data kept in databases, data centers, or other data repositories»* C. Thomas (a cura di), *Data Mining. Concepts and Applications*, London, 2022, 3 ss.

analytics[16] rendono, infatti, possibile l'analisi rapida di ingenti volumi di dati grezzi e di statistiche esterne, allo scopo di ricavare risultati specifici, formulare previsioni o generare informazioni sistematizzate rafforzando i processi decisionali propri delle assemblee legislative e contribuendo alla realizzazione di un «giusto processo legislativo»[17], nel rispetto delle garanzie e dei principi che a tale fine sono stati predisposti.
L'integrazione nei Parlamenti di tali *software* o dispositivi di IA permetterebbe una maggiore efficienza nelle decisioni di elevata complessità tecnica, scientifica o specialistica, migliorando non solo la qualità almeno formale della produzione normativa, ma anche favorendo il ricorso a una legislazione *evidence-based*[18], caratterizzata su riscontri sia qualitativi che quantitativi, desumibili da valutazioni rigorose e capaci di orientare decisioni informate.
Tale approccio potrebbe giovare ad ambiti come la tutela dell'ambiente, la sanità, nonché la prevenzione dei rischi e delle catastrofi[19].
In tal modo si andrebbe a configurare un Parlamento più capace non solo di valutare criticamente le proposte dell'Esecutivo, perché meno dipendente dalle relazioni tecniche di quest'ultimo e meno esposto alla selezione interessata delle informazioni operata dagli apparati ministeriali, ma anche a ridurre i rischi di conflitti di interessi che potrebbero sorgere quando il legislatore si affida ad esperti esterni.
Un aspetto interessante concerne la possibilità di elaborare modelli predittivi sugli effetti delle proposte legislative[20] valutandone non solo la capacità del conseguimento degli obiettivi prefissati, ma anche individuandone gli eventuali effetti collaterali indesiderati prima dell'entrata in vigore della legge.
Questo potrebbe segnare un progresso significativo per l'autonomia conoscitiva delle Camere per superare la valutazione delle conseguenze legislative che attualmente emergono solo *ex post*[21].

2.1. (segue) La funzione di semplificazione dell'output parlamentare. La seconda funzione potrebbe essere indirizzata alla gestione e valorizzazione dei dati interni, ossia del prodotto dell'attività parlamentare stessa[22].
Il Parlamento genera un numero di documenti importante come resoconti stenografici, atti di sindacato ispettivo, emendamenti, relazioni di commissione, documentazione istruttoria[23].

---

[16] Cfr. V.J. Liebowitz (a cura di), *Data analytics and AI*, Boca Raton, 2020, dove vengono illustrati i quattro obiettivi del data analytics: descrittivo, consistente nel fornire un'istantanea esatta di una realtà già consolidata o ancora in evoluzione; diagnostico, volto a indagare sulle ragioni che hanno determinato il decorso dei fenomeni; predittivo, grazie al quale è possibile anticipare la manifestazione di eventi futuri e identificare le eventuali anomalie; prescrittivo, poiché dalle analisi effettuate è possibile ricavare raccomandazioni pratiche atte a prevenire scenari indesiderati o a favorire quelli maggiormente auspicabili.
[17] Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 638.
[18] Cfr. D. Azzolini, M. Sisti, *Evidence-Based Policy e Attività Legislativa. Cosa c'è di nuovo?*, in *federalismi.it*, 3, 2019, 160 ss.
[19] V.C. Casonato, *Evidence Based Law. Spunti di riflessione sul diritto comparato delle scienze della vita*, in *BioLaw Journal*, 1, 2014, 179 ss.; P. Cairney, *The politics of evidence-based policy making*, London, 2016, 119.
[20] Höchtl, Parycek, Schöllhammer, *Big Data in the Policy Cycle: Policy Decision Making in the Digital Era*, in *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, vol. 26, 2016, 147.
[21] Cfr. F. Galli, G. Sartor, *L'utilizzo dei big data e dell'IA per una migliore qualità della regolamentazione*, cit., 348 ss.
[22] Ne parla accuratamente Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 646 ss.
[23] Sulla capacità delle Camere di reperire informazioni funzionali all'esercizio delle proprie attribuzioni, tra gli strumenti attivabili si ricordano le audizioni, sia formali sia informali (art. 143, comma 2, reg. Camera; art. 47, comma 1, reg. Senato), le commissioni parlamentari d'inchiesta, nonché ulteriori forme di indagine conoscitiva (art. 144 reg. Camera; art. 48 reg. Senato). A ciò si aggiungono i meccanismi di

Questo patrimonio resta spesso poco fruibile a causa della sua dispersione e della difficoltà di effettuare ricerche efficaci. L'IA consentirebbe di riutilizzare il patrimonio informativo prodotto del Parlamento evitando che possa rimanere inaccessibile agli stessi parlamentari che sarebbero (e sono) così costretti a far uso di informative provenienti dai servizi studi o dagli uffici legislativi governativi.
Con i sistemi di intelligenza artificiale si potrebbero supportare i processi di riordino della legislazione, evitando ridondanze, errori di classificazione e aporie normative[24], per giungere ad una classificazione automatica di tutta la normativa vigente, nonché per utilizzare e perfezionare i sistemi già in uso nelle amministrazioni parlamentari.
L'aspetto che merita maggiore attenzione concerne inoltre la possibilità di compiere analisi sistematiche della normativa vigente con l'obiettivo di identificare contraddizioni, lacune e sovrapposizioni, consentendo al Parlamento di agire attraverso la semplificazione e riordino senza dover dipendere dalle proposte governative di testi unici o codificazioni.
L'adozione di soluzioni basate su architetture *cloud* e l'eliminazione della documentazione cartacea consentono agli strumenti tecnologici di aggregare, organizzare e sintetizzare grandi quantità di informazioni provenienti da diverse fonti documentali e progetti di ricerca, anche di matrice comparatistica ed europea, attraverso modalità di elaborazione sia plurilingue che multimodale. Ciò risulta utile per offrire una visione d'insieme del contesto normativo, giurisprudenziale e comparato entro cui si collocano le riforme legislative, permettendo di individuare eventuali contraddizioni e di gestire efficacemente una complessità informativa altrimenti di difficile controllo[25].
In tale prospettiva, l'impiego di sistemi basati sull'intelligenza artificiale all'interno dell'attività deliberativa delle assemblee legislative permetterebbe ai parlamentari di accedere a documentazione preparatoria prodotta in modo autonomo, contribuendo a superare le limitazioni informative che caratterizzano la loro funzione e, conseguentemente, a diminuire la subordinazione rispetto all'Esecutivo e agli apparati amministrativi ministeriali.
In termini di riequilibrio dell'asimmetria informativa si otterrebbe un beneficio più immediato e meno controverso che in altre applicazioni. Non si tratta di affidare all'IA valutazioni discrezionali, ma di renderla strumento di organizzazione e accesso a informazioni già esistenti.

2.2. (segue) La funzione acquisitiva degli input legislativi popolari: i limiti del crowdsourcing. La terza funzione riguarda l'acquisizione diretta di *input* legislativi da parte dei cittadini attraverso meccanismi di *crowdsourcing* legislativo[26]. Si tratterebbe di andare oltre

interlocuzione con altri organi, talora qualificabili come ausiliari — quali il CNEL (artt. 146 e 147 reg. Camera; art. 49 reg. Senato) e la Corte dei conti (art. 148 reg. Camera; artt. 133 e 134 reg. Senato) — talora non riconducibili a tale categoria, come nel caso dell'ISTAT (art. 145 reg. Camera). Sul punto cfr. A. Vernata, *Il Parlamento tra tecnica e politica*, in *Dir. cost.*, 3, 2022, 131. In generale, sulla dimensione conoscitiva del Parlamento, cfr. G. Rizzoni, *Parliamentarism and Encyclopaedism: Parliamentary Democracy in an Age of Fragmentation*, Oxford, 2024.

[24] Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 647.

[25] P.F. Bresciani, M. Palmirani, *Constitutional Opportunities and Risks of AI in the law-making process*, in *federalismi.it*, 2, 2024, 7. In senso analogo cfr. P.F. Bresciani, *L'intelligenza artificiale in Parlamento*, cit., 540.

[26] Per crowdsourcing legislation si fa riferimento «a quelle consultazioni aperte attraverso cui i cittadini possono esprimere su piattaforme digitali la propria opinione su ipotesi di interventi legislativi, che vengono poi sintetizzate da sistemi informatici che restituiscono l'orientamento finale che risulta dalla sommatoria dei contributi individualmente dati»: A. Cardone, *Algoritmi ed ICT nel procedimento legislativo*, cit., 365, che riprende T. Aitamurto, *Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making*, Helsinki, 2012, 8 ss.; D.C. Brabham, *Crowdsourcing*, Cambridge (Mass.), 2013, 7; T. Aitamurto, K. Chen, *The value of crowdsourcing in public policymaking: epistemic, democratic and economic value*, in *The Theory and Practice of Legislation*,

la mera raccolta di opinioni su proposte già formulate, al fine di consentire ai cittadini di partecipare attivamente alla fase di elaborazione dei disegni di legge[27].
Ciò darebbe vita ad una forma di intelligenza collettiva, in cui il contributo dei singoli si trasforma in un valore aggiunto capace di arricchire e qualificare il processo legislativo in una fase ancora precedente alla sua definizione finale[28].
Proprio il *crowdsourcing* legislativo può essere approfondito lungo due direttrici.
La prima riguarda la possibilità offerta ai cittadini di proporre testi di legge da sottoporre alle Camere. Si potrebbe, infatti, prevedere la creazione di una piattaforma digitale dedicata alla presentazione di iniziative legislative popolari ex art. 71, comma 2, Cost., che consenta ai cittadini di caricare anche documentazione a supporto della proposta.
Le proposte sarebbero poi visibili all'intera comunità, che potrebbe intervenire su appositi *forum*[29].

La seconda direttrice concerne la possibilità per i cittadini elettori di partecipare attivamente come *editor* di testi normativi, consultando i progetti di legge e formulando osservazioni, modifiche e riflessioni critiche[30].
Un settore di ricerca ormai consolidato ha posto in evidenza come il *crowdsourcing* e le diverse modalità in cui le piattaforme digitali vengono impiegate in processi di tipo *peer-to-peer* abbiano sensibilmente alterato il paradigma regolativo tradizionale fondato su una struttura *top-down* e modificato sostanzialmente il modo in cui le norme vengono concepite ed elaborate[31]. Ne sono derivate conseguenze di rilievo sulle asimmetrie informative che connotano il rapporto tra i produttori della normativa e i suoi destinatari. Una parte della dottrina sostiene che la partecipazione veicolata dalle piattaforme digitali, pur svincolandosi

5(1)/2017, 55-72; S. Ranchordás, W. Voermans, *Crowdsourcing legislation: new ways of engaging the public*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 5(1)/2017, 1-4; H.S. Christensen, M. Karjalainen, L. Nurminen, *Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoin Ministeriö in Finland*, in *Policy & Internet*, 7(1)/2015, 25-45; M. Lastovka, *Crowdsourcing as new instrument in policy-making: making the democratic process more engaging*, in *European View*, 14(1)/2015, 93-99.

[27] Secondo quanto emerge dall'Inter-Parliamentary Union, *World e-Parliament Report 2024*, October 2024, 44, attualmente il 3% dei parlamenti intervistati ha già adottato applicativi basati sull'intelligenza artificiale per agevolare il coinvolgimento dei cittadini nel procedimento legislativo, mentre il 27% dichiara di prevederne l'impiego nel prossimo futuro. Tra le esperienze più avanzate spicca quella del Parlamento brasiliano, che ha adottato la piattaforma «Ulysses» al fine di gestire i commenti provenienti dalla cittadinanza su progetti di legge in corso di esame. Sul punto cfr. J. Von Lucke, F. Fitsilis, J. Etscheid, *Using Artificial Intelligence for Legislation - Thinking About and Selecting Realistic Topics*, in M. Janssen Et Al. (eds.), *Proceedings of Ongoing Research, Practitioners, Workshops, Posters, and Projects of the International Conference EGOV-CeDEM-ePart 2022*, 2022, 34.

[28] Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 654 ss.

[29] Occorre rilevare come l'esperienza italiana si collochi a un livello complessivamente meno evoluto rispetto ai modelli consolidatisi in altri contesti nazionali. Ciò nonostante, emergono iniziative rilevanti. Un primo riferimento è costituito dall'art. 1, commi 341 ss., della l. n. 178/2020 (legge di bilancio 2021), che ha previsto la possibilità di raccogliere in forma digitale le sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle richieste referendarie e delle iniziative legislative popolari, in esecuzione del quale la Presidenza del Consiglio ha attivato, mediante D.P.C.M. 18 luglio 2024, una piattaforma informatica destinata alla raccolta telematica delle firme: cfr. G. Di Cosimo, *La partecipazione nell'era digitale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 105. Ulteriori spunti sono contenuti nelle Linee guida per le consultazioni pubbliche promosse dal Senato della Repubblica (XVII Legislatura, settembre 2017). Merita attenzione l'istituto del «dibattito pubblico» disciplinato dall'art. 40 del d.lgs. n. 36/2023, che prevede un procedimento di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità e sulle alternative progettuali concernenti opere infrastrutturali di grande dimensione: cfr. Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 649.

[30] A. Conzutti, *L'intelligenza artificiale come leva per rilanciare la funzione legislativa del Parlamento*, cit., 116 ss.

[31] Cfr. E. Stradella, *AI, tecnologie innovative e produzione normativa: potenzialità e rischi*, in *DPCE online*, 3, 2020, 3354 ss.

dai canali del circuito democratico consolidato, possa contribuire a rafforzare la partecipazione democratica nei processi decisionali, in risposta a una produzione normativa sempre più imposta da logiche tecnocratiche[32].

L'analisi attenta di questa funzione e delle esperienze concrete di *crowdsourcing* legislativo evidenzia, tuttavia, più dubbi che certezze circa la sua effettiva capacità di contribuire al riequilibrio dello squilibrio informativo.

Emergono problemi strutturali che rendono complessa l'applicazione dell'IA.

Vi è innanzitutto il rischio concreto di marginalizzazione di ampie fasce della popolazione.

Il *digital divide* strutturale e soprattutto culturale[33] farebbe sì che alcune categorie sociali risultino sovrarappresentate mentre altre siano sottorappresentate o del tutto escluse dal processo, a detrimento del principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, Cost. Non tutti i cittadini hanno uguale accesso agli strumenti digitali o le competenze per partecipare efficacemente a discussioni su testi normativi e non tutti dispongono del tempo e delle risorse necessarie. L'imperativo costituzionale di «rimuovere gli ostacoli» che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini entra in tensione con un meccanismo che strutturalmente avvantaggia chi già dispone di risorse culturali e tecnologiche.

Vi è poi il problema della manipolabilità di questi processi[34]. L'inquinamento delle opinioni espresse attraverso *bot* e *troll*, le campagne di disinformazione organizzate, le possibili ingerenze di attori stranieri interessati a influenzare le scelte legislative di altri paesi sono rischi concreti e difficilmente controllabili. L'esperienza dei *social media* ha ampiamente dimostrato quanto sia arduo garantire l'autenticità dei contenuti della rete.

Il problema più profondo riguarda, però, l'incompatibilità strutturale del *crowdsourcing* con i principi della rappresentanza politica. Si tratterebbe in questo caso di affiancare alla decisione politica tradizionale, frutto di un processo deliberativo la cui caratteristica è il confronto tipico delle assemblee rappresentative, decisioni di una pluralità di soggetti le cui opinioni individuali sono sottoposte ad una elaborazione meccanica. La sintesi che scaturisce dal confronto parlamentare presuppone continuità delle funzioni, visione strategica di lungo periodo, capacità di mediazione tra interessi contrapposti: elementi che non possono ritrovarsi nei contributi episodici e frammentari di singoli cittadini che intervengono su specifiche questioni senza una visione d'insieme.

Ulteriore profilo di criticità concerne la questione degli effetti giuridici derivanti dalle consultazioni realizzate con processi di *crowdsourcing*.

Negli ordinamenti che prevedono, a livello costituzionale, istituti di democrazia diretta a partire dal referendum, risulterebbe difficile immaginare che un intervento legislativo possa attribuire ai risultati delle iniziative di *crowdsourcing* un peso equivalente a quello proprio di una consultazione referendaria. Un margine per valorizzare tale strumento potrebbe ravvisarsi nell'ambito dell'iniziativa legislativa popolare disciplinata dall'art. 71 Cost., istituto che ha del resto assunto di recente un ruolo centrale nel dibattito parlamentare, in seguito a numerose proposte tese a potenziarne la portata, trovando concreta espressione in una proposta di legge già approvata in prima lettura dalla Camera dei Deputati, attualmente in fase di esame presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica[35].

Vi è, infine, un nodo che il diritto dell'Unione contribuisce a illuminare. Il regolamento (UE) 2024/1689 (il c.d. *AI Act*) classifica come sistemi ad alto rischio, all'allegato III, punto 8, i sistemi di IA destinati ad essere utilizzati per influenzare l'esito di un'elezione o di un

[32] T. Aitamurto, K. Chen, *The value of crowdsourcing in public policymaking*, cit., 55 ss.
[33] Cfr. E. Stradella, *AI, tecnologie innovative e produzione normativa*, cit., 3354.
[34] M. De Benedetto, *Sulla qualità della legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 392 ss.
[35] E. Stradella, *AI, tecnologie innovative e produzione normativa*, cit., 3355.

referendum o il comportamento di voto delle persone fisiche, e quelli destinati ai processi democratici. La formulazione è ampia, e non vi è ragione di escluderne in via interpretativa quei sistemi che sintetizzano contributi popolari producendo «orientamenti» destinati a riflettersi sulle decisioni del legislatore. Ove tale ricostruzione interpretativa risultasse fondata, il *crowdsourcing* legislativo assistito da sistemi di intelligenza artificiale ricadrebbe nel perimetro applicativo degli stringenti obblighi prescritti per i sistemi ad alto rischio: istituzione di un sistema di gestione del rischio, governance dei dati, predisposizione della documentazione tecnica, conservazione dei registri delle attività, requisiti di trasparenza, sorveglianza umana, accuratezza, robustezza e cybersicurezza. Si tratta di un compendio di adempimenti che, già sul piano della mera operatività, appare di per sé idoneo a ridimensionare le letture ottimistiche circa la praticabilità di una via «leggera» al *crowdsourcing* algoritmico.

Invece, l'introduzione del *crowdsourcing* potrebbe creare nuove asimmetrie e indebolire ulteriormente l'istituzione parlamentare attraverso l'erosione della legittimazione del processo rappresentativo.

L'intelligenza della comunità può certamente fornire *input* utili al legislatore, ma non può sostituire la mediazione rappresentativa e il processo deliberativo che caratterizzano il metodo parlamentare.

2.3. (segue) La funzione di supporto ai processi redazionali. La quarta funzione attiene al supporto che l'intelligenza artificiale potrebbe offrire nella fase di predisposizione e redazione degli atti normativi.

L'evidente squilibrio dei mezzi a disposizione del Parlamento e del Governo sulla redazione degli atti normativi a favore di quest'ultimo[36], il quale dispone di risorse e strutture tecniche notevolmente più articolate e consolidate, determina un'asimmetria che rischia di ridimensionare le funzioni legislative[37].

L'Esecutivo dispone non soltanto di uffici legislativi stabilmente strutturati, ma soprattutto di personale altamente qualificato nelle tecniche di *drafting* normativo. Ne discende un'evidente disparità nella qualità redazionale delle iniziative legislative: quelle di matrice parlamentare presentano, di regola, un grado di rifinitura tecnica inferiore rispetto a quelle di provenienza governativa, con la conseguenza che persino proposte dotate di un solido fondamento politico rischiano di arenarsi a causa di carenze sul piano della tecnica normativa.

Software dotati di apprendimento avanzato potrebbero in teoria agevolare il *drafting* legislativo[38], uniformando linguaggio e sintassi delle leggi, supportando la redazione di proposte e disegni di legge, nonché facilitando la stesura di emendamenti.

Alcuni autori propongono addirittura progetti ambiziosi per trasformare la legge in dati processabili dalle macchine, il cosiddetto *Law as Data*[39], che rivoluzionerebbe non solo il campo della legimatica ma anche i meccanismi di *drafting*, nonché le stesse tecniche di

[36] Cfr. Osservatorio Sulla Legislazione Della Camera Dei Deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2024-2025*, 25, che mette in luce la netta prevalenza dei provvedimenti di iniziativa legislativa di origine governativa (73,5% del totale nella XIX legislatura). Cfr. S. Filippi, *Il Governo in Parlamento: prospettive evolutive*, in *Dir. cost.*, 1, 2024, 111-112; E. Aureli, *I dati sulla produzione normativa come misura dell'evoluzione della forma di governo*, in *federalismi.it*, 3, 2025, 198 ss. Quanto alla qualificazione del decreto-legge quale «iniziativa legislativa rafforzata» cfr. già A. Predieri, *Il governo colegislatore*, in F. Cazzola, A. Predieri, G. Priulla (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XX.

[37] Y.M. Citino, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari*, cit., 657 ss.

[38] E. Griglio, C. Marchetti, *La «specialità» delle sfide tecnologiche applicate al drafting parlamentare: dal quadro comparato all'esperienza del Senato Italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022, 361 ss.

[39] M.A. Livermore, D.N. Rockmore, *Law as Data: Computation, Text, and the Future of Legal Analysis*, 2019.

legislazione.
Proprio l'utilizzo dell'IA per tale funzione solleva, tuttavia, le obiezioni più serie, al punto da renderla la più problematica tra tutte quelle esaminate.
Vi è innanzitutto un ostacolo di ordine qualitativo in quanto i prodotti elaborati da sistemi automatizzati risultano, allo stato attuale della tecnologia, di scarsa qualità, mentre l'attività di redazione di una legge richiede non solo competenze tecniche ma anche sensibilità giuridica, capacità di cogliere sfumature, attitudine alla sintesi[40] al fine di ottenere un prodotto legislativo affidabile e ben realizzato.
Un secondo profilo di criticità riguarda il rischio della c.d. «cattura interpretativa»[41].
L'insita potenzialità dell'intelligenza artificiale potrebbe, con gli anni, prevalere sulle capacità autonoma del legislatore, comprimendola fino al punto di condizionarne sostanzialmente l'esercizio.

Si tenga conto che il linguaggio informatico, per natura standardizzato e scarsamente incline all'evoluzione, potrebbe diventare un vincolo rilevante non prestandosi a restituire compiutamente le molteplici sfaccettature di una società in continuo mutamento.
Un linguaggio di natura artificiale e cristallizzato priverebbe la legge di quella naturalezza e adattamento alla comunità.
La terza obiezione concerne il rischio di *nudging* algoritmico[42]. Attraverso i suggerimenti di scrittura, l'intelligenza artificiale andrebbe ad orientare non solo la forma ma soprattutto il contenuto normativo.
Il parlamentare che adotta una formulazione suggerita dall'IA non è necessariamente consapevole delle scelte valutative che quella formulazione incorpora, questo perché il condizionamento algoritmico opera in modo invisibile, perché incorporato nella struttura stessa dello strumento utilizzato.
Il principio di efficientamento, che potrebbe condurre a un incremento della quantità di atti normativi prodotti, non necessariamente coinciderebbe con la qualità della legislazione.
Il superamento di queste criticità richiederebbe l'elaborazione di strategie applicative, che comportano investimenti economici significativi.
Ad esempio, per evitare che l'adozione di linguaggi eccessivamente standardizzati da parte dei sistemi di IA comporti una limitazione della libertà espressiva e delle modalità redazionali dei legislatori, risulterebbe necessario lo sviluppo di strumenti informatici con un livello di complessità considerevolmente più elevato rispetto alle piattaforme utilizzate in settori commerciali.
Tali strumenti dovrebbero essere concepiti mediante un'architettura in grado di cogliere le sottili distinzioni e le indeterminatezze proprie del linguaggio normativo, così da consentire la formulazione di disposizioni sufficientemente flessibili da potersi adeguare alla multiforme realtà sociale.
Sarebbe necessario implementare specifici dispositivi di trasparenza, finalizzati a rendere immediatamente identificabile il contributo fornito dall'intelligenza artificiale con sistemi di

[40] L. Di Majo, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, 2019; P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare: contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, 2007; M. De Benedetto, *Qualità della legislazione tra scienza, tecnica e tecnologia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 385, la quale distingue tra qualità formale, intesa come comprensibilità, chiarezza, coerenza, attuabilità delle regole, e qualità sostanziale, intesa come regole osservate, attuate e produttive di effetti coerenti con gli obiettivi che le hanno giustificate.
[41] A. Simoncini, *L'algoritmo incostituzionale*, cit., 63 ss.
[42] R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*, New Haven, 2008, ripreso da A. Simoncini, *Sovranità, potere e libertà nell'era dell'AI*, in D. De Lungo, G. Rizzoni (a cura di), *Le assemblee rappresentative nell'era dell'intelligenza artificiale*, cit., 12.

tracciamento delle modifiche e delle proposte avanzate dagli *editor* automatici[43].
Si dovrebbe rendere obbligatoria una dichiarazione dell'impiego di componenti algoritmiche in ogni stadio dell'*iter* legislativo, accompagnando i testi normativi con documenti illustrativi che forniscano una descrizione dell'ampiezza e della tipologia degli interventi attribuibili all'intelligenza artificiale[44].
Va detto che obblighi di questo tenore non sono interamente de *iure condendo*: l'art. 50 dell'AI Act prevede già obblighi di *disclosure* per i sistemi di IA generativa che producono contenuti, e l'estensione coerente del principio al contesto parlamentare appare la via meno controversa.
Ed ancora, l'eventuale divario tecnologico fra le diverse formazioni politiche potrebbe essere superato mediante l'istituzionalizzazione degli strumenti di *editing* automatizzato all'interno di apposite strutture parlamentari, assicurandone l'utilizzo paritario a tutte le compagini parlamentari.
Questo garantirebbe un accesso equo e disciplinato, contribuendo ad attenuare le possibili asimmetrie derivanti dalle diverse capacità di investimento tecnologico dei partiti[45].
Si potrebbe altresì prevedere la costituzione, nell'ambito dell'amministrazione parlamentare, di un apposito ufficio incaricato di fornire adeguato sostegno tecnico ai rappresentanti eletti e, più ampiamente, agli *staff* legislativi delle diverse formazioni parlamentari.
Questa struttura operativa dovrebbe occuparsi nelle Commissioni Parlamentari e in Assemblea del controllo e della revisione delle formulazioni legislative generate attraverso tecnologie per il *drafting* normativo, assicurandone la compatibilità con le peculiarità che caratterizzano l'attività decisionale delle Camere, senza peraltro intervenire nelle determinazioni di natura squisitamente politica[46].

3. Un test di compatibilità costituzionale. Da quanto finora rilevato emerge con evidenza che non tutte le applicazioni dell'IA in ambito parlamentare meritano il medesimo giudizio.
L'applicazione dell'IA nel procedimento legislativo presuppone che il suo procedimento sia conoscibile e verificabile dai parlamentari e dai cittadini.
Il principio di pubblicità dei lavori parlamentari (art. 64, comma 2, Cost.) e, più in generale, del principio democratico esige, infatti, la conoscibilità dei processi decisionali pubblici che esclude un sistema di IA il cui funzionamento sia opaco (il problema della *black box*).
Ciò presuppone che il processo di elaborazione dei dati a sostegno del decisore politico sia trasparente, così da verificare che l'IA costituisca uno strumento di ausilio e non un surrogato di quest'ultimo.
Infatti, l'Intelligenza Artificiale dovrebbe essere utilizzata per fornire informazioni, analisi, simulazioni ma non per compiere il bilanciamento tra valori e interessi contrapposti che costituisce il nucleo della decisione legislativa.
La pubblicità non esaurisce, tuttavia, il quadro dei parametri costituzionali rilevanti. Il test di compatibilità si articola, almeno, lungo quattro direttrici. La prima è il principio di pubblicità appena richiamato, che chiama in causa la trasparenza dei sistemi e la possibilità di un controllo democratico sui loro risultati. La seconda è il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), che impone di evitare che l'introduzione di sistemi automatizzati produca o aggravi disuguaglianze fra cittadini, fra gruppi parlamentari, fra Camere. La terza è il principio rappresentativo, che si declina, nella prospettiva qui rilevante, sia nella libertà di

[43] Ne parla M. Mora-Cantallops, S. Sánchez-Alonso, E. García-Barriocanal, M.A. Sicilia, *Traceability for Trustworthy AI: A Review of Models and Tools*, in *Big Data Cogn. Comput.*, 2, 2021, 1 ss.
[44] Y.M. Citino, *Leveraging automated technologies for law-making in Italy: Generative AI and constitutional challenges*, 18.
[45] A. Conzutti, *L'intelligenza artificiale come leva per rilanciare la funzione legislativa del Parlamento*, cit., 109.
[46] *Ivi.*

Issn 2421-0528

mandato (art. 67 Cost.), sia nell'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte delle due Camere (art. 70 Cost.): il parlamentare deve restare autonomo nella decisione, e Camera e Senato devono poter deliberare in modo coordinato anche quando si avvalgano di strumenti tecnologici eterogenei. La quarta è il principio di autonomia delle Camere (art. 64, comma 1, Cost.), in forza del quale ogni intervento strutturale di IA nel procedimento legislativo passa, nei tratti essenziali, per la fonte regolamentare parlamentare.
Sarebbe utile considerare anche la riserva d'assemblea ex art. 72, quarto comma, Cost. Per le materie costituzionali, elettorali, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati e di approvazione di bilanci e consuntivi, la Costituzione esige il procedimento ordinario, con esame e approvazione articolo per articolo da parte dell'Assemblea.
Quantomeno con riferimento a tali materie, appare ragionevole presidiare l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale, segnatamente nella fase redazionale, mediante un apparato di garanzie rafforzate: documentazione tecnica più stringente, facoltà di *opt-out* del singolo parlamentare rispetto all'utilizzo di suggerimenti generati automaticamente, supervisione umana qualificata.
In questa prospettiva, la riserva d'assemblea, istituto sorto per finalità del tutto eterogenee, si rivela una risorsa ermeneutica inattesa: essa rammenta l'esistenza di ambiti materiali nei quali la decisione politica deve permanere, in forma trasparente e tracciabile, esclusivamente umana.
Il bicameralismo paritario delineato dall'art. 70 Cost. introduce un'ulteriore criticità, sinora scarsamente esplorata nella riflessione dottrinale. Camera e Senato concorrono collettivamente all'esercizio della funzione legislativa secondo un modello procedimentale che postula le navette del testo tra le due assemblee, con possibilità di reciproche modificazioni, sino al conseguimento di una formulazione perfettamente coincidente. Qualora ciascun ramo del Parlamento procedesse all'adozione di sistemi di IA sviluppati in via autonoma, secondo criteri di progettazione differenziati e su *dataset* eterogenei, il rischio di disallineamento non si manterrebbe confinato al piano della mera operatività procedurale, ma acquisterebbe una valenza schiettamente costituzionale: due distinte epistemologie parlamentari difficilmente potrebbero condurre all'elaborazione di testi sovrapponibili, con la conseguenza che la funzione di sintesi su cui poggia l'intero impianto del bicameralismo paritario rischierebbe di uscirne strutturalmente compromessa.
Si tratta di un'eventualità che esige, sin d'ora, un coordinamento istituzionale fra le due Camere, da realizzarsi mediante l'adozione di scelte tecniche condivise ovvero attraverso la predisposizione di un'unica struttura di servizio comune.

3.1. (segue) Quando l'IA diventa minaccia: i rischi strutturali. Il primo rischio dell'utilizzo dell'IA è l'opacità dei sistemi algoritmici, il cosiddetto effetto *black box*[47], che rappresenta una sfida diretta ai principi di trasparenza e pubblicità che caratterizzano e legittimano il procedimento legislativo democratico.
Per comprendere la *ratio* sottesa alle decisioni o ai suggerimenti forniti da un sistema di IA sarebbe necessario avere la disponibilità del codice sorgente, della relativa documentazione di progettazione, dei vari parametri utilizzati e del *dataset* completo di dati di addestramento quando la decisione è basata sul machine learning.

[47] Cfr. F. Pasquale, *The Black Box Society. The Secret Algorithms that Control Money and Information*, Cambridge, 2015; C. Zednik, *Solving the Black Box Problem: A Normative Framework for Explainable Artificial Intelligence*, in *Philos. Technol.*, 2, 2019, 265 ss.; T. Wischmeyer, *Artificial Intelligence and Transparency: Opening the Black Box*, in T. Wischmeyer, T. Rademacher (eds.), *Regulating Artificial Intelligence*, Cham, 2020, 76 ss.; B. Brożek, M. Furman, M. Jakubiec, B. Kucharczyk, *The Black Box Problem Revisited. Real and Imaginary Challenges for Automated Legal Decision Making*, in *Artif. Intell. Law*, 2, 2024, 427 ss.

Issn 2421-0528

Ma anche disponendo di tutti questi elementi, la comprensione resta complessa anche per gli esperti. Si tratta di sistemi che elaborano le informazioni attraverso processi che non seguono una logica lineare facilmente ricostruibile, ma che operano attraverso correlazioni statistiche complesse spesso non immediatamente intelligibili.

Se i parlamentari e i cittadini non possono comprendere come e perché un sistema di intelligenza artificiale suggerisce determinate soluzioni normative, viene meno la possibilità stessa di un effettivo controllo democratico. L'opacità decisionale comprometterebbe la pubblicità dei lavori parlamentari, impedendo quel confronto dialettico tra posizioni diverse che costituisce l'essenza del metodo parlamentare.

Sul punto la giurisprudenza costituzionale offre indicazioni rilevanti.

A tal proposito, Corte costituzionale ha negli anni formulato parametri di ragionevolezza e di trasparenza del procedimento legislativo[48] che impongono standard minimi di conoscibilità delle ragioni alla base delle scelte normative.

L'impiego di sistemi algoritmici non trasparenti nel procedimento legislativo potrebbe far calare gli standard al di sotto della soglia costituzionalmente legittima.

Il *bias* cognitivo rappresenta un elemento critico difficilmente superabile, in quanto inerente alla stessa origine artificiale dell'intelligenza generata dagli algoritmi. Gli algoritmi non sono mai neutrali, per la semplice ragione che sono progettati e sviluppati da esseri umani che inevitabilmente compiono opzioni valutative soggettive, riproducendo consapevolmente o inconsapevolmente stereotipi e pregiudizi propri della società in cui operano o del gruppo sociale a cui appartengono.

Se l'algoritmo produce previsioni distorte o suggerimenti normativi viziati da *bias*, il rischio è che il Parlamento produca o aggravi disuguaglianze esistenti, in palese contrasto con il principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3 Cost.[49]. Come è stato osservato, il rischio è quello di un «algoritmo strutturalmente incostituzionale»[50].

Inoltre, non può trascurarsi di considerare che un profilo poco indagato in proposito è quello della sovranità digitale.

Il mercato dell'IA è oggi dominato da un numero ristretto di imprese private, in larga parte extraeuropee, che dispongono delle risorse computazionali e dei *dataset* necessari per addestrare i modelli più avanzati.

Se il Parlamento si affida a sistemi sviluppati da tali imprese, il rischio è che l'asimmetria informativa si sposti dal Governo ai fornitori tecnologici, senza che le Camere guadagnino alcuna effettiva autonomia.

La dipendenza tecnologica potrebbe anzi rivelarsi più problematica di quella attuale: mentre il Governo è pur sempre un organo dello Stato, soggetto ai vincoli costituzionali e al controllo parlamentare, un interlocutore privato risponde a logiche di mercato e non è tenuto ad alcuna *accountability* democratica.

L'alternativa, come lo sviluppo di sistemi interni all'amministrazione parlamentare, eventualmente in collaborazione con istituti pubblici di ricerca, è praticabile ma costosa e richiede investimenti a lungo termine in competenze e infrastrutture.

I partenariati con il CNR o con i consorzi universitari[51] rappresentano una strada possibile, sul modello di quanto sperimentato dalla Camera dei deputati con la *call for ideas* del 2024.

Ma anche in questo caso il Parlamento dovrebbe dotarsi delle competenze tecniche

[48] Cfr. Corte cost. sent. n. 360 del 1996 e alla sent. n. 251 del 2014.

[49] T.E. Frosini, *L'orizzonte giuridico dell'intelligenza artificiale*, in *Dir. inf. inform.*, 1, 2022, 10.

[50] *Ivi*, 10: «*bisogna essere consapevoli dei rischi di presunti vizi di incostituzionalità delle leggi, che prevedono e prescrivono l'uso della IA, eventualmente riferibili alla c.d. "discriminazione algoritmica". La quale determinerebbe un algoritmo strutturalmente incostituzionale, uno scenario paragonabile alla fallacia naturalistica di Hume*».

[51] A. Conzutti, op.cit., 107-108.

necessarie per regolare il rapporto con i fornitori.
Connesso a tutto questo è il rapporto tra l'impiego dell'IA in Parlamento e il Regolamento (UE) 2024/1689 (c.d. *AI Act*).
L'*AI Act* differentemente da altri sistemi di tutela dei «diritti in rete» si caratterizza per un sistema di classificazione dei rischi tra sistemi a rischio inaccettabile, sistemi ad alto rischio, sistemi a rischio limitato e sistemi a rischio minimo, stabilendo per ciascuna categoria degli obblighi differenziati.
Il punto è se e in che misura il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale si applichi all'attività legislativa parlamentare.
Ed invero, l'*AI Act* è prevalentemente rivolto ai sistemi di Intelligenza Artificiale immessi sul mercato o in servizio nell'Unione e disciplina obblighi a carico dei *providers* e dei *deployers*.

L'attività legislativa delle Camere, in quanto esercizio di una funzione sovrana, solleva questioni peculiari di applicabilità che non può prescindere dai principi previsti dall'*AI Act* (trasparenza, sorveglianza umana, documentazione, valutazione dei rischi).
Tre questioni, in particolare, meritano un più puntuale approfondimento. La prima concerne l'ambito di applicazione del regolamento. L'art. 2 ne delimita la portata sotto il profilo soggettivo e oggettivo, contemplando esenzioni circoscritte (sistemi sviluppati esclusivamente a fini di ricerca scientifica, sistemi militari, talune attività riconducibili alle autorità nazionali). Il Parlamento, quale organo costituzionale titolare di una funzione sovrana, non figura tra i soggetti espressamente esentati: la questione, semmai, attiene alla qualificabilità delle sue attività come uso di sistemi di IA ai sensi del regolamento, nonché alla riconducibilità del Parlamento medesimo alla nozione di *deployer* rispetto ai sistemi impiegati a supporto dell'*iter* legislativo. La tesi negativa, volta a sottrarre integralmente l'attività legislativa all'ambito applicativo dell'AI Act in nome dell'autonomia delle Camere, appare scarsamente persuasiva: risulterebbe difatti intrinsecamente contraddittorio che il legislatore europeo, dopo aver imposto standard rigorosi all'impiego dell'IA nel settore privato e nell'apparato amministrativo, ne disattendesse l'osservanza proprio in seno alle istituzioni legislative che a quei medesimi standard hanno concorso.
La seconda questione attiene alla classificazione del rischio. Come si è già anticipato a proposito del *crowdsourcing*, l'allegato III, punto 8, dell'*AI Act* qualifica come ad alto rischio, fra l'altro, i sistemi di IA destinati ad essere utilizzati per influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum o il comportamento di voto delle persone fisiche, e quelli destinati ai processi democratici. La portata della disposizione è ampia, e coinvolge direttamente alcune delle applicazioni esaminate nei paragrafi precedenti. Gli obblighi previsti dagli artt. 8-15 dell'AI Act come il *risk management system*, *data governance*, documentazione tecnica, registro delle attività, informazione e supervisione umana, accuratezza, robustezza e *cybersicurezza*, si applicheranno a quei sistemi nella loro pienezza.
La terza questione concerne gli obblighi di trasparenza dei sistemi di IA generativa. L'art. 50 dell'*AI Act* introduce l'obbligo di rendere riconoscibile, anche tramite *watermark* o etichettature equivalenti, la natura artificiale dei contenuti. Trasposto nel contesto parlamentare, il principio impone di rendere identificabile, in ciascuno stadio dell'*iter*, l'apporto effettivamente fornito dai sistemi automatizzati: i soggetti che vi hanno fatto ricorso, l'intensità del loro impiego, gli esiti che ne sono derivati. Risulterebbe del resto sistematicamente incoerente che il legislatore europeo, dopo aver prescritto standard rigorosi all'impiego dell'IA nel settore privato e nell'apparato amministrativo, ne consentisse l'elusione proprio in seno alle istituzioni legislative.
I regolamenti parlamentari sono pertanto chiamati a recepire tali principi, adattandoli alle peculiarità del procedimento legislativo.
Sotto il profilo dell'*accountability*, l'*AI Act* prevede obblighi di documentazione e tracciabilità

che, se trasposti nel contesto parlamentare, risponderebbero all'esigenza di garantire l'identificabilità del contributo algoritmico in ogni fase del procedimento legislativo.

4. Riflessioni conclusive. Inserire testo. Le applicazioni dell'IA con funzione ricognitiva e di sistematizzazione sono quelle che presentano il rapporto più favorevole tra potenzialità e rischi: rafforzano l'autonomia conoscitiva delle Camere senza incidere sull'autonomia decisionale dei parlamentari e senza generare nuove forme di dipendenza. Ciò potrebbe contribuire a ridurre l'asimmetria informativa tra Parlamento e Governo.

Più rischiosa è l'applicazione dei sistemi di intelligenza artificiale al *crowdsourcing legislativo* e il supporto redazionale automatizzato, sconsigliandone l'adozione, almeno nelle forme finora prospettate.

I rischi strutturali analizzati impongono, però, cautela.

L'implementazione dell'intelligenza artificiale nel procedimento legislativo, se realizzata secondo i principi e con le garanzie sin qui delineati, può rappresentare una via capace di superare la sterile contrapposizione tra la deriva tecnocratica della delega sistematica agli esperti e il populismo antiscientifico che rifiuta pregiudizialmente ogni forma di conoscenza specialistica.

L'IA, se governata attraverso adeguati bilanciamenti, può favorire l'accesso a conoscenze specialistiche complesse, permettendo ai parlamentari di comprendere questioni tecniche senza dover rinunciare alla propria autonomia decisionale o delegare le proprie responsabilità a tecnici.

Gli algoritmi possono spiegare, simulare, prevedere, e soprattutto accompagnare l'attività, ma la decisione finale su quali valori privilegiare, su come bilanciare interessi in conflitto, su quale visione della società realizzare resta nelle mani del legislatore eletto dal popolo.

Resta fermo un punto. Nessun sistema algoritmico, nelle forme attualmente conosciute e impiegate, è in grado di riprodurre il processo di dialogo, mediazione, riconciliazione e sintesi tra diverse concezioni del mondo che costituisce l'elemento costitutivo del procedimento decisionale legislativo.

L'attività di composizione tra valori che fonda ogni scelta legislativa in quanto generale e astratta, e che, secondo la lezione kelseniana[52], rappresenta il nucleo stesso del parlamentarismo, appartiene per sua essenza alla dimensione politica e umana, rivelandosi costitutivamente impermeabile a qualsiasi forma di automatizzazione.

Per il momento non si rilevano strumenti algoritmici tali da sostituire per intero il circuito democratico-rappresentativo parlamentare, che è destinato ad operare in ottica politica e non tecnica[53]. L'obiettivo ultimo non è e non deve essere la sostituzione tecnologica della politica (prospettiva tanto inquietante quanto irrealistica) ma piuttosto il potenziamento degli strumenti cognitivi e operativi a disposizione della rappresentanza democratica per svolgere più efficacemente le proprie funzioni in una società che è diventata incomparabilmente più

[52] H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929, trad. it. *Essenza e valore della democrazia*, Torino, 2004. Nella ricostruzione kelseniana il parlamentarismo si fonda sulla composizione di interessi divergenti attraverso il principio di maggioranza, e la sua legittimazione poggia sul carattere procedurale e dialettico della deliberazione.

[53] Sul tema dell'intreccio fra tecnica e politica, si rinvia almeno a C. Schmitt, *Le categorie del «politico». Saggi di teoria politica*, Bologna, 1972; M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Milano, 2007; J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, 2014. Più di recente cfr. E. Catelani, *Evoluzione del rapporto fra tecnica e politica. Quali saranno gli effetti in uno Stato tecnologico?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021, 382 ss.; E. D'orlando, *Politica e tecnica nella produzione normativa*, in *DPCE online*, fasc. speciale 2021, 347 ss.

complessa di quella in cui nacquero le istituzioni parlamentari moderne[54].
Si tratta, in definitiva, di consentire ai parlamentari di decidere meglio, non di decidere al posto loro.

Abstract. Con il presente contributo si intenderà verificare se i sistemi di intelligenza artificiale possano correggere l'asimmetria informativa che segna il rapporto tra Parlamento e Governo, asimmetria che discende dalla diversa dotazione di apparati, dati e competenze dei due organi e che pesa sulla stessa forma di governo. Il punto di partenza è un'avvertenza: il nesso non è automatico, e senza adeguati presidi l'ingresso dell'IA nelle Camere rischia di aggravare lo squilibrio anziché attenuarlo.
Nel contributo saranno approfondite diverse funzioni di utilizzo dell'IA e ciascuna di esse verrà misurata sui principi di pubblicità, eguaglianza sostanziale, rappresentanza e autonomia delle Camere, senza trascurare la riserva d'assemblea né le tensioni che il bicameralismo paritario porta con sé.
Considerati i rischi strutturali e il quadro del regolamento (UE) 2024/1689, il giudizio che ne emergerà è differenziato: le funzioni conoscitive appaiono praticabili, il *crowdsourcing* e il *drafting* automatizzato assai meno. La sintesi tra valori confliggenti resta compito umano e politico.

Abstract. This article sets out to examine whether artificial intelligence systems can correct the information asymmetry that marks the relationship between Parliament and Government, an asymmetry arising from the two bodies' unequal endowment of administrative machinery, data and expertise, and one that bears upon the form of government itself. The starting point is a word of caution: the connection is not automatic, and in the absence of adequate safeguards the introduction of AI within the Chambers risks aggravating the imbalance rather than easing it. In his contribute will examine different functions of AI, and will test them against the constitutional principles of publicity, substantive equality, representation and parliamentary autonomy, with particular regard to the plenary reservation and to the tensions introduced by symmetrical bicameralism. Once the structural risks and the framework of Regulation (EU) 2024/1689 have been taken into account, the assessment that emerges is a differentiated one: knowledge-gathering functions appear workable, whereas legislative crowdsourcing and automated drafting appear considerably less so. The balancing of conflicting values remains a human and political task.

Parole chiave. Asimmetria informativa – procedimento legislativo – intelligenza artificiale.

Key words.

[54] R. Ibrido, *Evoluzioni tecnologiche o involuzioni costituzionali? La «reingegnerizzazione» del processo di decisione parlamentare*, 295. Più in generale, sull'ammissibilità del voto elettronico dei parlamentari, cfr. N. Lupo, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto «a distanza» dei parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, 23 ss.