

Lorenzo Casini

**IL FUTURO DELLO STATO
(DIGITALE)**

Estratto

LORENZO CASINI

IL FUTURO DELLO STATO (DIGITALE)

SOMMARIO: 1. Lo Stato (democratico) nell'era di Google. — 2. La sfida tecnologica: l'ascesa degli algoritmi. — 2.1. Un popolo legislatore? I limiti della c.d. democrazia diretta. — 2.2. Gli algoritmi giudiziari. — 2.3. Le decisioni amministrative automatizzate. — 3. Uno stato di sorveglianza? *Privacy*, muri e democrazia. — 4. Tecnologia e (dis)informazione nelle democrazie contemporanee. — 5. Quale futuro per lo Stato digitale? — 5.1. Il destino dei *big data*: privato v. pubblico. — 5.2. Le istituzioni nell'era digitale: le trasformazioni della scrittura.

433

«I checked it very thoroughly», said the computer,
«and that quite definitely is the answer.
I think the problem, to be quite honest with you,
is that you've never actually known what the question is».
D. ADAMS, *The Hitchhiker's Guide to the Galaxy* (1979)

1. *Lo Stato (democratico) nell'era di Google*. — L'11 gennaio 2024, l'artista cinese Ai Weiwei ha avviato il progetto *Ai vs. AI*: ogni giorno, fino al 31 marzo 2024, alle 20:24 ora locale di diverse città del mondo (come Londra, Seoul, Milano, Lagos, Accra, Nairobi, Abidjan e Berlino), su maxischermi pubblici è stato trasmesso un video in cui è stata posta una stessa domanda all'artista e all'intelligenza artificiale di ChatGPT. Sono 81 domande diverse — una al giorno per 81 giorni, come quelli trascorsi da Ai Weiwei in una prigione cinese nel 2011 — che spaziano dalla politica alla filosofia ed evocano un testo fondamentale della letteratura e della mitologia cinese, le 172 domande al cielo del poeta Qu Yuan risalenti a oltre 2.300 anni fa. Basta soffermarsi su alcune delle risposte fornite dall'intelligenza artificiale a interrogativi come «sai te-

LORENZO CASINI

nera un segreto?», «è possibile la vera democrazia?», o «può l'istruzione essere dannosa?», per capire fino a che punto e con quali limiti la tecnologia abbia oggi preso spazio nelle nostre vite ¹.

Migliaia di dati e statistiche evidenziano infatti lo straordinario impatto della rivoluzione tecnologica sulla società, sull'economia e sulla cultura. A gennaio 2024, nel mondo accedevano a Internet due persone su tre, ossia 5,35 miliardi (il 66,2%) della popolazione mondiale, con un aumento del 15% rispetto al 2021. L'incremento degli utenti dei *social media* è ancora più rapido: all'inizio del 2024 erano 5,04 miliardi di persone, pari al 62% della popolazione mondiale, con un aumento di oltre il 10% rispetto al 2021 ². Alla fine del 2023 gli indirizzi Internet (i c.d. nomi di dominio) erano oltre 360 milioni, mentre nel 2008 erano 160 milioni ³. Anche i numeri della piattaforma Facebook sono impressionanti: nell'aprile 2023, gli utenti attivi mensili hanno superato i 3 miliardi e continuano a crescere, anche se con un ritmo più lento rispetto a qualche anno fa ⁴. A questi dati vanno aggiunti quelli riguardanti le controversie e i contenziosi generati dalle grandi piattaforme e dalle c.d. *Big tech*: la sola eBay, per esempio, afferma di gestire e risolvere circa 60 milioni di dispute in un solo anno, quando nello stesso arco di tempo le corti britanniche hanno 6 milioni di casi, quelle cinesi 11 milioni e quelle statunitensi 90 milioni ⁵.

Ma vi è di più, perché la diffusione capillare dei mezzi di informazione e l'accesso sempre più facile agli strumenti di comunicazione hanno messo in discussione le nozioni stesse di governo, Stato e democrazia ⁶, le cui «crisi» sono state oggetto di approfondite analisi nelle

¹ <https://circa.art/press/press-release-ai-weiwei-ai-vs-ai/>.

² Dati dal rapporto *Global Digital 2024* (<https://datareportal.com/reports/digital-2024-global-overview-report>). Nel 1997 gli utenti di Internet nel mondo erano circa 120 milioni; nel 2015 hanno superato i 3 miliardi (<https://ourworldindata.org/internet>).

³ <https://dnib.com>.

⁴ <https://www.statista.com>.

⁵ I dati sono riportati da V. LEHDONVIRIA, *Cloud Empires. How Digital Platforms are Overtaking the State and How We Can Regain Control*, Cambridge, MA, MIT Press, 2022, 2, che li ricava da fonti ufficiali degli Stati e dal lavoro di E. KATSH e O. RABINOVICH-EINY, *Digital Justice: Technology and the Internet of Disputes*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

⁶ Restano un punto di riferimento C.R. SUNSTEIN, *#republic. Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton, Princeton University Press, 2017; T. BALDWIN, *Ctrl Alt Delete: How Politics and the Media Crashed our Democracy*, Hurst, London, 2018; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*², Milano, Mondadori, 2018, in particolare 111 ss., sulla «democrazia elettronica»; J. BARTLETT, *The People Vs Tech. How the Internet is Killing Democracy (and How We Save It)*, London, Ebury Press, 2018; *La datacratie*, in «Pouvoirs», 2018, n. 164; J. ZIELONKA,

IL FUTURO DELLO STATO (DIGITALE)

scienze sociali⁷. Questo perché la tecnologia sfida ancora di più la sovranità degli Stati, già messa alla prova dall'emergere di regole e mercati globali⁸.

La pandemia del 2020-2022 ha ulteriormente accelerato l'uso degli strumenti tecnologici in molti ambiti, imponendo anche forme di comunicazione virtuale come mezzo ordinario di interazione. Inoltre, l'emergenza sanitaria ha rappresentato, per alcuni Stati, un'opportunità per utilizzare la tecnologia a proprio vantaggio, per recuperare la propria posizione rispetto a poteri erosi nel tempo o limitati dall'affermazione di diritti fondamentali: si pensi alla libertà di circolazione o al controllo delle frontiere⁹. Né può sorprendere che la reazione internazionale al conflitto tra Russia e Ucraina scoppiato nel 2022 abbia chiamato in causa i mezzi tecnologici: è il caso del blocco imposto alla Russia del sistema di pagamenti bancari digitali (il sistema della *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*, c.d. SWIFT).

Internet e i *social network* giocano oggi un ruolo politico decisivo nel mondo, soprattutto per quanto riguarda il processo di formazione dell'opinione pubblica. La vulnerabilità della connessione tra *social network* e competizioni elettorali, per esempio, è stata resa palese nel noto scandalo «Cambridge Analytica» del 2018, in occasione del quale il Senato degli Stati Uniti ha convocato in audizione i massimi dirigenti delle principali società di *social media* — incluso il fondatore di Facebook, ora Meta, Mark Zuckerberg — per riferire sugli abusi nella gestione dei dati in relazione alle attività di disinformazione della Russia durante le elezioni presidenziali statunitensi del 2016¹⁰. Successivamente, nelle elezioni presidenziali statunitensi del 2020, la sfida tra l'allora presidente Donald Trump e il candidato democratico Joe Biden ha visto le piattaforme intervenire in più occasioni con segnalazioni o

435

Democrazia miope. Il tempo, lo spazio e la crisi della politica, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2023.

⁷ Oltre al già citato S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*², cit., possono leggersi *Constitutional Democracy in Crisis?*, a cura di M.A. Graber, S. Levinson e M. Tushnet, Oxford, Oxford University Press, 2018; Y. MÉNY, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, trad. it., Bologna, il Mulino, 2019; S. LEVITSKY e D. ZIBLATT, *How Democracies Die. What History Reveals About Our Future*, New York, Viking-Penguin, 2018; M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffrè, 2023.

⁸ H.A. KISSINGER, *World Order*, New York, Penguin Publishing Group, 2014, 343 ss.

⁹ J. ZIELONKA, *Democrazia miope*, cit., 14 ss. e 104 ss.; A. MORRONE, *Sul «ritorno dello Stato» nell'economia e nella società*, in *Quad. cost.*, 2023, 269 ss.

¹⁰ <https://www.judiciary.senate.gov>.

LORENZO CASINI

vere e proprie rimozioni di *post* o *tweet* ritenuti non attendibili o comunque forieri di informazioni non verificate. In particolare, le accuse di brogli fatte dallo sconfitto Donald Trump hanno trovato un freno immediato da parte dei *social media*, che hanno accompagnato le affermazioni di Trump con *caveat* e precisazioni. Ciò nonostante, il 6 gennaio 2021 il Campidoglio di Washington è stato assalito da alcuni sostenitori dello stesso Trump¹¹, i cui account Facebook, Instagram e Twitter sono stati a quel punto sospesi. È stato questo forse il momento più buio nei rapporti tra *social network* e tornate elettorali, la cui parabola — dagli entusiasmi del 2008 agli scandali post-2016 — è ben raccontata da Barack Obama¹²: le piattaforme, da strumenti che agevolano il dibattito politico e le campagne elettorali, sono divenute anche mezzi di disinformazione, contribuendo così paradossalmente ad allontanare gli elettori dalla partecipazione politica.

Ma le nuove tecnologie, oltre a condizionare profondamente i tempi e i modi di vita delle società e delle democrazie contemporanee, possono davvero anche trasformare l'idea stessa di Stato, la sua fisionomia e il suo funzionamento¹³?

Sono ormai numerose le influenze «digitali» su profili cruciali per l'organizzazione e l'attività delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche. L'analisi è qui dedicata principalmente ai problemi e ai rischi derivanti dalla tecnologia e dall'uso dei *social network* sull'esercizio dei pubblici poteri e dunque anche sull'organizzazione e sul funzionamento dello Stato (democratico). Non sono richiamati, invece, i numerosi aspetti positivi che la digitalizzazione, e più in generale la diffusione di nuove tecnologie determinano sullo svolgimento di funzioni pubbliche: basti pensare all'identità digitale, agli sportelli telematici, alla firma digitale o anche solo alla posta elettronica certificata¹⁴.

¹¹ Un inquadramento della vicenda è in S. LEVITSKY e D. ZIBLATT, *The Tyranny of the Minority. How to Reverse an Authoritarian Turn and Forge a Democracy for All*, New York, Penguin, 124 ss.

¹² B. OBAMA, *A Promise Land*, New York, Penguin, 2020, 130 ss. In prospettiva più ampia, si legga J.E.H. SMITH, *The Internet is Not What You Think It is. A History, a Philosophy, a Warning*, Princeton, Princeton University Press, 2022.

¹³ Per una analisi di questi argomenti, L. CASINI, *Lo Stato (im)mortale. Pubblici poteri e globalizzazione nell'era digitale*, Milano, Mondadori, 2022, cui si rinvia anche per la bibliografia sulla teoria dello Stato.

¹⁴ Un approfondimento di questi aspetti è in L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, il Mulino, 2023, e B. MARCHETTI, *L'amministrazione digitale*, in *Enciclopedia del diritto. I temi*, vol. III - *Le funzioni amministrative*, a cura di B.G. Mattarella e M. Ramajoli,

Un primo gruppo di condizionamenti riguarda le modalità di esercizio della sovranità e, in particolare, le funzioni fondamentali dello Stato. Sono quindi esaminate le tecniche della c.d. democrazia diretta e i loro limiti nel perseguire l'utopia della creazione di leggi da parte del popolo, l'uso di algoritmi da parte dei giudici e la crescente diffusione di decisioni amministrative automatizzate.

Un secondo gruppo di condizionamenti si riferisce agli effetti che la rivoluzione tecnologica ha sugli altri due elementi dello Stato, le persone e il territorio. Sono così analizzate le questioni relative alla tutela dei diritti fondamentali, alle crisi di confine, al rapporto tra tecnologia e informazione e, di conseguenza, tra democrazia e verità. Da questi vincoli emerge un modello basato sulla «sorveglianza», in cui i *big data*, il loro utilizzo e la loro protezione hanno acquisito un ruolo strategico. Un modello che, durante la pandemia, ha visto un rafforzamento, ma ha anche evidenziato i propri limiti.

2. *La sfida tecnologica: l'ascesa degli algoritmi.* — Quali sono i rapporti tra la rivoluzione tecnologica e lo Stato? In che modo le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione influenzano la sovranità che proteggerebbe la democrazia? ¹⁵ L'«unificazione tecnologica del mondo» potrebbe davvero portare alla «scomparsa del sistema degli Stati»? ¹⁶

La tecnologia è largamente utilizzata nelle pubbliche amministrazioni e l'uso di *blockchain* e intelligenza artificiale (IA) da parte della sfera pubblica è sempre più diffuso ¹⁷. Nel Regno Unito, l'*HM Land*

Milano, Giuffrè, 75 ss. Si v. anche R. CAVALLO PERIN e D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, e A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2022.

¹⁵ D. GRIMM, *Sovereignty. The Origin and Future of a Political and Legal Concept* (2009), New York, Columbia University Press, 2015, 128.

¹⁶ Come già si domandava H. BULL, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London, Palgrave, 1977, 392 ss.

¹⁷ Sull'intelligenza artificiale, M. BODEN, *AI. Its Nature and Future*, Oxford, Oxford University Press, 2018, e Id., *Artificial Intelligence. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2018. Si leggano anche C. KERRIGAN (a cura di), *Artificial Intelligence. Law and Regulation*, Cheltenham, Elgar, 2022; M. CHINEN (a cura di), *The International Governance of Artificial Intelligence*, Cheltenham, Elgar, 2023; J. DUBERRY, *Artificial Intelligence and Democracy. Risks and Promises of AI-Mediated Citizen-Government Relations*, Cheltenham, Elgar, 2022; W. BARFIELD e U. PAGALLO, *Research Handbook on Artificial Intelligence*, Cheltenham, Elgar, 2022; A. PAJNO, F. DONATI e A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Bologna, il Mulino, 2022; G. FINOCCHIARO, *Intelligenza artificiale. Quali regole?*, Bologna, il Mulino, 2024. Si vedano altresì il numero 1/2024 di *Aspenia*, con

LORENZO CASINI

Registry, cioè il catasto, ha sviluppato una forma di *smart contract* con autocertificazioni tramite *blockchain*. In Estonia, questa tecnologia è utilizzata sin dal 2012 per il registro delle successioni, mentre nei Paesi Bassi viene adottata nei sistemi pubblici di previdenza e assistenza. In Argentina, dal 2018 è attivo un sistema di IA per l'adozione di decisioni automatizzate nel settore degli appalti (il sistema Prometea)¹⁸. Infine, in Cina almeno dal 2009 si fa un uso massiccio dell'IA per la raccolta di dati e il monitoraggio della popolazione¹⁹: il governo cinese spende una cifra stimata di 6,6 miliardi di dollari ogni anno solo per controllare e censurare i contenuti *on line*²⁰.

Tutti questi esempi, oltre alle implicazioni immediate sulla democrazia e sui diritti fondamentali, mostrano anche la «competizione» tra diritto e tecnologia digitale, nella misura in cui, proprio nel caso della *blockchain*, si tratta di uno strumento di certificazione di fatti o situazioni e, se si pensa al mercato dei «non-fungible tokens» (NFT), di autenticità²¹.

Tra i vari ambiti in cui emerge l'influenza delle nuove tecnologie sui poteri pubblici, sembra allora possibile distinguere almeno due gruppi di questioni, individuate anche sulla base degli effetti che il condizionamento digitale produce sugli elementi costitutivi dello Stato, ovvero il popolo, il territorio e la sovranità.

Un primo gruppo riguarda le modalità di esercizio delle funzioni legislative, giudiziarie ed esecutivo-amministrative. Si prendono qui in

438

articoli su «Il nostro futuro artificiale», e il numero 1/2024 di *Civiltà delle macchine*, dedicato a «I confini della IA», nonché F. PAGLIERI, *Quale trasparenza per l'IA?*, e M. RAMAJOLI, *Riforme amministrative e IA*, entrambi pubblicati *on line* sulla rivista *il Mulino*, 2024 (<https://www.rivistailmulino.it/>).

¹⁸ Questi e altri esempi sono riportati dall'Osservatorio sullo Stato digitale dell'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA): <https://www.irpa.eu>. Si v. anche A. LALLI (a cura di), *La regolazione pubblica delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale*, Torino, Giappichelli, 2024.

¹⁹ X. QIANG, *The Road to Digital Unfreedom: President Xi's Surveillance State*, in 30 *Journal of Democracy* 1 (2019), 53 ss.

²⁰ D. ACEMOGLU e S. JOHNSON, *Power and Progress. Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity*, Londra, Basic Books, 2023, 340 ss. Sul modello cinese *state-driven* di regolamentazione del digitale, A. BRADFORD, *Digital Empires. The Global Battle to Regulate Technology*, Oxford, Oxford University Press, 2023, 69 ss.

²¹ A. GARAPON e J. LASSÈGUE, *La giustizia digitale. Determinismo tecnologico e libertà* (2018), trad. it., Bologna, il Mulino, 2021, 142. Anche O. POLLICINO e G. DE GREGORIO (a cura di), *Blockchain and Public Law: Global Challenges in the Era of Decentralisation*, Cheltenham, Elgar, 2021, e P. RUBECHINI, *Tecnologia blockchain e fiducia amministrativa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023.

considerazione le tecniche della cosiddetta democrazia diretta e i loro limiti; l'uso di algoritmi da parte dei giudici; le decisioni automatizzate delle amministrazioni pubbliche. Vi sono, naturalmente, alcune disomogeneità nell'analisi di questi tre ambiti, in particolare tra il primo (quello della decisione politico-legislativa) e gli altri due (quelli della decisione giurisdizionale e della decisione amministrativa). Le tecniche di c.d. democrazia diretta, infatti, non riguardano solo la funzione legislativa, ma possono riferirsi a ogni pubblico potere; inoltre, mentre nel caso della attività legislativa si tratta della formazione di una volontà collettiva, negli altri due — giurisdizione e amministrazione — vi è la formazione di decisioni di singoli organi. In altri termini, il tema oggetto di analisi non è solo quello della democrazia, ma è quello più generale relativo alle specifiche funzioni dello Stato.

Il secondo gruppo di questioni, analizzate nei paragrafi successivi, riguarda i cambiamenti in atto che hanno conseguenze sulle persone e sul territorio, con riferimento a tre aspetti: la tutela dei diritti fondamentali, in particolare la protezione dei dati personali; la crisi dei confini; il rapporto tra tecnologia e informazione e, quindi, tra democrazia e verità.

Lo studio di entrambi questi gruppi di argomenti mostra gli effetti significativi che la tecnologia ha sui processi decisionali delle istituzioni²². Ed è in questo ambito che si sta diffondendo sempre più l'uso di algoritmi, compresi i cosiddetti algoritmi predittivi, a supporto delle decisioni delle autorità pubbliche: è il caso, per esempio, della giustizia e del calcolo delle sanzioni nei processi penali o, più in generale, della profilazione dei cittadini²³.

2.1. *Un popolo legislatore? I limiti della c.d. democrazia diretta.* — L'era digitale ha reso molto più facile il ricorso a forme di consultazione della popolazione, dando così l'illusione di poter instaurare veri e propri «governi del popolo». La pretesa di coinvolgere i cittadini in un numero sempre maggiore di decisioni, attraverso procedure elettroniche, sembra

²² M. ZALNIERIUTE, L. BENNETT MOSES e G. WILLIAMS, *The Rule of Law and Automation of Government Decision-making*, in 72 *Modern Law Review* (2019), 1 ss.

²³ F. PASQUALE, *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Harvard, Harvard University Press, 2015; P. DOMINGOS, *The Master Algorithm: How the Quest for the Ultimate Learning Machine Will Remake Our World*, New York, Basic Books, 2015; M. BODEN, *AI. Its Nature and Future*, Oxford, Oxford University Press, 2018. Si legga anche H. NOWOTNY, *Le macchine di Dio. Gli algoritmi predittivi e l'illusione del controllo* (2021), trad. it., Roma, Luiss, 2022.

LORENZO CASINI

ispirarsi agli stessi ideali giacobini professati verso la fine del XVIII secolo: era già Robespierre, nel 1793, a sostenere che l'assemblea dei delegati del popolo avrebbe dovuto deliberare in presenza di tutti i cittadini, in un vasto edificio aperto ad almeno dodicimila spettatori²⁴.

È noto come questi proclami siano finiti. Eppure, la maggiore facilità di accesso alla democrazia diretta, resa possibile dalla tecnologia, può avere effetti positivi. L'importante è che non si sostituisca ad altre forme di democrazia che, anche quando sono in crisi, sembrano meglio attrezzate per esaminare e prendere decisioni complesse.

Resta ancora valido, infatti, il monito di Hans Kelsen, per cui, per lo Stato moderno, la democrazia diretta intesa come formazione della volontà statale nell'assemblea del popolo è praticamente impossibile e la condanna del parlamentarismo è quindi al tempo stesso la condanna della democrazia²⁵. Tuttavia, è chiaro che lo sviluppo tecnologico e la disintermediazione hanno prodotto un impatto dirompente sugli equilibri della triplice articolazione dell'unità politica, ossia Stato, partiti e popolo²⁶.

Gli strumenti di democrazia diretta possono comunque essere utili, grazie alla tecnologia, anche in contesti in cui le forme di legittimazione democratica mancano o sono meno evidenti rispetto ai sistemi statali. Nei regimi internazionali, per esempio, dove le istituzioni globali devono adottare un numero sempre maggiore di provvedimenti normativi, come linee guida o standard, la soluzione di coinvolgere direttamente i destinatari di queste norme, tramite meccanismi partecipativi di *notice and comment*, è ampiamente praticata.

Anche nei regimi globali, tuttavia, non mancano le ambiguità. Infatti, il concetto stesso di disintermediazione e il «mito» della democrazia diretta possono indebolire le fondamenta di sistemi caratterizzati da altre forme di legittimità, come quelli costruiti sull'*expertise*. L'eccessiva richiesta di legittimazione popolare può danneggiare le istituzioni ultrastatali. La ragion d'essere di questi organismi raramente nasce da esi-

²⁴ M. ROBESPIERRE, *Sul governo rappresentativo*, Discorso pronunciato all'Assemblea nazionale nella seduta del 10 maggio 1793, in ID., *La rivoluzione giacobina*, a cura di U. Cerroni, Roma, Editori riuniti, 1967, 127 ss.

²⁵ H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo (Das Problem des Parlamentarismus*, 1925), trad. it., Torino Aragno, 2018, 77 ss., qui 80.

²⁶ È qui ripresa la tripartizione di Carl Schmitt, *Staat, Bewegung, Volk* (1933), nella lettura fornita da Giorgio Agamben (nella Introduzione a C. SCHMITT, *Un giurista davanti a se stesso. Saggi e interviste*², Vicenza, Neri Pozza, 2012, 1 ss.).

genze rappresentative, ma di solito si basa sulla necessità funzionale di risolvere o comunque affrontare problemi su scala planetaria.

La democrazia diretta è quindi uno strumento più adatto alle realtà locali, di prossimità o di quartiere. Di fronte alla complessità di decisioni che sfuggono a un'eccessiva semplificazione, essa mostra tutta la sua inadeguatezza²⁷. A questo proposito, la vicenda della Brexit è forse tra le più eclatanti, perché in questo caso la decisione è stata presa con un *referendum* senza considerare l'articolata gamma di implicazioni e alternative che la sua attuazione avrebbe comportato²⁸.

Ecco perché le proposte di introdurre iniziative legislative popolari da approvare tramite *referendum* suscitano scetticismo. Come si può ridurre a una scelta binaria (sì/no) la risoluzione di questioni complesse come quelle tipicamente trattate in un atto legislativo? E come dovrebbe comportarsi il Parlamento nei confronti di leggi approvate direttamente dal popolo? Può modificarle o meno?

Diverso è il caso dell'utilizzo della tecnologia e degli strumenti digitali per facilitare l'uso di istituti di partecipazione già esistenti, come, in Italia, i referendum abrogativi. In questo caso, si è discusso della possibilità di raccogliere le firme anche con strumenti digitali per i referendum del 2022, ma il Garante per la protezione dei dati personali ha espresso parere negativo sulla bozza di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che avrebbe dovuto disciplinare la piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori, attuando la disposizione di legge introdotta alla fine del 2020. In particolare, l'Autorità ha rilevato numerosi problemi in merito al trattamento dei dati e al funzionamento e alla sicurezza della piattaforma²⁹.

Inoltre, è importante svolgere ulteriori riflessioni su tre aspetti.

Il primo aspetto è quello del contesto. Ci sono diversi segnali che indicano uno stato di sofferenza delle democrazie contemporanee, anche di quelle più antiche, come il Regno Unito. Alcuni studiosi hanno addirittura osservato che il mondo è entrato in un periodo di «recessione democratica»³⁰. In effetti, la letteratura sulla «morte» e sulla «fine» delle

²⁷ In termini generali, si legga F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, Einaudi, 2020.

²⁸ F. FABBRINI (a cura di) *The Law and Politics of Brexit*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

²⁹ Il parere, emesso il 24 marzo 2022, è disponibile su <https://www.garanteprivacy.it>.

³⁰ L. DIAMOND, *Facing Up to the Democratic Recession*, in 26 *Journal of Democracy*, 1 (2015), 141 ss., e F. FUKUYAMA, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*,

LORENZO CASINI

democrazie è molto ricca³¹. Larry Diamond, per esempio, ha evidenziato, con i dati raccolti da Freedom House, che tra il 1974 e la fine del 2014, il 29% delle intere democrazie mondiali sarebbe «collassato»³². Tuttavia, altri studiosi contestano questa lettura; pur riconoscendo l'attuale momento di difficoltà in cui si trovano le democrazie, sottolineano che non si può parlare di «recessione democratica», semplicemente perché la fase di espansione delle democrazie subito dopo la fine della Guerra Fredda è stata in qualche modo sopravvalutata³³.

In questo contesto, la diffusione di meccanismi di democrazia diretta rischia di trasformarsi in uno strumento di tipo plebiscitario in grado di rafforzare sistemi politici autoritari e illiberali. In altre parole, nelle attuali condizioni storiche, non sembra saggio o prudente cavalcare la rivoluzione tecnologica per ipotizzare improbabili realizzazioni di una democrazia diretta, con il popolo chiamato a pronunciarsi da casa su decisioni molto complesse che richiedono settimane, mesi e talvolta anni di studio e preparazione. Le società, del resto, nascono e crescono grazie a una divisione del lavoro, basata su competenze che possono richiedere diversi livelli di conoscenza.

Il secondo aspetto è che la democrazia diretta, nel prendere di mira la democrazia rappresentativa e parlamentare, sembra concentrarsi sull'obiettivo sbagliato. Infatti, la tecnologia può innanzitutto facilitare lo sviluppo di forme di consultazione nelle grandi decisioni amministrative, come la localizzazione o la costruzione di infrastrutture. Sarebbe più proficuo allora concentrarsi sulla c.d. democrazia deliberativa, garantendo metodi partecipativi strutturati alle decisioni pubbliche, con istituzioni, mezzi e procedure in grado di assicurare il coinvolgimento tempestivo ed efficace delle parti interessate. In sostanza, la diffusione della tecnologia, invece di sostenere l'utopia giacobina di una legislatura popolare, può utilmente supportare strumenti mirati di democrazia diretta, volti a integrare — e non a sostituire — la democrazia rappresentativa.

New York, Ferrar, Straus and Giroux, 2018. Si v. anche S.P. HUNTINGTON, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

³¹ S. LEVITSKY e D. ZIBLATT, *How Democracies Die*, cit.; D. RUNCIMAN, *How Democracy Ends*, London, Profile Books, 2018; J. GOLDBERG, *Suicide of the West: How the Rebirth of Tribalism, Nationalism, and Socialism Is Destroying American Democracy*, New York, Crown Forum, 2018.

³² L. DIAMOND, *Facing Up to the Democratic Recession*, cit., 144 ss.

³³ S. LEVITSKY e L. WAY, *The Myth of Democratic Recession*, in *26 Journal of Democracy* 1 (2015), 45 ss

Il terzo aspetto è che la tecnologia può anche facilitare il coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni di partiti, gruppi o movimenti politici, amministrazioni. Tra gli strumenti tecnologici utilizzati per aumentare il tasso di partecipazione nelle decisioni sulle politiche pubbliche vi è l'adozione di alcune tecniche cosiddette di *gamification*. Quest'ultima presuppone l'uso di giochi per definire meglio le politiche pubbliche o per migliorarne alcuni aspetti³⁴. Ne sono un esempio l'utilizzo di classifiche, o comunque di forme ludiche per migliorare l'efficacia dell'azione dell'autorità pubblica o per determinare scelte allocative. La casistica è ormai ricca e variegata e riguarda molti Paesi (Stati Uniti soprattutto, ma anche Australia, Islanda, Perù e Spagna) e numerosi programmi e organizzazioni internazionali (il Programma Alimentare Mondiale, l'UNESCO, L'OMS, l'ILO e l'UE, per citarne alcuni).

Ipotesi diversa è invece quella della diffusione della tecnologia all'interno dei Parlamenti e l'utilizzo di strumenti digitali per lo svolgimento dei lavori. Questo aspetto è stato oggetto di grande dibattito durante la pandemia del 2020-2022, quando vi era il rischio concreto che le assemblee legislative non potessero riunirsi fisicamente in presenza a causa dell'emergenza sanitaria. Le soluzioni sono state diverse, anche con alcune modalità innovative, sempre tenendo conto dei regolamenti parlamentari e delle costituzioni dei diversi Stati: ad esempio, nel marzo 2020, il Parlamento europeo si è riunito virtualmente, con voto a distanza; in Spagna è stato consentito il voto *on line*, mentre nel Regno Unito questa formula è stata utilizzata per i *question time* ai membri del governo. In termini generali, al di là dell'etimologia stessa del termine, un Parlamento in cui non c'è la possibilità reale di riunirsi, discutere e argomentare non sembra garantire appieno l'adempimento di una delle funzioni più importanti di una democrazia, quella legislativa.

2.2. *Gli algoritmi giudiziari.* — L'impiego di algoritmi da parte delle autorità pubbliche può in teoria apportare benefici al processo decisionale, per esempio eliminando le componenti soggettive che possono anche produrre risultati non imparziali. I problemi etici e legali che ne derivano sono evidenti³⁵: quali argomenti utilizza un algoritmo per

³⁴ G. SGUEO, *Giochi, poteri e democrazie*, Milano, Bocconi University Press, 2018, e ID., *The Design of Digital Democracy*, Cham, Springer, 2023.

³⁵ A. SIMONCINI, *Profili costituzionali della amministrazione algoritmica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1149 ss. Si vedano anche H.-W. MICKLITZ, O. POLLICINO, A. REICHMAN, A.

giustificare la sua scelta? Come ci si può difendere da una decisione costruita con tali formule? Chi è il responsabile finale?

L'uso crescente di algoritmi sempre più sofisticati riguarda principalmente due funzioni fondamentali nella struttura dello Stato democratico: la funzione giudiziaria e quella esecutivo-amministrativa³⁶.

Sotto il primo aspetto, gli Stati Uniti offrono da tempo diversi esempi di applicazione di algoritmi predittivi in ambito giudiziario, la cui legittimità è stata messa in discussione. Tra i precedenti più famosi c'è il caso c.d. *Compas*, deciso dalla Corte Suprema del Wisconsin³⁷. *Compas* (*Correctional Offender Management Profile for Alternative Sanction*) è un programma informatico sviluppato da una società privata. Si tratta di un sistema algoritmico utilizzato nei tribunali statunitensi da diversi decenni per calcolare la probabilità di recidiva di imputati o detenuti. Si tratta di un'elaborazione statistica di dati raccolti tramite un questionario (con domande su vari parametri, quali età, istruzione, lavoro, dati processuali, ecc.)

Nel caso in questione, all'imputato, fermato alla guida di un'auto usata durante una sparatoria, è stata comminata la pena massima. L'imputato ha presentato ricorso contro la sentenza, sostenendo una violazione del giusto processo, perché la decisione si basava sul calcolo di un sistema algoritmico protetto da *copyright* e a lui sconosciuto. Dopo diversi ricorsi, la Corte Suprema del Wisconsin ha riconosciuto la legittimità dell'uso di algoritmi per calcolare il rischio di recidiva, ma ha ribadito che questo calcolo non può essere l'unica base per la decisione del giudice.

Al di là del caso *Compas*, in cui il ricorrente ha lamentato di essere stato discriminato dall'algoritmo, molti sostengono che l'uso degli algoritmi, attraverso un approccio basato su «constructing unbiased decision counterfactuals», ridurrebbe le disparità di trattamento legate al genere o all'origine razziale degli individui coinvolti³⁸. Tuttavia, è chiaro che

SIMONCINI, G. SARTOR e G. DE GREGORIO, *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.

³⁶ A. CARLEO (a cura di), *La decisione robotica*, Bologna, il Mulino, 2019.

³⁷ Il caso è richiamato anche da Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8474, par. 15.2. Sul punto, da ultimo, G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo*, Padova, Cedam, 2023, 117 s.

³⁸ J. KLEINBERG et al., *Human Decisions and Machine Predictions*, in 133 *The Quarterly Journal of Economics* 1 (2018), 241, citato da C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Dir. pubbl. eur. comp.*, 2019, 101 ss.

possibili discriminazioni — sulla base della razza, del censo, della professione o del livello di istruzione, per esempio — possono sorgere nel momento in cui i parametri algoritmici sono definiti e inseriti nel sistema. Per questo motivo la Commissione sull'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ) ha adottato una speciale Carta etica sull'uso dei sistemi di intelligenza artificiale nei procedimenti giudiziari³⁹. E la non discriminazione è uno degli obiettivi della Dichiarazione sull'etica e la protezione nell'intelligenza artificiale adottata dalla Conferenza internazionale dei commissari per la protezione dei dati e della *privacy* a Bruxelles il 23 ottobre 2018.

In ogni caso, un segno dello scetticismo che ancora accompagna l'uso di strumenti predittivi nel settore giudiziario viene dalla Francia. Qui, la legge n. 2019-222, anch'essa dedicata alla riforma della giustizia, approvata nel 2019, punisce addirittura fino a cinque anni di carcere chi pubblica statistiche su decisioni o giudici⁴⁰. E, più in generale, l'uso di meccanismi decisionali automatici da parte dei giudici continua a sollevare molti dubbi⁴¹. Da questo punto di vista, l'esperienza del Brasile è di grande interesse, se si considera che oramai dal 2018 le corti brasiliane hanno cominciato a sviluppare sistemi di intelligenza artificiale diretti ad abbattere i tempi processuali, per esempio con riguardo all'attività istruttoria svolta dagli uffici: sono oggi oltre cinquanta i tribunali in Brasile che adottano questi sistemi, inclusa la Corte suprema⁴².

2.3. *Le decisioni amministrative automatizzate.* — In Italia, sono ormai numerosi i casi in cui sono usati algoritmi o modelli di IA per adottare decisioni amministrative. Non a caso, l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID) ha pubblicato, nel 2018, un Libro Bianco sull'intelligenza artificiale al servizio del cittadino; nel dicembre 2023, sempre l'AGID ha adottato il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026, che include una sezione dedicata all'intelligenza artifi-

³⁹ <https://www.coe.int>.

⁴⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr>.

⁴¹ Come ben evidenziato da M. LUCIANI, *La decisione giudiziaria robotica*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 3.

⁴² Si legga lo studio *The Future of AI in The Brazilian Judicial System*, disponibile all'indirizzo <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2020/06/SIPA-Capstone-The-Future-of-AI-in-the-Brazilian-Judicial-System-1.pdf>. In argomento, si v., anche E. VILLA COIMBRA CAMPOS, *Artificial intelligence, the Brazilian judiciary and some conundrums*, 3 marzo 2023, <https://www.sciencespo.fr/public/chaire-numerique/en/2023/03/03/article-artificial-intelligence-the-brazilian-judiciary-and-some-conundrums/>.

LORENZO CASINI

ziale (IA) nella pubblica amministrazione, al quale va affiancata la Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026, predisposta sempre dall'Agenzia ⁴³.

L'uso di algoritmi si ha, per esempio, per calcolare l'ammontare dei finanziamenti pubblici (è il caso dei contributi del Fondo nazionale per lo spettacolo ⁴⁴), nelle procedure di gara (nelle aste elettroniche o anche per l'esclusione automatica delle offerte ⁴⁵) o per determinare la valutazione dei candidati per l'assegnazione dei posti (è la nota vicenda della distribuzione dei docenti nelle scuole pubbliche). In tutti questi casi ⁴⁶, vi sono state decisioni giurisprudenziali che hanno contribuito a individuare meglio i problemi connessi all'uso degli algoritmi nei procedimenti amministrativi.

L'ambito che in Italia ha finora offerto i maggiori elementi di studio e approfondimento sull'uso degli algoritmi nelle decisioni amministrative e sul relativo controllo giurisdizionale è quello degli insegnanti della scuola pubblica e della loro distribuzione nelle diverse sedi. Tutto ha origine dalle procedure di reclutamento previste dalla legge n. 107 del 2015: in quella occasione, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca aveva utilizzato un algoritmo per elaborare le posizioni dei diversi docenti ai fini della loro assegnazione alle varie sedi.

Alcuni docenti hanno presentato ricorso lamentando una violazione del diritto di difesa. In primo grado, il TAR del Lazio ha dato ragione ai ricorrenti, ritenendo che l'uso di meccanismi e sistemi informatici per la gestione di un procedimento amministrativo fosse incompatibile con il quadro normativo e la tutela dei diritti degli amministrati. Il Consiglio di Stato, tuttavia, intervenendo nel 2019 su un altro caso riguardante sempre le procedure di assegnazione dei docenti, ha corretto l'orienta-

⁴³ <https://www.agid.gov.it>.

⁴⁴ TAR Lazio, Roma, n. 7479/2016; Cons. Stato, n. 5035/2016.

⁴⁵ TAR Lazio, Roma, sez. III bis, nn. 5825/2019, n. 8902/2018 e n. 8312/2016; Cons. Stato, sez. VI, n. 5136/2017.

⁴⁶ Ve ne sono anche altri, come riporta G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intellegibilità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, quali le sanzioni automatizzate del Codice della strada o la Segnalazione certificata di inizio attività automatizzata (la c.d. SCIA). In tema, si leggano anche A. DI MARTINO, *Tecnica e potere nell'amministrazione per algoritmi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, nonché E. CHITI, *Doppio volto: il diritto amministrativo alla prova dell'amministrazione digitale e algoritmica*, in *La regolazione pubblica delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale*, a cura di A. Lalli, cit., 79 ss.

IL FUTURO DELLO STATO (DIGITALE)

mento del TAR del Lazio⁴⁷. Questa decisione rappresenta un punto di riferimento nell'interpretazione giurisprudenziale dell'uso degli algoritmi da parte delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, sono state individuate quattro caratteristiche della «regola algoritmica»: 1) essa, sebbene declinata in forma matematica, ha valore giuridico e amministrativo e, come tale, è soggetta ai principi generali dell'attività amministrativa, come quelli di pubblicità e trasparenza, ragionevolezza o proporzionalità; 2) la regola algoritmica non può lasciare spazio alla discrezionalità applicativa (di cui il computer è privo), ma deve ragionevolmente fornire una soluzione definita per tutti i casi possibili, anche i più improbabili (e questo la rende in qualche modo diversa da molte regole amministrative generali); 3) essa non può sostituirsi all'amministrazione; 4) deve essere prevista la possibilità per il giudice di effettuare, per la prima volta a livello umano, le valutazioni e gli accertamenti compiuti automaticamente.

Queste argomentazioni sviluppate dal Consiglio di Stato sono state poi recepite in sede legislativa nel Codice dei contratti pubblici di cui al d.lg. 31 marzo 2023, n. 36. L'articolo 30, infatti, dedicato all'uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici, stabilisce che le decisioni assunte mediante automazione sono adottate nel rispetto dei principi di: «a) conoscibilità e comprensibilità, per cui ogni operatore economico ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardano e, in tal caso, a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata; b) non esclusività della decisione algoritmica, per cui comunque esiste nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatizzata; c) non discriminazione algoritmica, per cui il titolare mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di impedire effetti discriminatori nei confronti degli operatori economici»⁴⁸.

Tutto ciò, del resto, è in linea con quanto accade nei Paesi che hanno già adottato direttive specifiche sul processo decisionale automatizzato.

⁴⁷ Cons. Stato, sez. VI, n. 2270/2019. Sulla nozione di algoritmo si veda anche Cons. Stato, sez. III, n. 7891/2021. Per un inquadramento generale, M. RAMAJOLI (a cura di), *Una giustizia amministrativa digitale?*, Bologna, il Mulino, 2023.

⁴⁸ Art. 30, comma 3, d.lg. n. 36/2023. In argomento, E. CARLONI, *La regolazione dell'intelligenza artificiale tra giudice e legislatore: notazioni a margine dell'art. 30 del d.lgs. n. 36 del 2023*, in *La regolazione pubblica delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale*, a cura di A. Lalli, cit., 65 ss.; in prospettiva più ampia, B. MARCHETTI e B.G. MATTARELLA (a cura di), *La digitalizzazione dei contratti pubblici nel nuovo codice*, Torino, Giappichelli, 2024.

LORENZO CASINI

È il caso del Canada, dove nel maggio 2019 è stata emanata la direttiva sul processo decisionale automatizzato, rivolta alle pubbliche amministrazioni e in vigore dal 1° aprile 2020⁴⁹. È inoltre fondamentale il tema della trasparenza: alcune amministrazioni, come le città di Amsterdam e Helsinki, hanno istituito dei registri in cui sono messi a disposizione dei cittadini l'algoritmo e i sistemi di IA utilizzati dai loro uffici, i dati impiegati, la logica di funzionamento e i meccanismi di *governance*⁵⁰.

In conclusione, il crescente uso di algoritmi e di modelli di IA nei processi decisionali pubblici sembra aver trovato finora un possibile equilibrio a condizione che sia garantita la tutela di alcuni diritti fondamentali, anche grazie al mantenimento di alcune scelte — e della loro rivedibilità — sotto la responsabilità dell'essere umano. Il problema è capire come raggiungere questo equilibrio, visto che lo sviluppo dell'intelligenza artificiale e del c.d. *machine learning* renderà sempre più difficile distinguere i diversi momenti e le diverse fasi. Soprattutto, il progressivo affinamento dei sistemi algoritmici e di apprendimento predittivo porta a fondere la fase di supporto con quella decisionale in senso proprio, rimandando ogni contestazione alla scelta dei parametri, dei criteri e delle istruzioni impartite alla macchina. Questo, però, al di là dei problemi legati alla proprietà intellettuale del programma e del codice sorgente e alla loro riservatezza, pone ulteriori questioni sull'effettivo esercizio del diritto di difesa⁵¹.

In questa prospettiva, vanno accolti con favore i tentativi di regolamentazione intrapresi a livello sovranazionale in materia di intelligenza artificiale (IA), anche per garantire il coordinamento e l'uniformità tra i vari ordinamenti giuridici⁵². Tra le iniziative intraprese, oltre al c.d. *Digital Service Act Package* del 2022, va segnalata, in ambito UE, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme armonizzate sull'intelligenza artificiale (*AI Act*) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione, del 2021, approvata in via definitiva nel 2024⁵³. A questi vanno aggiunti la dichiarazione sull'intelli-

⁴⁹ <https://tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32592>.

⁵⁰ I registri sono qui: per Amsterdam, <https://algorithmeregister.amsterdam.nl/en/ai-register/>; per Helsinki, <https://ai.hel.fi/en/ai-register/>.

⁵¹ A. SIMONCINI, *Profili costituzionali della amministrazione algoritmica*, cit., 1184.

⁵² M. CHINEN (a cura di), *The International Governance of Artificial Intelligence*, cit.

⁵³ Di particolare interesse è il punto 3.5 della relazione esplicativa, in cui si evidenzia il rapporto tra AI e diritti fondamentali. Il testo era entrato in fase di negoziazione tra Parlamento e Consiglio dal giugno 2023 ed è stato approvato in via definitiva dal Parlamento

IL FUTURO DELLO STATO (DIGITALE)

genza artificiale adottata dal G7 a Hiroshima nell'ottobre 2023, con anche Principi guida e Codice di condotta per chi sviluppa sistemi di IA ⁵⁴, nonché gli interventi compiuti in ambito nazionale rispettivamente da Cina e Stati Uniti ⁵⁵. Negli USA, in particolare, il Presidente Biden ha approvato il 30 ottobre 2023 un *Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence* ⁵⁶. In Italia, infine, il Governo ha approvato ad aprile 2024 un disegno di legge su «Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale», nel tentativo di fissare alcuni principi generali e dettare regole in specifici ambiti, come la sanità, la giustizia o il diritto d'autore. senza però stanziare le risorse necessarie.

3. *Uno stato di sorveglianza? Privacy, muri e democrazia.* — Le nuove tecnologie, come visto, hanno un forte impatto sulla protezione dei diritti fondamentali, come il diritto alla difesa o il diritto alla *privacy* e alla protezione dei dati personali. I rischi dell'uso di meccanismi automatizzati da parte delle autorità pubbliche sono evidenti, ed è per questo che il Regolamento generale sulla protezione dei dati dell'UE (il c.d. GDPR) ha stabilito che «[l]'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona» ⁵⁷. Analogamente, la proposta di regolamento UE sull'intelligenza artificiale (il c.d. *AI Act*) prevede un articolo dedicato alla sorveglianza umana (*Human Oversight*) ⁵⁸. Tutto ciò è in linea con il concetto,

449

europeo nel marzo 2024. Sulla regolazione digitale dell'Unione europea, può leggersi il *simposio* dedicato in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 971 ss., con articoli di G. RESTA, B. CAROTTI, G. SGUEO, A. SIMONCINI, O. POLLICINO, M. LIBERTINI, G. FINOCCHIARO e L. TORCHIA. Si vedano anche A. TURILLAZZI, M. TADDEO, L. FLORIDI e F. CASOLARI, *The digital services act: an analysis of its ethical, legal, and social implications*, in *15 Law, Innovation and Technology* (2023), 83 ss., nonché V. ZENO-ZENCOVICH, *Artificial intelligence, natural stupidity and other legal idiocies*, in *Media Laws - Rivista di Diritto dei Media*, 2024, n. 1.

⁵⁴ Il testo della dichiarazione si può leggere qui: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/99644>.

⁵⁵ G. FINOCCHIARO, *Intelligenza artificiale. Quali regole?*, cit., 45 s.

⁵⁶ Si v. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/>.

⁵⁷ Articolo 22 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016. Si vedano anche gli articoli 13, paragrafo 2, lettera f), e 14, paragrafo 2, lettera g), del GDPR. In argomento e in prospettiva più ampia, G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, cit., 2023.

⁵⁸ Articolo 14: <https://artificialintelligenceact.eu/article/14/>.

LORENZO CASINI

l'idea di una necessaria «riserva di umanità» da assicurare a fronte del crescente uso di algoritmi e intelligenza artificiale anche nelle decisioni pubbliche ⁵⁹.

Per comprendere i pericoli di abuso nel trattamento dei dati personali, è sufficiente considerare la pratica sempre più diffusa della «profilazione» degli utenti, cioè, secondo la definizione offerta dall'articolo 4 del GDPR, «qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica».

A questo proposito, la soluzione del c.d. «consenso informato», che ancora oggi viene adottata attraverso la richiesta di accettare il lungo elenco di termini e condizioni relativi al trattamento dei dati da parte di chi li acquisisce, non appare soddisfacente ⁶⁰. Il problema di fondo è che i grandi operatori di rete, e in particolare le società che gestiscono i principali *social media*, agiscono e hanno impostato la raccolta e il trattamento dei dati in termini di «sorveglianza» ⁶¹. La conferma di questo atteggiamento viene dalle multe che sono già state comminate loro da diverse autorità in vari Paesi: in Italia, per esempio, Facebook è stata multata per 10 milioni di euro dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato per non aver informato «adeguatamente» e «immediatamente» gli utenti che i loro dati venivano raccolti anche a fini commerciali; in Germania, nel 2019, l'Antitrust ha accusato la stessa società di abuso di posizione dominante, sempre in relazione alle modalità di acquisizione dei dati ⁶². Anche per questo, sempre nel 2019, Facebook ha pubblicato il documento *A Privacy-Focused Vision for*

450

⁵⁹ Il concetto è teorizzato da J. PONCE SOLÉ, *Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad*, in *Revista General de Derecho Administrativo* (2019), 50, e sviluppato e approfondito da G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, cit.

⁶⁰ C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, cit.

⁶¹ R. DEIBERT, *The Road to Digital Unfreedom: Three Painful Truths About Social Media*, in *30 Journal of Democracy* 1 (2019), 25 ss.

⁶² N. DELMASTRO e A. NICITA, *Big Data. Come stanno cambiando il nostro mondo*, Bologna, il Mulino, 2019, 45 ss. Sul tema, si vedano anche M. FALCONE, *Ripensare il potere conoscitivo pubblico tra algoritmi e Big Data*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, e F. COSTANTINO, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 43 ss.

*Social Networking*⁶³, volto a colmare, almeno nelle intenzioni, molte delle lacune emerse in questi e altri procedimenti.

Altre volte, la protezione dei dati personali può anche essere uno strumento importante per prevenire i potenziali effetti negativi dello sviluppo di sistemi basati sull'IA come ChatGPT. È quanto accaduto in Italia, quando nel marzo 2023 il Garante per la protezione dei dati personali ha sospeso l'attività di ChatGPT per raccolta illecita di dati personali e assenza di sistemi di verifica dell'età dei minori⁶⁴.

Il punto nodale è che il valore dei dati aumenta in modo direttamente proporzionale alla crescita del loro volume, della loro varietà e della velocità con cui vengono acquisiti ed elaborati: queste sono le cosiddette «V» che identificano i *big data*, a cui se ne aggiungono altre, come la veridicità, la validità, la visualizzazione⁶⁵. Come già sottolineato da alcuni, l'economia del futuro vedrà probabilmente la possibilità per alcuni soggetti di vendere i propri dati, cosa che attualmente non possono fare, nel senso che i loro dati sono già di proprietà di altri soggetti che ne fanno uso, anche commerciale, perché gli effettivi proprietari hanno dato il loro consenso senza averne effettiva o piena conoscenza.

La protezione dei dati personali appare come la più immediata tra le esigenze determinate dalla rivoluzione tecnologica. Ma, come abbiamo visto, non è l'unico diritto fondamentale la cui tutela può essere messa a rischio dall'uso sempre più diffuso della tecnologia anche da parte delle autorità pubbliche.

Innanzitutto, vi sono i rischi, già evidenziati in precedenza, legati all'uso degli algoritmi e dei modelli di IA nei processi decisionali. È qui che entrano in gioco le più elementari garanzie dei cittadini, conquistate nei secoli, di fronte a possibili eccessi di potere da parte delle amministrazioni pubbliche: obbligo di motivazione, trasparenza, accesso alle informazioni, diritto di difesa. A questi temi si aggiunge la questione della responsabilità dei funzionari pubblici, che deve sempre essere individuabile al di là dell'uso di questi strumenti.

⁶³ <https://www.facebook.com>.

⁶⁴ <https://www.garanteprivacy.it>.

⁶⁵ D.H. HOLMES, *Big Data. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 15 ss.; N. DELMASTRO e A. NICITA, *Big Data*, cit., 25 ss. Anche L. FLORIDI, *The Ethics of Artificial Intelligence: Principles, Challenges, and Opportunities*, Oxford, Oxford University Press, 2023, 67 ss., e S. MANNONI e G. STAZI, *Sovranità.com. Potere pubblico e privato ai tempi del cyberspazio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 241.

LORENZO CASINI

Vi è poi la tutela della libertà di espressione ⁶⁶. Questa può essere limitata ogni volta che gli operatori di rete o dei *social media* attuano una qualsiasi forma di moderazione dei contenuti. Tale moderazione, tuttavia, è necessaria sia per garantire la tutela di altri diritti fondamentali, sia per prevenire o combattere i crimini, sia, come vedremo più avanti, per consentire un corretto processo di formazione dell'opinione pubblica. Questi aspetti riguardano però più direttamente il problema del rapporto tra tecnologia e informazione e, in termini più ampi, quello tra democrazia e verità.

La rivoluzione tecnologica produce poi effetti ambigui sui confini e sulla nozione stessa di territorio, soprattutto per quanto riguarda l'ultimo grande limite che oggi frena la realizzazione di uno spazio globale: la libera circolazione delle persone ⁶⁷. Le nuove tecnologie rafforzano gli Stati che intendono presidiare e difendere i propri confini, contrastando i fenomeni migratori: passaporti con dati biometrici, droni che sorvolano le frontiere, algoritmi per monitorare i flussi di ingresso, controlli satellitari, sono solo alcuni esempi. Inoltre, il lato oscuro dell'intelligenza artificiale mostra un uso massiccio di queste tecnologie per scopi di sicurezza, ordine pubblico e *intelligence* ⁶⁸.

Il numero di persone che hanno bisogno di un passaporto e di un visto per spostarsi da un Paese all'altro resta molto alto: lo conferma il c.d. *Passport Index*, che misura la «forza» di un passaporto in base al numero di Paesi in cui consente l'ingresso senza visto o con la possibilità di ottenere un visto all'arrivo (e quindi non prima della partenza) ⁶⁹. Secondo questo indice, nel 2024 gli Emirati Arabi Uniti sono al primo posto, con 179 territori — il sistema registra 227 destinazioni — seguiti con 177 da Austria, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna e Svizzera. Per la metà dei Paesi, il solo passaporto consente di viaggiare senza visto in soli 90 territori. All'ultimo posto c'è la Siria, il cui

⁶⁶ R.L. HASEN, *Cheap Speech: How Disinformation Poisons Our Politics—and How to Cure It*, New Haven, Yale University Press, 2022, J. MCHANGAMA, *Free Speech: A History from Socrates to Social Media*, New York, Basic Books, 2022, e G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO e S. QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, Egea, 2017.

⁶⁷ Una prospettiva storica è in C.S. MAIER, *Dentro i confini. Territorio e potere dal 1500 a oggi* (2016), trad. it., Torino, Einaudi, 2019, nonché in J. CRAWFORD, *The Edge of the Plain. How Borders Make and Break our World*, Edinburgh, Canongate, 2022.

⁶⁸ K. CRAWFORD, *Atlas of Ai: Power, Politics, and the Planetary Costs of Artificial Intelligence*, Yale, Yale University Press, 2022.

⁶⁹ <https://www.passportindex.org>.

IL FUTURO DELLO STATO (DIGITALE)

passaporto consente l'ingresso, senza visto o con un visto ottenuto all'arrivo, in sole 39 destinazioni.

Internet è senza confini, ma nel mondo reale le barriere e le espulsioni aumentano ⁷⁰. Con l'aumento di muri e recinzioni, si persegue l'illusione che, rafforzando il vincolo che più di ogni altro ancora frena la globalizzazione, gli Stati possano da soli difendere la propria sovranità e fare a meno degli altri. Ma si produce un altro paradosso ⁷¹: gli Stati sovranisti pretendono che le istituzioni internazionali li sostengano nell'imporre le loro decisioni, mentre essi stessi ammettono e riconoscono che, senza l'aiuto di altre potenze, anche ultra-statali, non possono raggiungere gli obiettivi che si sono prefissati.

Il superamento delle frontiere e le sfide alla sovranità degli Stati hanno ormai coinvolto anche uno dei più tradizionali e antichi poteri dello Stato, quello di emettere moneta. Con lo sviluppo delle *blockchain* e la creazione di monete elettroniche o criptovalute, si prospetta anche l'utilizzo di valute senza legami con gli Stati, andando oltre quanto già avvenuto con l'euro, «une monnaie sans État pour le XXIe siècle» ⁷². Il funzionamento di queste reti garantirebbe sicurezza, trasparenza, immutabilità (dei dati), riservatezza e costi limitati (ma va considerato l'elevato consumo energetico per il mantenimento dei *server*). I pro e i contro dell'utilizzo di questi sistemi, proprio a proposito delle nuove valute elettroniche, sono stati esaminati anche dal Parlamento europeo, nella Risoluzione sulle valute virtuali del 26 maggio 2016 (2016/2007(INI)) e nella Risoluzione sulle tecnologie di registro distribuito e *blockchain*: creare fiducia attraverso la disintermediazione del 3 ottobre 2018 (2017/2772(RSP)). Oltre alle cosiddette criptovalute, il progetto Libra ideato da Facebook per introdurre una propria moneta elettronica è stato forse il segno più evidente del tentativo delle aziende di superare completamente il legame tra Stato, sovranità ed emissione di moneta. Non sorprende che la reazione degli Stati a questo progetto — poi fermatosi

⁷⁰ Questi aspetti sono ben messi in luce da S. SASSEN, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2014; T. MARSHALL, *Divided: Why We're Living in an Age of Walls*, Londra, Elliot and Thompson, 2018, e W. BROWN, *Walled States, Waning Sovereignty*, New York, Zone Books, 2010, nonché da J. ZIELONKA, *Democrazia miope*, cit., 14 ss.

⁷¹ Come è stato sottolineato da S. CASSESE, *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, il Mulino, 2019.

⁷² T. PIKETTY, *Le Capital au XXIe siècle*, Parigi, Seuil, 2014, 1015.

LORENZO CASINI

all'inizio 2022 — sia stata molto negativa⁷³. Ma la diffusione delle criptovalute non si è arrestata: nel settembre 2021, per esempio, lo Stato di El Salvador ha adottato il *bitcoin* come moneta legale nel suo territorio; nell'aprile 2022, questa scelta è stata fatta anche dalla Repubblica Centrafricana.

Infine, il rapporto tra confini e sviluppo tecnologico mostra un ulteriore paradosso: più aumentano le comunicazioni e le connessioni nel mondo, più occorrono mezzi fisici per rendere possibile che ciò avvenga. Tra questi, il più importante è quello dei cavi sottomarini che collegano i diversi continenti: circa il 95% delle comunicazioni mondiali passa sott'acqua, per un totale di 378 cavi e oltre 1,2 milioni di km. Per questo motivo è in corso una vera e propria battaglia geopolitica tra Stati Uniti e Cina per il controllo di questi cavi⁷⁴.

4. *Tecnologia e (dis)informazione nelle democrazie contemporanee.*

— La questione delle *fake news* e della disinformazione è probabilmente la sfida più difficile per le democrazie contemporanee⁷⁵. D'altra parte, Michel Foucault alla fine degli anni Settanta del XX secolo ha ben evidenziato che le forme e le modalità con cui la verità è rappresentata e comunicata svolgono un ruolo cruciale per ogni forma di governo e per la sua funzione «aleturgica»: l'«aleturgia» è «una manifestazione di verità» intesa come «l'insieme delle procedure possibili, verbali o meno, con cui si porta alla luce ciò che si pone come vero in opposizione al falso, al nascosto, all'indicibile, all'imprevedibile, all'oblio, e si potrebbe dire che non c'è esercizio del potere senza qualcosa come un'alleturgia»⁷⁶.

I legami vitali tra democrazia e formazione dell'opinione pubblica sono noti da tempo⁷⁷; così come i rischi per le società democratiche derivanti dalla disinformazione sono sempre stati rilevati, specialmente

⁷³ <https://www.ft.com>.

⁷⁴ A. ARESU, *Gli imperi dei cavi sottomarini*, in *Limes*, 2019, 61 ss.

⁷⁵ G. RIVA, *Fake news*, Bologna, il Mulino, 2018; A. NICITA, *Il mercato delle verità. Come la disinformazione minaccia la democrazia*, Bologna, il Mulino, 2021.

⁷⁶ M. FOUCAULT, *Del governo dei viventi. Corso al Collège de France (1979-1980)*, trad. it., Milano, Feltrinelli, 2014, 18.

⁷⁷ Basta leggere lo studio di W. LIPPMANN, *Public Opinion*, New York, Harcourt, Brace and Co., 1922, o l'analisi di E. HERMAN e N. CHOMSKY, *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media* (1988), Londra, The Bodley Head, 2008, sull'economia politica dei *mass media* — il «Manufacturing Consent» — circa sei decenni dopo.

in prossimità di eventi di «rottura», come fu per le due guerre mondiali ⁷⁸. Dopo tutto, influenzare l'opinione pubblica erode l'essenza stessa della funzione legislativa, come Dicey aveva già osservato all'inizio del XX secolo ricostruendo il rapporto tra democrazia e legislazione ⁷⁹.

Nel XXI secolo, l'incredibile sviluppo dei *social network* ha dato a ogni individuo la possibilità di dire qualsiasi cosa: questo «dono» è stato però anche utilizzato per scopi sbagliati, tra cui l'incitamento all'odio e alla violenza, la disinformazione e l'interferenza nelle competizioni elettorali.

Meta, Google e altre grandi aziende stanno già cercando di contrastare la piaga della disinformazione, soprattutto durante i periodi elettorali. Inoltre, nel novembre 2019, Facebook ha istituito un *Oversight Board*, un organo composto da un massimo di 40 membri scelti tra esperti nel campo della moderazione dei contenuti e della libertà di espressione. Lo scopo dell'*Oversight Board* di Facebook è «proteggere la libertà di espressione prendendo decisioni autonome e di principio in merito ai contenuti su Facebook e Instagram, ed emettendo raccomandazioni riguardanti la normativa sui contenuti pertinente per l'azienda Facebook» ⁸⁰. Dalla sua istituzione all'agosto 2023, il Consiglio ha pubblicato 46 decisioni, tra cui una sul caso Trump (in cui ha ritenuto sproporzionata la sospensione a tempo indeterminato dell'*account*): di queste, la maggior parte ha riguardato questioni relative all'incitamento all'odio, alla violenza, alla discriminazione e alla sicurezza; molto pochi, quindi, sono stati i casi di disinformazione. Da settembre 2023 a maggio 2024, il Consiglio ha pubblicato altre 50 decisioni, inclusa anche l'importante decisione riguardante due video relativi al conflitto tra Israele e Palestina, con cui è stato imposto a Meta di ripristinarli dopo che erano stati automaticamente rimossi: ciò proprio al fine di assicurare una corretta informazione pubblica di quanto stesse accadendo.

Ma tutto ciò è sufficiente per contrastare la disinformazione?

Va ricordato che, in base all'ormai nota Section 230 del *Communications Decency Act* statunitense, le piattaforme — come i *provider* —

⁷⁸ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo* (1948), trad. it., Torino, Einaudi, 2004; H. ARENDT, *La menzogna in politica. Riflessioni sui Pentagon Papers* (1972), Bologna, Marietti, 2018.

⁷⁹ A.V. DICEY, *Lectures on the Relation Between Law and Public Opinion in England During the Nineteenth Century* (1905), London, Routledge, 2017, richiamato anche da J. HABERMAS, *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (1990), Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2021, 348.

⁸⁰ <https://www.oversightboard.com>.

LORENZO CASINI

non sono trattate alla stregua di editori o giornali, per i quali esiste un regime di responsabilità per i contenuti pubblicati: una clausola che ha garantito una sostanziale immunità ai *social network*, ma la cui portata è stata progressivamente erosa, soprattutto nell'UE.

Il tasso di produzione di notizie false ha raggiunto livelli allarmanti. Nel 2016, subito dopo il *referendum* sulla Brexit e l'elezione di Trump, l'Oxford Dictionary ha proclamato «post-verità» parola dell'anno, visto il suo uso massiccio: un termine che si riferisce a «circostanze in cui i fatti oggettivi sono meno influenti nel plasmare l'opinione pubblica di quanto non sia l'appello alle emozioni e alle convinzioni personali»⁸¹.

Nel Regno Unito, già la relazione finale del 2019 su disinformazione e *fake news* prodotta dal Parlamento aveva evidenziato le interferenze, anche dall'estero, dirette a produrre false informazioni sul web e sui social media in relazione alla Brexit⁸². Per l'UE, l'83 per cento delle persone pensa che la disinformazione sia una minaccia per la democrazia, il 63 per cento dei giovani europei si imbatte in *fake news* più di una volta alla settimana, il 51 per cento degli europei ritiene di essere stato esposto alla disinformazione *online*⁸³.

Le ragioni per cui Internet e i *social media* amplificano in modo sproporzionato la velocità e la portata della diffusione delle *fake news* sono ovvie. La facilità di accesso, le dinamiche emotive dei *social network*, il fenomeno della c.d. *echo chamber* (per cui un utente tenderà a considerare come vere le informazioni coerenti con le proprie convinzioni), l'efficacia degli algoritmi dominanti delle grandi aziende (che aumentano la visualizzazione di un post in relazione al numero di «mi piace» o di *retweet*) sono alcuni dei motivi che accentuano in modo esponenziale gli effetti prodotti da qualsiasi informazione falsa messa in rete. Più in generale, la diffusione di meccanismi di personalizzazione dei risultati delle ricerche effettuate *online* ha fatto emergere il fenomeno della *Filter Bubble*, per cui questi meccanismi, attraverso l'uso di algoritmi, tendono a escludere i risultati ritenuti in contrasto con la storia e le preferenze dell'utente: l'effetto è quello di isolare le persone all'interno della propria «bolla» di informazioni; e questo produce conse-

⁸¹ M. ADINOLFI, *Hanno tutti ragione? Postverità, Fake News, Big Data e Democrazia*, Roma, Salerno editrice, 2019, e M. FERRARIS, *Postverità e altri enigmi*, Bologna, il Mulino, 2017.

⁸² Il rapporto, redatto dalla *Commissione per il digitale, la cultura, i media e lo sport* della Camera dei Comuni, è disponibile su <https://publications.parliament.uk>.

⁸³ <https://ec.europa.eu>.

guenze significative su molti processi, tra cui quello della formazione dell'opinione pubblica ⁸⁴.

La pandemia del 2020-2022 ha ulteriormente evidenziato i rischi della disinformazione, ma anche la necessità che gli Stati e le autorità pubbliche in generale svolgano la funzione «aleturgica» di comunicare correttamente le informazioni. Il tasso di conflittualità tra favorevoli e contrari ai vaccini è stato purtroppo molto alto, ma ciò è dovuto anche a una strategia di comunicazione inefficace da parte dei governi, condizionata anche dall'incertezza derivante da una situazione senza precedenti. A ciò non ha contribuito il contesto iniziale che, come confermato dai dati raccolti nel Regno Unito, era caratterizzato da una generale mancanza di fiducia nell'affidabilità e nell'accuratezza delle informazioni fornite dai governi. In questo contesto, la disinformazione, alimentata da un clima di scontro ideologico e da una sfiducia di fondo nelle istituzioni, ha trovato terreno fertile. Non sempre, perciò, i pubblici poteri sono stati in grado di contrastare l'azione di disinformazione prodotta più o meno consapevolmente tramite i *social network*: come rilevato da Shoshana Zuboff, «these platforms are not bulletin boards but hyper-velocity global bloodstreams into which anyone may introduce a dangerous virus without a vaccine» ⁸⁵.

Diventa quindi sempre più urgente valutare quali siano le opzioni disponibili per arginare la diffusione di questi fenomeni e contrastare il «toxic role of social media» ⁸⁶. Nel breve termine, si può adottare un approccio misto che unisca le diverse alternative possibili, tra cui il *debunking* e la creazione di siti affidabili dedicati a determinati eventi pubblici, come le elezioni. Gli Stati e le grandi aziende private dovrebbero collaborare per creare piattaforme ufficiali di *fact-checking* e de-

⁸⁴ E. PARISER, *Filter Bubble: How the New Personalised Web is Changing. Cosa leggiamo e come pensiamo*, New York, Penguin Books, 2012; J. ZIELONKA, *Democrazia miope*, cit., 59.

⁸⁵ S. ZUBOFF, *You Are Now Remotely Controlled. Surveillance capitalists control the science and the scientists, the secrets and the truth*, opinion in *The New York Times*, June 24, 2020 (<https://www.nytimes.com/2020/01/24/opinion/sunday/surveillance-capitalism.html>). Si v. anche D. KAYE, *Speech Police. The Global Struggle to Govern the Internet*, Columbia Global Reports, New York, 2019. In un'ottica più ampia, i rapporti tra pandemia, disinformazione, democrazia e populismo sono trattati da W. SADURSKI, *A Pandemic of Populists*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

⁸⁶ P. BARDHAN, *A World of Insecurity. Democratic Disenchantment in Rich and Poor Countries*, Cambridge, Harvard University Press, 2022, 31. Si v. anche Z. GERSHBERG e S. ILLING, *The Paradox of Democracy. Free Speech, Open Media, and Perilous Persuasion*, Chicago, The University of Chicago Press, 2022; C.R. SUNSTEIN, *Liars: Falsehoods and Free Speech in an Age of Deception*, New York, Oxford University Press, 2021.

bunking delle *fake news*. È evidente la delicatezza di questo aspetto, che evoca seri rischi per la libertà di espressione e può prefigurare l'avvento di nuove forme di censura. I rimedi tecnici adottati dalle aziende per la moderazione dei contenuti sui *social network* sono in continua evoluzione, anche per far fronte al crescente uso di IA e *deep-fake* per fini politici: ma gli Stati dovrebbero lasciare a Meta o ad altri soggetti privati il compito di contrastare le *fake news* o di garantire l'integrità delle elezioni?

La previsione di sanzioni penali, invece, sembra una soluzione meno praticabile, per diverse ragioni, come la difficoltà di identificare il vero autore dell'ipotetico reato e la reale natura delle *fake news*. Sembrano quindi più efficaci le soluzioni di *best practices* e le campagne di sensibilizzazione che l'UE ha sperimentato per contrastare le *fake news*, come l'iniziativa «EU vs. Disinfo», che si basa essenzialmente su un *debunking* continuo attraverso una «Disinformation Review»⁸⁷. Inoltre, nel giugno 2022, è stato pubblicato dalla Commissione europea il nuovo Codice di condotta rafforzato sulla disinformazione, un aggiornamento del Codice di condotta del 2018: tra i punti di forza vi sono attività volte a responsabilizzare gli utenti, la comunità scientifica e le comunità impegnate nel *fact-checking*⁸⁸. Si comprendono, quindi, le ragioni che hanno portato alcuni studiosi a individuare una forma di «costituzionalismo digitale» promosso dall'UE, anche per contrastare il dominio delle piattaforme⁸⁹.

Ipotesi diversa è invece quella in cui la disinformazione sia prodotta da un Paese per destabilizzare o minare la vita democratica di un altro Stato o di altri Stati. Sotto questo aspetto, uno strumento importante per prevenire queste pratiche è dato già dalla Convenzione di Budapest del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica del 2001⁹⁰.

Nel medio e lungo termine, potrebbero essere adottate diverse politiche per superare questi «Democracy breaks» e per «Redirecting technology», come quelle relative agli incentivi di mercato per il reindirizzamento, alla disgregazione delle *big tech*, alla riforma fiscale, alla protezione della *privacy* e alla proprietà dei dati, solo per citarne

⁸⁷ <https://euvsdisinfo.eu>.

⁸⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu>.

⁸⁹ G. DI GREGORIO, *The Rise of Digital Constitutionalism in the European Union*, in 19 *International Journal of Constitutional Law* (2021), 41 ss.

⁹⁰ <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/the-budapest-convention>. In argomento, si leggano anche le pubblicazioni prodotte dal NATO Strategic Communications Centre of Excellence (<https://stratcomcoe.org>).

alcune ⁹¹. Tra le varie soluzioni, resta fondamentale investire nell'istruzione, consentendo a giovani e adulti di comprendere meglio i diversi livelli e gradi di lettura dei testi e di andare oltre le informazioni immediate e spesso superficiali acquisite attraverso un *post* su Facebook o un video su Tik-Tok. È infatti l'istruzione che rende davvero possibile la democrazia ⁹²: occorre perciò istruire il pubblico anche rispetto agli effetti che IA e *deep-fake* possono determinare nelle competizioni elettorali.

Sotto questo ultimo profilo, l'evoluzione dello Stato democratico, unitamente alla crisi dei partiti politici, sembra in parte aver tradito le proprie premesse, nella misura in cui esso non pare (più) davvero in grado di fornire a tutti i cittadini un adeguato livello di istruzione: è questo, infatti, il presupposto minimo che avrebbe dovuto accompagnare il passaggio dal suffragio censitario e da quello capacitaro al suffragio universale, proprio per poter assicurare le più corrette forme di rappresentanza ⁹³.

5. *Quale futuro per lo Stato digitale?* — Oramai gli Stati sono censiti e valutati secondo i più diversi indicatori e criteri, che prendono in esame pressoché ogni aspetto, come la competitività economica ⁹⁴, il merito creditizio (c.d. *credit rating*) ⁹⁵, il tasso di democrazia ⁹⁶, o lo stesso livello di «statalità» ⁹⁷. Tra il 2020 e il 2022, purtroppo, gli Stati sono anche entrati nelle misurazioni della Organizzazione mondiale della sanità (OMS) con riguardo al numero di persone contagiate dal Covid-19 ⁹⁸.

Ma come sta davvero, oggi, lo Stato?

Spesso si parla di una sua crisi, ma anche di una sua rinascita. Infatti,

⁹¹ D. ACEMOGLU e S. JOHNSON, *Power and Progress*, cit., 339 ss. e 383 ss.

⁹² R. DWORKIN, *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*, Princeton, Princeton University Press, 2006, 147; M. NUSSBAUM, *Not for Profit: Why Democracy Needs the Humanities*, Princeton, Princeton University Press, 2016, 27.

⁹³ Una ricostruzione di questi aspetti e del dibattito che lo caratterizzò è in S. CASSESE, *Rappresentanza: evoluzioni di una parola*, in *Forme e metamorfosi della rappresentanza politica 1848 1948 1968*, a cura di P. Adamo, A. Chiavistelli e P. Soddu, Torino, Academia University Press, 2019, XI ss.

⁹⁴ Global Competitiveness Report, nell'ambito del World Economic Forum (<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-reports/>).

⁹⁵ Il riferimento è al *rating* del credito effettuato da agenzie internazionali quali Standard & Poor's, Fitch e Moody's.

⁹⁶ United Nations Democracy Fund (<https://www.un.org/democracyfund/>).

⁹⁷ <https://fragilestatesindex.org>.

⁹⁸ <https://covid19.who.int>.

LORENZO CASINI

nonostante l'idea di una fine dello Stato o di uno Stato «svalutato» («dévalorisé») ⁹⁹ sia risalente nel tempo, diversi segnali mostrano che il concetto di Stato gode ancora oggi di buona salute. La crisi pandemica, del resto, ha ulteriormente confermato la posizione dominante dello Stato come livello di comunità politica per eccellenza, riguardo sia alla tutela della salute dei propri cittadini, sia al (contestato) controllo sui modi e sulle forme di esercitare libertà fondamentali.

Non è così il concetto di Stato a essere in crisi, quanto semmai l'idea di Stato «democratico», costruito sulla separazione dei poteri, che si è affermata dalla fine del XVIII secolo in avanti. Inoltre, le iniziative dall'«alto» dirette a promuovere la democrazia che confermano quanto l'idea di Stato rimanga ancora oggi centrale anche nel diritto e nelle relazioni internazionali. Le istituzioni globali si impegnano per sostenere gli Stati, fino a misurarne il tasso di statalità: è il caso, per esempio, del *Fragile State Index*, risultato di una serie di indicatori adottati dal *Fund for Peace* per valutare, per ogni Stato, aspetti quali l'effettivo controllo del territorio o l'effettivo monopolio del legittimo uso della forza, la eventuale perdita di autorità, la capacità o meno di fornire pubblici servizi o anche la capacità o meno di interagire con altri Stati a livello internazionale ¹⁰⁰. Aumenta, infine, l'attenzione verso le ipotesi c.d. di fallimento dello Stato e verso i c.d. Stati falliti ¹⁰¹.

Lo sviluppo delle comunicazioni e dell'informazione, acceleratosi negli anni Novanta del XX secolo con la fine della guerra fredda e tuttora in corso, può davvero cambiare lo Stato (moderno) e portare a una trasformazione dei suoi elementi costitutivi?

Sono molti e diversi gli ambiti in cui la tecnologia ha già influenzato o sta influenzando la vita delle istituzioni pubbliche. I limiti della democrazia diretta, l'uso degli algoritmi e di IA nei processi decisionali, la tutela dei diritti fondamentali, la crisi dei confini e il rapporto tra tecnologia e informazione sono stati esaminati in precedenza. Per concludere queste riflessioni, è utile soffermarsi su due ulteriori sfide che attendono lo Stato nell'era digitale: il rapporto tra gli Stati e le grandi

⁹⁹ Così R. ARON, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1962, 392, con riferimento agli Stati-nazione.

¹⁰⁰ Si v. <http://fundforpeace.org/fsi/>.

¹⁰¹ D. THÜRER, *Failing States*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009. Si leggano anche D. ACEMOGLU e J.A. ROBINSON, *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Profile Books, London, 2012, dove sono esaminate anche le ragioni del fallimento degli aiuti internazionali allo sviluppo (446 ss.).

multinazionali della rete, come Meta e Google, con riferimento ai cosiddetti *big data*; il rapporto tra la rivoluzione tecnologica e il linguaggio, con riferimento al processo di formazione e consolidamento delle istituzioni.

5.1. *Il destino dei big data: privato v. pubblico.* — La maggior parte dei dati e delle informazioni personali nel mondo oggi è acquisita, conservata e gestita da aziende private che hanno bisogno di queste informazioni per ottenere profitti, attraverso pubblicità o altre forme di entrate. Il già citato scandalo di Cambridge Analytica ha messo in evidenza i rischi che un uso improprio di queste informazioni può causare, in quel caso addirittura influenzando la competizione elettorale per guidare la più grande potenza mondiale. Nell'aprile 2024, gli Stati Uniti hanno approvato a larga maggioranza una legge che potrebbe vietare l'uso di TikTok in territorio americano se il proprietario di questo *social network*, l'azienda cinese ByteDance, non riuscisse a dismettere la popolare *app* di video brevi entro dodici mesi: questa proposta nasce proprio dalle preoccupazioni statunitensi che la Cina possa accedere ai dati degli americani o anche sorvegliarli con l'*app*. A queste problematiche, vanno aggiunte quelle riguardanti la tutela del diritto d'autore: la sempre maggior diffusione di modelli di IA, infatti, ha posto serie questioni rispetto all'uso di dati e contenuti anche protetti come proprietà intellettuale e per i quali andrebbe chiesta l'autorizzazione all'utilizzo talvolta anche dietro pagamento di un corrispettivo (tre le vicende più note, la causa promossa a fine 2023 dal *New York Times* contro OpenAI e ChatGPT, specialmente per l'uso massiccio di articoli del quotidiano americano che Microsoft avrebbe fatto per favorire l'apprendimento da parte dei propri modelli di IA).

Più in generale, i *social network* sono ormai diventati un mezzo di informazione a tutti gli effetti, il che rende ancora più grave il fenomeno della disinformazione: negli Stati Uniti, per esempio, già nel 2017 più del 60 per cento degli americani accedeva alle notizie attraverso le piattaforme *social*, e più di un terzo del traffico verso i siti di informazione passava attraverso Google ¹⁰².

Una volta riconosciuta l'importanza strategica dei *big data*, in questo

¹⁰² F. FOER, *World Without Mind. Why Google, Amazon, Facebook and Apple Threaten Our Future*, Londra, Johnatan Cape, 2017, 6.

caso relativi alla profilazione di miliardi di utenti, quale margine di azione rimane agli Stati?

Il dilemma riguarda il rapporto tra pubblico e privato. In effetti, in alcuni Paesi, come la Francia, si è fatto riferimento a un fenomeno di «privatization numérique», con «la prise en charge par des entreprises de l'économie numérique de fonctions qui étaient traditionnellement réservées au secteur public entraînerat “une re-composition du partage public-privé”»¹⁰³.

Nella sfera ultra-statale, va ricordato che lo spazio giuridico globale ha già visto in passato interventi da parte delle autorità pubbliche per correggere o prevenire eventuali distorsioni, inefficienze o pericoli per la tutela dei diritti fondamentali derivanti da regimi o quadri normativi esclusivamente privati: è il caso dello sport, per esempio, con il programma mondiale anti-doping; o anche della stessa Internet, governata dall'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), un'organizzazione *no-profit* di diritto californiano che ha al suo interno un *Advisory Commitee* formato da rappresentanti degli Stati (il GAC)¹⁰⁴.

Oltre lo Stato, perciò, la distinzione tra pubblico e privato svolge più funzioni in base al contesto¹⁰⁵. Lo spazio giuridico globale è un luogo in cui istituti, regole e procedure si ibridano e si confondono: quel che è comunemente inquadrato come «pubblico» o «pubblicistico» può assumere tratti «privati» o «privatistici» e viceversa; i regolatori, gli Stati, sono al contempo anche i regolati¹⁰⁶; gli stessi fenomeni possono essere osservati con lenti diverse e riferiti di volta in volta a differenti tradizioni o ambiti disciplinari, riconducibili al diritto internazionale, al diritto pubblico al diritto privato¹⁰⁷. In ambito ultrastatale, il diritto pubblico e il diritto privato trovano nuove combinazioni, reciprocamente prendendo

¹⁰³ J. CHEVALLIER, *L'État en France. Entre déconstruction et réinvention*, Paris, Gallimard, 2023, 86; G. JEANNOT et S. COTTIN-MARX, *La Privatisation numérique. Déstabilisation et réinvention du service public*, Paris, Raison d'agir, 2022.

¹⁰⁴ B. CAROTTI, *Il sistema di governo di Internet*, Milano, Giuffrè, 2016.

¹⁰⁵ G. JURGENS e F. VAN OMMEREN, *The Public-Private Divide in English and Dutch Law: A Multifunctional and Context Dependant Divide*, in 71 *Cambridge Law Journal* (2012), 172.

¹⁰⁶ J. WALDRON, *The Rule of International Law*, in 30 *Harvard Journal of Law and Public Policy* (2006), 16.

¹⁰⁷ Si v. L. CASINI, «Down the Rabbit Hole»: *The Projection of the Public/Private Distinction Beyond the State*, in 12 *International Journal of Constitutional Law* (2014), 402, e la bibliografia ivi citata.

in prestito e scambiandosi istituti e soluzioni ¹⁰⁸: è il regno degli intrecci e delle ibridazioni ¹⁰⁹.

È quindi urgente elaborare regole internazionali che possano assicurare elevati standard di tutela dei diritti fondamentali, favorire la lotta alla disinformazione e alle *fake news*, e garantire la protezione dei dati personali contro tutte le grandi aziende private che «controllano» il *web*. Quando si parla di *privacy*, per esempio, o di difesa dalle decisioni automatizzate, ma anche di difesa dai c.d. *harmful contents*, vi è bisogno di regole certe e condivise in tutto il mondo.

Questa sembra essere la sfida più importante che attende lo Stato e gli Stati nel XXI secolo, ovvero riprendere in qualche modo il controllo sui *big data* delle persone, almeno in termini di regole e garanzie globali per gli individui e le comunità. Non a caso, sono gli stessi operatori a chiederlo, perché hanno compreso la complessità e la rilevanza dei problemi che sono ora costretti ad affrontare ¹¹⁰: è chiaro, per esempio, che non può essere affidata esclusivamente a Meta o a Google la responsabilità di moderare i contenuti dei *post* o dei messaggi durante una competizione elettorale.

A questo proposito, l'esperienza del già citato Facebook *Oversight Board* è degna di nota. Nel giugno 2023, il Comitato ha pubblicato il suo secondo rapporto annuale (2022) ¹¹¹. Qui si può rilevare che Meta ha attuato molte delle raccomandazioni fatte dal Comitato nel 2022 ¹¹²: per esempio, ha iniziato a comunicare alle persone quale specifica *policy* i loro contenuti avessero violato nell'ipotesi in cui fossero rimossi; ha creato una nuova sezione negli standard della comunità sulla disinformazione; ha iniziato a misurare sistematicamente la trasparenza dei propri messaggi agli utenti. Da 1,3 milioni di segnalazioni (circa un quarto in più rispetto al 2021), ovvero una media di un caso ogni 24

¹⁰⁸ M. ROSENFELD, *Rethinking the Boundaries between Public Law and Private Law for the Twenty First Century: An Introduction*, in 11 *International Journal of Constitutional Law*, (2013), 125. In precedenza, M.J. HORWITZ, *The History of the Public/Private Distinction*, in 130 *University of Pennsylvania Law Review* (1982), 1423.

¹⁰⁹ C. SCOTT et al., *The Conceptual and Constitutional Challenge of Transnational Private Regulation*, in 38 *Journal of Law & Society* (2011), 1.

¹¹⁰ Si vedano anche le audizioni di Jack Dorsey, co-fondatore e all'epoca amministratore delegato di Twitter, e di Sheryl Sandberg, allora direttore operativo di Facebook, davanti al Senate Select Committee on Intelligence degli Stati Uniti, il 5 settembre 2018 (<https://www.intelligence.senate.gov>).

¹¹¹ <https://www.oversightboard.com>.

¹¹² <https://www.oversightboard.com>.

LORENZO CASINI

secondi, ad agosto 2023 erano stati selezionati 50 casi (di cui 32 hanno visto annullare la decisione di Meta), di cui un quinto pubblicati. Inoltre, nell'ottobre 2022, il Consiglio ha annunciato sette priorità strategiche formulate a seguito di un'analisi ampia e approfondita delle questioni sollevate nei ricorsi degli utenti. Si tratta di elezioni e spazio civico; crisi e situazioni di conflitto; genere; *hate speech* contro gruppi emarginati; uso governativo delle piattaforme di Meta; trattamento equo degli utenti; applicazione automatizzata delle policy e curat dei contenuti. Sempre nel 2022, il Consiglio ha emesso i primi pareri consultivi. Tra l'agosto 2023 e il maggio 2024, il Consiglio ha ulteriormente rafforzato il proprio ruolo, incrementando il numero di decisioni e raccomandazioni.

L'istituzione e l'attività del *board* offrono spunti di riflessione in chiaroscuro ¹¹³. Da un lato, va accolta con favore la decisione di attivare tale organo, il cui scopo principale è proprio quello di garantire una maggiore trasparenza nella gestione e nella moderazione dei contenuti sulla piattaforma Facebook. I dati forniti dal rapporto annuale sono incoraggianti e anche le decisioni pubblicate finora sono un buon punto di partenza. D'altra parte, la stessa decisione di Meta di creare un proprio organo di controllo conferma ancora una volta il mimetismo tra organizzazioni complesse e Stati. In un certo senso, l'istituzione di questo comitato è un tentativo di organizzarsi meglio attraverso la creazione di un potere di controllo e di risoluzione delle controversie. Qui si può ritrovare il significato della nota dichiarazione di Zuckerberg secondo cui la sua compagnia sarebbe più simile a un governo che a un'azienda tradizionale ¹¹⁴, o meglio, potremmo dire, a uno Stato con le sue regole, la sua «amministrazione» e ora anche i suoi «giudici». D'altra parte, simili affermazioni sono state accostate anche ad altre *Big Tech*: «Microsoft è una *digital nation* con un proprio *secretary of state*?», «Apple è divenuto di fatto uno *small country*» oppure «chi ha bisogno di un Governo se c'è Amazon che manda avanti le cose» ¹¹⁵. Mentre altri hanno ben evidenziato che il rapporto tra utenti e piattaforme esula oramai da qualsiasi comune relazione cliente/impresa, per assomigliare assai di più al tipo di rapporto tra cittadino e Stato ¹¹⁶.

¹¹³ A. NICITA, *Il mercato delle verità*, cit., 230.

¹¹⁴ La frase di Zuckerberg è citata in molti articoli e interviste disponibili anche *online*.

¹¹⁵ Sono tutte riportate da V. LEHDONVIRTA, *Cloud Empires*, cit., 3.

¹¹⁶ D. RUNCIMAN, *The Handover. How We Gave Control of Our Lives to Corporations, States and AIs*, London, Profile Books, 2023, 182.

IL FUTURO DELLO STATO (DIGITALE)

Se si guarda alla storia dello Stato e alle sue dinamiche, sembrerebbe allora che sia proprio lo *status* di monopolista a favorire il rafforzamento di queste aziende anche in termini di differenziazione delle funzioni¹¹⁷. E, sempre considerando la prospettiva storica, va ricordato che l'esercizio di funzioni «governative» da parte di enti o società private non è un fenomeno nuovo: tra gli esempi più noti vi è la Compagnia delle Indie Orientali¹¹⁸.

In questo quadro, diventa fondamentale garantire alle autorità pubbliche forme di intervento nei confronti delle aziende G-tech. Come accennato, esiste innanzitutto un potere sanzionatorio, che è già stato attivato più volte con riferimento alla concorrenza: si pensi, ad esempio, alla multa da 2,42 miliardi di euro comminata dalla Commissione UE a Google nel 2017 e la cui legittimità è stata confermata dal Tribunale UE nel novembre 2021 (la sentenza della Corte di giustizia è attesa entro la fine del 2024; l'Avvocato generale nelle sue conclusioni ha chiesto la conferma della sanzione)¹¹⁹.

Molto rilevante è stata l'approvazione finale da parte del Parlamento europeo, nel giugno 2022, del c.d. *Digital Service Act Package*, volto a limitare la posizione dominante e i possibili abusi delle G-tech. Si tratta del *Digital Services Act* (DSA) e del *Digital Markets Act* (DMA), a cui si aggiunge il *Digital o Data Governance Act* (DGA), incentrato sul riutilizzo e sulla sicurezza dei dati. Tra le misure previste dal DSA e dal DMA vi è l'obbligo di garantire una maggiore concorrenza tra i servizi, ma anche il divieto di *dark pattern*, cioè quei meccanismi che mirano a manipolare l'attenzione degli utenti e a indurli, ad esempio, ad acquistare un determinato prodotto. A tal fine, le misure europee intervengono con vari obblighi di informazione, facendo anche riferimento alla concessione del consenso da parte degli utenti.

Va rilevato che la disciplina del digitale elaborata dalla UE mette in discussione quella forma di «neutralità» nazionale delle c.d. *big tech*. La

¹¹⁷ N. ELIAS, *The Civilizing Process. Sociogenetic and Psychogenetic Investigations* (1969; 1994), Oxford, Blackwell, 2017, 268.

¹¹⁸ W. DARLYMPLE, *The Anarchy. The Relentless Rise of the East India Company*, London, Bloomsbury, 2020. Allo stesso modo, bisogna ricordare le esperienze di strumenti volti ad affidare il governo di un territorio o la sottomissione di una popolazione a singoli individui, come avvenne con le «encomiendas» spagnole in America nel XVI secolo: L. BYRD SIMPSON, *The Encomienda in New Spain: The Beginning of Spanish Mexico*, Berkeley e Los Angeles, University of California Press, 1982.

¹¹⁹ <https://curia.europa.eu>.

decisione statunitense di lasciare che queste aziende si sviluppassero in una zona sostanzialmente immune dalla regolamentazione, fatta eccezione per i tentativi recenti dell'antitrust, ha consentito alle stesse di diventare veri e propri operatori universali. Un tale sviluppo non sarebbe stato possibile se quegli operatori fossero stati dominati da un ordinamento nazionale. L'intervento dell'UE pone così un problema che riguarda il rapporto tra i diversi livelli di governo: se una disciplina sovranazionale, ma di una sola parte del mondo, possa condizionare un'azione di operatori che si svolge a livello globale ¹²⁰. Al contempo, l'intervento dell'UE conferma la formazione di tre diverse forme di «dominio» e di modelli di regolamentazione del digitale, ossia quello statunitense guidato dal mercato, quello europeo guidato dalla tutela dei diritti e quello cinese guidato dallo Stato, nonché lo sviluppo delle loro relazioni di tipo orizzontale e di tipo verticale ¹²¹.

Un altro strumento importante è la leva fiscale. A questo proposito, nel 2021, il G20 ha firmato un accordo sulla cosiddetta *global tax*, da applicare anche alle multinazionali digitali, a cui hanno aderito 130 Paesi, che rappresentano il 90% del PIL mondiale. In particolare, la *global tax*, come definita dall'OCSE, poggia su due pilastri: avrà un'aliquota minima del 15% da applicare alle multinazionali con ricavi superiori a 750 milioni di euro e la base imponibile sarà calcolata sui profitti realizzati nei Paesi in cui queste aziende operano ¹²². L'OCSE ha stimato in circa 100 miliardi di dollari all'anno le risorse che saranno riassegnate ai mercati in cui operano le multinazionali. Inoltre, secondo i calcoli dell'*European Network for Economic and Fiscal Policy Research* quasi 40 miliardi di dollari saranno pagati dalle G-tech americane: Amazon, Apple, Microsoft, Alphabet, Intel e Meta da sole dovrebbero versare quasi 28 miliardi di dollari ¹²³.

Emerge così un tema centrale nella teoria dello Stato. Possiamo ricordare qui l'interpretazione di quegli studiosi che hanno ricondotto la formazione di questo tipo di comunità politica a tre principi fondamentali di dominio, intesi come basi del potere sociale: cioè il controllo della

¹²⁰ In prospettiva più ampia, un'analisi di questi problemi è in S. CASSESE, *Ruling From Below: Common Constitutional Traditions and Their Role*, in 29 *N.Y.U. Environmental Law Journal* (2021), 591 ss., in particolare 599 ss., dove si esaminano «the insertion of supranational regimes into national legal orders, and vice versa».

¹²¹ A. BRADFORD, *Digital Empires. The Global Battle to Regulate Technology*, cit., 33 ss.

¹²² <https://www.econpol.eu>.

¹²³ <https://www.oecd.org>.

IL FUTURO DELLO STATO (DIGITALE)

violenza, il controllo dell'informazione (o della conoscenza) e il carisma individuale (o politica carismatica)¹²⁴. La storia e la gestione dei *big data* mostrano che gli Stati democratici hanno progressivamente perso il controllo dell'informazione o della conoscenza o che ora devono almeno condividere questo dominio con le grandi aziende tecnologiche. A questo proposito, un effetto dello sviluppo delle democrazie contemporanee sullo Stato nell'era digitale è il profondo cambiamento nella distribuzione di questi tre principi, identificati come le origini della sovranità, della burocrazia e della politica: essi non sono più affidati a diversi soggetti pubblici all'interno dello Stato, ma allo Stato e a soggetti privati multinazionali. E questo, come abbiamo visto, ha implicazioni significative per la questione della «aleturgia» e della formazione dell'opinione pubblica. Ciò vale anche quando sono gli stessi Stati a utilizzare le piattaforme per diffondere le informazioni. Inoltre, va considerato che «molte nazioni sono dipendenti — ed è probabile che lo rimangano per un tempo indefinito — da piattaforme di rete progettate e localizzate in altri Paesi. Così è anche probabile che rimangano, almeno in parte, dipendenti da enti di controllo di altri Paesi per avere un accesso continuo, input essenziali e aggiornamenti internazionali»¹²⁵.

467

5.2. *Le istituzioni nell'era digitale: le trasformazioni della scrittura.* — Oltre alla questione delle nuove regole di Internet e della dialettica tra pubblico e privato, c'è un'altra sfida che attende lo Stato digitale, forse ancora più difficile, perché riguarda, per certi versi, la stessa logica con cui le istituzioni pubbliche si sono tradizionalmente sviluppate e consolidate.

Le nuove tecnologie hanno portato anche profondi cambiamenti nel modo di comunicare e di produrre gli enunciati. La scrittura — e in termini più ampi l'alfabetizzazione — tradizionalmente ha favorito la formazione di istituzioni e organizzazioni politiche con apparati¹²⁶. La

¹²⁴ D. GRAEBER e D. WENGROW, *The Dawn of Everything: A New History of Humanity* (2021), London, Penguin-Random House, 2022, 365, 390 e 413.

¹²⁵ H.A. KISSINGER, E. SCHMIDT e D. HUTTENLOCHER, *L'era dell'Intelligenza artificiale. Il futuro dell'identità umana* (2021), trad. it., Milano, Mondadori, 2023, 104.

¹²⁶ Il punto è ben evidenziato da J. DIAMOND, *Guns, Germs and Steel. A brief history of everybody for the last 13,000 years* (1998), London, Penguin Random House, 2017, 234 ss., nonché da W.V. HARRIS, *Ancient Literacy*, Cambridge, Harvard University Press, 1991, e, in precedenza, J. GOODY, *The Logic of Writing and the Organisation of Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, 87 ss. Si leggano anche P. LEGENDRE, *De la Société comme Texte. Linéaments d'une Anthropologie dogmatique*, Paris, Fayard, 2001, nonché C. GINZBURG,

LORENZO CASINI

scrittura è invece sempre più semplificata e guidata da logiche mimetiche dell'oralità: basti vedere la diffusione dei messaggi vocali di WhatsApp o delle storie postate su Instagram o dei video su Tik-Tok. Inoltre, oggi «molte aziende [...] sono alla ricerca di chi sa scrivere, come se fosse una merce rara, o una facoltà estinta nel fiume dell'evoluzione»¹²⁷. Anche perché il crescente impiego di Chat GPT e dell'IA, se, per un verso, sembra confermare la scrittura come fondamentale forma di comunicazione; per altro verso, esso porta a una sostituzione del soggetto, chiamato a un esercizio diverso dallo scrivere, ossia la corretta individuazione dei *prompt*: come osservato dall'artista cinese Ai Weiwei nel presentare il sopra menzionato lavoro sull'IA, «se gli umani saranno mai liberati, sarà perché abbiamo fatto le domande giuste, non perché abbiamo fornito le giuste risposte».

Con queste trasformazioni della scrittura, si rischia una progressiva riduzione o addirittura all'eliminazione dei diversi livelli di lettura di un testo. Allo stesso modo, si perde l'analisi approfondita e si abbandona l'argomentazione come principale forma di motivazione delle decisioni. Come è stato osservato, del resto, la scrittura è «inestricabilmente» legata alla formazione dello Stato¹²⁸. Non è un caso che Yuval Noah Harari, nel suo best seller «Sapiens», abbia dedicato pagine alle «meraviglie della burocrazia» legate allo sviluppo della lingua scritta in Mesopotamia¹²⁹: senza tralasciare che, secondo alcuni studiosi, la comparsa della scrittura in quel territorio rappresenterebbe non una invenzione, ma «un passo logico nell'evoluzione di un sistema di registrazioni di dati risalente a undicimila anni fa», al quarto millennio a.C. e diffuso nell'Asia occidentale dai tempi del Neolitico¹³⁰.

Quali conseguenze potrebbero avere questi cambiamenti per lo Stato democratico?

Testi invisibili, immagini visibili, in Id., *Miti, emblemi, spie. Morfologia e storia*, nuova ed., Milano, Adelphi, 2023, 289 ss.

¹²⁷ Lo riportano A. PRENCIPE e M. SIDERI, *Il visconte cibernetico. Italo Calvino e il sogno dell'intelligenza artificiale*, Roma, Luiss University Press, 2023, 23.

¹²⁸ J.C. SCOTT, *Against the Grain: A Deep History of the Earliest States*, New Haven, Yale University Press, 2017, 146. Dello stesso autore, *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia*, New Haven, Yale University Press, 2009, 220 ss., dove vengono analizzati i rapporti tra oralità, scrittura, testi e popolazioni senza Stato.

¹²⁹ Y.N. HARARI, *Sapiens. A Brief History of Humankind*, New York, Harper Perennial, 2011, 126.

¹³⁰ D. SCHMANDT-BESSERAT, *The Earliest Precursor of Writing*, in *Scientific American*, 238, 6 giugno 1978, 50 ss., citato da C. GINZBURG, *Testi invisibili, immagini visibili*, cit., 295.

IL FUTURO DELLO STATO (DIGITALE)

La storia dimostra che il «mito dello Stato» è sempre stato accompagnato da una «trasformazione del linguaggio umano», dove «la parola magica prende la precedenza sulla parola semplice»¹³¹. La rivoluzione tecnologica — che incide profondamente sulla scrittura, sulla memoria e sulle modalità di comunicazione e archiviazione — e il «capitalismo della sorveglianza» sembrano aver prodotto un nuovo linguaggio, con ambizioni totalitarie¹³². Sono queste possibili conseguenze del passaggio «dai fatti ai dati»¹³³, favorito anche da Facebook e da Google quando ambiscono ad anticipare le nostre decisioni: è, come è stato rilevato, la nuova «religione dei dati» o «datismo», in base al quale l'universo consisterebbe di flussi di dati e il «valore di ciascun fenomeno o entità» sarebbe determinato «dal suo contributo all'elaborazione dei dati»¹³⁴.

La rivoluzione digitale, quindi, si presenta anche come una «rivoluzione grafica»¹³⁵. I precedenti di tali rivoluzioni non sono sempre incoraggianti, perché la cosiddetta «cooptazione del linguaggio» è un tratto tipico dei regimi autoritari: si pensi alla neolingua utilizzata nella distopia 1984 di George Orwell o al c.d. Ur-fascismo analizzato da Umberto Eco¹³⁶.

Qual è allora il futuro dello Stato? In che modo questo tipo di organizzazione politica è condizionato dalla creazione e dallo sviluppo di un linguaggio frenetico, sincopato e non argomentativo?

Quelle qui delineate sono solo alcune delle ipotesi di lavoro che si possono seguire per proseguire lo studio di questi temi, a patto però di non rimanere «innamorati» della parola e del concetto di Stato senza osservare le trasformazioni della realtà¹³⁷.

¹³¹ E. CASSIRER, *Il mito dello Stato* (1946 postumo), trad. it., Milano, Longanesi, 1971, 478.

¹³² S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism*, Londra, Profile Books, 2019, e È. SADIN, *Surveillance globale. Enquête sur les nouvelles formes de contrôle*, Paris, Climats, 2019.

¹³³ W. DAVIES, *Nervous States. How Feelings Took Over the World*, Vintage, London, 2018, 285.

¹³⁴ Y.H. HARARI, *Homo Deus. Una breve storia del domani* (2015), Harper Collins, 2017, capitolo 11. Si v. anche B. KAISER, *Targeted: My Inside Story of Cambridge Analytica and How Trump, Brexit and Facebook Broke Democracy*, HarperCollins, 2019.

¹³⁵ A. GARAPON e J. LASSÈGUE, *La giustizia digitale*, cit., 29 ss.; si v. anche C. HERRENSCHMIDT, *Les trois écritures. Langue, nombre, code*, Paris, Gallimard, 2007.

¹³⁶ M. KAKUTANI, *The Death of Truth: Notes on Falsehood in the Age of Trump*, New York, Tim Duggan Books, 2018; U. ECO, *Il fascismo eterno* (1997), Milano, La nave di Teseo, 2017.

¹³⁷ Perché «la dottrina dello Stato è scienza della realtà»: così H. HELLER, *Dottrina dello stato* (1934), trad. it., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1988, 104, che descriveva lo stato come «formazione reale attiva nel mondo storico-sociale» (p. 112). Su questi temi, S. CASSESE, *Lo Stato in discussione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 1229 ss.