

L'INTELLIGENZA AMMINISTRATIVA ARTIFICIALE PER L'UGUAGLIANZA TERRITORIALE.  
UNA RICERCA OPERATIVA SULL'INTERESSE PUBBLICO E SULLA TUTELA  
DELLE PERSONE NELL'AMBITO DELLE EVOLUZIONI NELL'ERA DIGITALE

Studi e ricerche nell'ambito del progetto di ricerca di interesse nazionale (PRIN)  
a cura di V. Fanti, M.C. Cavallaro, P. Forte



IA  
SANITÀ - TERRITORIO -  
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

a cura di

*Maria Cristina Cavallaro e Vera Fanti*

Editoriale Scientifica  
2026

Pubblicazione realizzata con i fondi del PRIN 2022 *Artificial Administrative Intelligence for territorial equality. Operative Research over the Public Interest and the Protection of Persons in the face of the evolutions of the Digital Era* (Codice Progetto 2022KLAJ4P – CUP D53D23007290006) che raccoglie i risultati finali della ricerca, nonché le relazioni ai convegni svolti.



Comitato Scientifico:  
Prof.ssa Maria Cristina Cavallaro,  
Prof.ssa Vera Fanti, Prof. Pierpaolo Forte

*Proprietà letteraria riservata*

## INDICE

<i>Prefazione</i>	11
-------------------	----

## SANITÀ

MARIA CRISTINA CAVALLARO <i>Intelligenza Amministrativa Artificiale, tutela della salute e divari territoriali</i>	19
ANTONIO BARONE – FABIOLA CIMBALI <i>Sanità digitale: divari di cittadinanza ed effettività del diritto alla salute</i>	39
ALESSANDRA AMORE <i>Il fascicolo sanitario elettronico nella prospettiva dell'eguaglianza territoriale: una proposta di inquadramento giuridico tra LEA e LEP</i>	59
FEDERICA D'AMORE <i>L'implementazione dei servizi di telemedicina nelle ASP siciliane: Stato dell'Arte e prospettive di sviluppo</i>	77
FEDERICO MAGGIO <i>Case di comunità e ospedali di comunità: la nuova frontiera della sanità territoriale, alla luce dell'introduzione del DM 77/2022</i>	93
ANDREA PATANÈ <i>L'esperienza ventennale dei Piani di rientro sanitari nel bilanciamento tra equilibrio di bilancio e diritto alla salute</i>	105
SABRINA TRANQUILLI <i>La sicurezza sanitaria transnazionale nell'era della sanità digitale: dati, cooperazione e divari tra Stati</i>	117

## TERRITORIO

ANTONIO BOCCA – ROBERTO MASCARUCCI <i>Intelligenza artificiale, pianificazione spaziale e governo del territorio: potenzialità e rischi</i>	131
--	-----

BARBARA L. BOSCHETTI	<i>Comunità intelligenti. Comunità e intelligenza (politico-amministrativa) nell'era digitale</i>	149
FABIO BRAVO	<i>Gemelli Digitali Urbani, intelligenza artificiale e territorial equality</i>	161
MARIA AGOSTINA CABIDDU	<i>Non c'è intelligenza amministrativa senza formazione e non c'è coesione territoriale senza adeguate risorse</i>	193
ANTONIO CASSATELLA	<i>Il municipalismo della sorveglianza: autonomie locali e sicurezza urbana nell'età digitale</i>	215
ANTONIO COLAVECCHIO	<i>Intelligenza artificiale e transizioni nel sistema energetico</i>	229
VERA FANTI	<i>Le strategie digitali tra welfare di comunità e inclusione sociale</i>	245
BERTRAND FAURE	<i>La comunicazione elettronica degli atti degli enti territoriali francesi</i>	263
ANNA MARIA LISCIO	<i>Videosorveglianza intelligente e legalità sostanziale: la tecnologia accelera e il legislatore ritarda</i>	265
PAOLA MANCINI	<i>La videosorveglianza nelle smart cities: le ricadute sul contesto urbano</i>	277
CARLA COZZI – ANGELO GIUSEPPE OROFINO	<i>Gestire l'evidenza pubblica nel contesto virtuale: le piattaforme di approvvigionamento digitale tra semplificazione e criticità</i>	287
FRANCESCO SEVERGNINI	<i>Le aree interne come nuova geografia a confronto con la transizione digitale</i>	313
GIOVANNA TITTA	<i>L'intelligenza artificiale per il superamento dei divari territoriali: verso una nuova pianificazione urbanistica</i>	327
MICHELE TRIMARCHI	<i>La riduzione del divario territoriale attraverso la digitalizzazione dell'amministrazione. Luci e ombre di un processo in corso</i>	341

## IA E PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- IJAZ AHMAD – ALESSIA AMELIO  
MAIRA ARACNE – LUCIANO CAROPRESE  
ELIEZER ZAHID GILL – CHRISTIAN MORBIDONI  
*Sistemi Linguistici di Grandi Dimensioni (LLM): Tecnologie, Applicazioni e Sfide* 353
- MASSIMILIANO BALLORIANI  
*Tecnocrazia e governo algoritmico della conoscenza, la necessità di una “riserva di umanesimo” per la tutela effettiva dei diritti umani* 369
- GIANLUCA BELLOMO  
*La prassi del Garante per la protezione dei dati personali come legalità operativa dell’amministrazione digitale: principi e ricadute territoriali* 385
- NICOLA BERTI  
*Archivi digitali: opportunità, criticità e prospettive teoriche della gestione documentale dematerializzata* 403
- BRUNELLA BRUNO – DOMENICO FRANCO SIVILLI  
*L’Ecosistema Digitale della Giustizia Amministrativa nell’Era dell’Intelligenza Artificiale: Strategie, Architetture e il Paradigma Human-Centric* 425
- ROBERTO CAVALLO PERIN  
*Intelligenza artificiale e sindacato del giudice amministrativo* 431
- SALVATORE CIMINI  
*Profili di responsabilità della pubblica amministrazione nell’uso dell’intelligenza artificiale* 437
- MICHELE CORRADINO  
*Intelligenza artificiale e tutela dei diritti fondamentali come problema di sicurezza nazionale* 457
- MELANIA D’ANGELOSANTE  
*Human rights conservatism vs. reformism? Diritto e neuro-diritti di fronte alle sfide dell’IA alla vigilia dell’entrata in vigore dell’AI-Act e alla luce della legge 132 del 2025* 469
- RAFFAELLA DAGOSTINO  
*L’accertamento dei fatti alla prova dell’IA* 491

CONSUELO DEL BALZO	<i>La digitalizzazione dei contratti pubblici: nuovi scenari per sellers e buyers</i>	509
SERGIO FOÀ	<i>L'altruismo dei dati e le sue potenzialità per l'interesse generale: dal Data governance act al diritto interno</i>	523
ENRICO FOLLIERI	<i>L'intelligenza artificiale sostituirà il giudice?*</i>	541
CARLO EMANUELE GALLO	<i>La tutela del cittadino e l'accesso agli atti nei procedimenti amministrativi informatici e gestiti con l'utilizzazione dell'intelligenza artificiale</i>	551
GIOVANNI GALLONE	<i>La legge italiana sull'intelligenza artificiale nella prospettiva dell'amministrativista: prime riflessioni tra diritto nazionale e unionale</i>	561
GIANLUCA GARDINI	<i>L'intelligenza artificiale applicata alla sfera pubblica. Il "progetto" SAVIA della Regione Emilia-Romagna</i>	579
GIANLORENZO IOANNIDES	<i>La digitalizzazione della giustizia amministrativa come strumento di efficienza e semplificazione</i>	595
MADDALENA IPPOLITO	<i>L'impatto delle innovazioni digitali negli appalti pubblici</i>	609
PAOLA LOMBARDI	<i>La prevenzione della corruzione per il superamento dei divari territoriali: il PIAO alla prova della trasformazione digitale</i>	623
MARCO MACCHIA	<i>Partecipazione civica e amministrazione algoritmica</i>	633
DONATELLA PALUMBO	<i>L'intelligenza artificiale al servizio degli enti locali: quali benefici per le comunità amministrate?*</i>	649
MICHELE RICCIARDO CALDERARO	<i>La partecipazione procedimentale alla prova della digitalizzazione</i>	663

ANNA ROMEO	<i>La digitalizzazione dei contratti pubblici: le amministrazioni alla prova tra uniformità normativa e differenze applicative</i>	677
ROSARIA RUSSO	<i>Accesso al codice sorgente nei contratti pubblici</i>	691
ANTONIO TETI	<i>Intelligenza artificiale e condizionamento emotivo: strategie di influenza psicologica nell'era digitale</i>	703
MARTINA TODARO	<i>Dalle Funzioni di Amministrazione a quelle di Somministrazione nel contesto della Trasformazione Digitale e della Responsabilità Decisionale: riflessioni sul coraggio di rimettere l'umano alla guida e la paura di farci passeggeri</i>	715
CINZIA TURLI	<i>Educare alla cittadinanza algoritmica: la pedagogia sociale verso l'equità nei territori e l'intelligenza artificiale amministrativa</i>	731
ANTONIO FELICE URICCHIO	<i>Intelligenza artificiale ed equità tra disciplina europea e interna</i>	745
STEFANO VILLAMENA	<i>"Interoperabilità" e "once only" come strumenti per superare le disparità di trattamento legate al diverso di grado efficienza amministrativa nei differenti contesti territoriali</i>	759
PIERA MARIA VIPIANA – GIOVANNI BOTTO	<i>La comunicazione dei rischi di protezione civile nella società algoritmica: il sistema IT-alert</i>	769



Marco Macchia

## PARTECIPAZIONE CIVICA E AMMINISTRAZIONE ALGORITMICA

SOMMARIO: 1. Crisi della democrazia rappresentativa e avvio di una nuova stagione della democrazia partecipativa. – 2. Il regime giuridico degli algoritmi nell'attività amministrativa. – 3. La tecnologia non è neutrale. – 4. La progettazione algoritmica. – 5. La partecipazione e l'interazione *Government-to-Citizens* nell'era della computazione pubblica.

### 1. *Crisi della democrazia rappresentativa e avvio di una nuova stagione della democrazia partecipativa*

L'intelligenza artificiale può essere un potente strumento per rafforzare la partecipazione dei cittadini. In un momento in cui i partiti politici e la democrazia rappresentativa appaiono fragili e in difficoltà, proprio l'altra faccia della democrazia – ossia la partecipazione civica – può essere irrobustita dalle tecniche algoritmiche per garantire al tessuto cittadino la possibilità di far sentire la propria voce. La tecnologia sembra poter agevolare il rinnovamento democratico dei processi decisionali e aprire nuove spazi alle forme di manifestazione della volontà popolare dal basso.

Si tratta di un fenomeno trasversale tale da coinvolgere tanto il livello sovranazionale, quanto all'opposto le dinamiche locali. Gli algoritmi si prestano ad essere una nuova lente di osservazione, diretta o indiretta, delle plurali ed aperte forme di interazione tra cittadini e amministrazione pubblica, anche se non mancano, come si vedrà, i rischi. L'intelligenza artificiale non si limita a supportare il processo decisionale, ma interviene nella selezione, classificazione e sintesi delle proposte provenienti dai cittadini, contribuendo così alla costruzione del significato stesso della partecipazione.

Per comprendere la portata di tale chiave di lettura, appare utile iniziare menzionando alcuni esempi concreti, alcuni casi di piattaforme digitali che permettono di esprimere giudizi e preferenze su questioni oggetto di dibattito, e dunque di valorizzare la "voce" dei cittadini. È un tema sentito anche nel Trattato di Lisbona, che mediante l'Iniziativa europea dei cittadini ha inteso offrire nuovi strumenti a favore della partecipazione civica, dischiudendo nuove opportunità per la società civile europea di indirizzare le politiche pubbliche dell'Unione, in aggiunta a quelle già previste dal registro europeo della trasparenza e dalle regole sulla *better regulation*.

In una prospettiva orientata alla partecipazione, assume rilievo anche il ricorso a incentivi comportamentali all'interno dei processi partecipativi. L'impiego di strumenti digitali o di *nudges* di tipo ludico può favorire il coinvolgimento dei cittadini europei nella conoscenza e nella condivisione delle politiche dell'Unione, secondo la logica del *regulatory gaming*. Un esempio significativo è rappresentato da *Futurium*, piattaforma digitale sviluppata dalla DG Connect, progettata per stimolare la partecipazione dei cittadini al dibattito sui contenuti della legislazione europea in fase di approvazione<sup>1</sup>.

Venendo agli esempi di più immediato interesse, occorre spostarsi sul piano nazionale. Il primo caso concreto riguarda le piattaforme di *civic tech*, ossia le applicazioni dedicate alla partecipazione civica ai processi decisionali amministrativi. In questi contesti, «l'intelligenza artificiale non si limita a supportare il processo decisionale, ma interviene nella selezione, classificazione e sintesi delle proposte provenienti dai cittadini, contribuendo così alla costruzione del significato stesso della partecipazione. Alcuni esempi concreti aiutano a comprendere la portata di tale trasformazione. Nei bilanci partecipativi di alcuni comuni, piattaforme digitali assistite da sistemi di analisi automatica delle proposte consentono di aggregare preferenze, filtrare contenuti e presentare sintesi tematiche, orientando l'amministrazione verso le "proposte prioritarie". L'adozione della piattaforma *Decidim* ha introdotto elementi di automazione nella raccolta e classificazione delle opinioni civiche, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza del confronto pubblico»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Come indicato da G. SGUEO, *La partecipazione civica nell'Europa del futuro: il "regulatory gaming"*, in *Osservatorio Stato digitale*, 13 Maggio 2020, «*Futurium* usa un sistema premiale per chi interviene più frequentemente o con commenti più articolati, ma consente anche un'interazione semplificata, cercando così di coinvolgere anche coloro che non hanno il tempo necessario, o la conoscenza adeguata del tema, ma desiderano comunque partecipare». Nondimeno gli incentivi comportamentali in questo ambito possono generare almeno tre problemi. «Il primo è quello relativo al volume e tipo di regole che deve disciplinare l'introduzione di incentivi comportamentali. Il rischio è tanto quello dell'eccesso di regole quanto quello della creazione di lacune normative. Il secondo riguarda la riservatezza degli utenti, che si scontra con l'esigenza di acquisire il maggior numero di dati di ciascun utente, al fine di modellare i percorsi partecipativi sulle esigenze di costoro. Il terzo, e ultimo, è di natura etica. L'eccesso nella dose di incentivi alla partecipazione rischia di semplificare troppo o, peggio, attirare i partecipanti non in ragione dell'opportunità di condividere le idee, ma appunto in funzione degli incentivi promessi».

<sup>2</sup> Così in C. COSSIGA, *L'impatto degli algoritmi sulla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali delle pubbliche amministrazioni*, in *Il presente dell'amministrazione algoritmica. Una ricerca sul campo*, a cura di M. MACCHIA, Torino, Giappichelli, 2026, 104. Si veda il link: <https://decidim.org/>, è adottata da diverse amministrazioni locali, tra cui Roma, Torino, Milano, Palermo, il Comune di Vignola e la Regione Emilia-Romagna nonché P. BENANTI, S. MAFFETONE, *Algoritmi e nuovi strumenti di partecipazione politica*, su *Corriere della Sera*, 16 luglio 2021.

Gli ambiti di applicazione sono la pianificazione urbanistica, i procedimenti ambientali, i progetti di inclusione assistita. Superate le criticità in termini di sicurezza informatica, autenticazione dell'identità digitale e garanzie di trasparenza, è chiaro come il voto *online* rappresenti la modalità mediante la quale esprimere il proprio assenso o dissenso. Si tratta, dunque, di una partecipazione canalizzata, molto diversa dall'idea di assicurare «agli amministrati ampie possibilità di presentare osservazioni scritte sullo schema delle misure generali che l'amministrazione intende adottare», le cui osservazioni «l'amministrazione deve tenere in adeguata considerazione; per cui i giudici talora effettuano un controllo penetrante sull'osservanza delle garanzie partecipatorie»<sup>3</sup>.

Essa consente ai cittadini di proporre iniziative, discuterle pubblicamente, votarle e monitorarne l'evoluzione, mediante un'infrastruttura progettata per garantire trasparenza, tracciabilità e inclusività. In questo modo il contributo civico è semplificato nell'invio e facilmente raccolto dalla piattaforma, ma al contempo non tiene conto delle complessità delle questioni, rischiando di escludere istanze di garanzia democratica non immediatamente traducibili in linguaggio computazionale. Sotto questo profilo, vi può essere «una trasformazione della figura del cittadino, progressivamente ridotto a fornitore di *input* "strutturati", più facilmente elaborabili dal sistema, ma al tempo stesso meno liberi nella loro espressione»<sup>4</sup>. Permane inoltre la questione dell'opacità delle logiche che governano la mediazione algoritmica: in che modo vengono determinate le soglie di rilevanza delle proposte partecipative presentate? Chi è responsabile della definizione dei criteri di priorità? E attraverso quali strumenti è possibile verificare o contestare gli *output* prodotti dall'algoritmo?

Se piattaforme come *Decidim* raccolgono e classificano preferenze e opinioni civiche, il secondo caso di studio concerne il concetto di *civic digital twin*, inteso come un'evoluzione dei modelli digitali urbani: da strumenti orientati prevalentemente all'ottimizzazione tecnica a vere e proprie infrastrutture di

<sup>3</sup> M. D'ALBERTI, *Processi decisionali delle amministrazioni pubbliche. Un'analisi comparata*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 68.

<sup>4</sup> C. COSSIGA, *L'impatto degli algoritmi sulla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali delle pubbliche amministrazioni*, cit., 105, che nota come «proprio nella sua evoluzione più recente, la piattaforma sta sperimentando una progressiva integrazione con moduli di intelligenza artificiale per il *ranking* delle proposte, la personalizzazione dei contenuti e la raccomandazione delle proposte più affini alle preferenze degli utenti. Tali strumenti, ispirati ai modelli della profilazione algoritmica già diffusi in altri contesti digitali, hanno l'obiettivo dichiarato di rendere più efficiente e mirato il processo partecipativo, facilitando l'individuazione dei contenuti più rilevanti o coerenti con le preferenze espresse. Tra queste, vi sono i sistemi di raccomandazione, che suggeriscono ai partecipanti contenuti affini alle proprie preferenze, meccanismi di *ranking* predittivo del consenso e filtri automatici che organizzano le idee secondo criteri di popolarità o pertinenza stimata».

co-decisione e di confronto pubblico. In questo senso, l'esperienza del Comune di Bologna rappresenta uno degli esempi più rilevanti di tale trasformazione. Nell'ambito di un progetto finanziato dal PON Metro, l'amministrazione comunale, in collaborazione con la Fondazione Bruno Kessler, l'Università di Bologna e Cineca, sta sviluppando un gemello digitale urbano sostenuto da un investimento di circa sette milioni di euro<sup>5</sup>.

Il sistema integra dati provenienti da sensori IoT, open data, rilevazioni ambientali e infrastrutturali, al fine di produrre simulazioni in tempo reale relative alla mobilità urbana, all'accessibilità ai servizi, alla qualità dell'aria e alle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici. Accanto alla dimensione tecnico-operativa di supporto alle politiche urbane, il progetto prevede l'impiego di dashboard interattive e strumenti di consultazione volti a rendere accessibile la complessità delle decisioni pubbliche, favorendo il coinvolgimento attivo delle comunità locali nei processi di co-produzione della conoscenza urbana.

Pur evidenziando un elevato grado di innovazione, tali esperienze pongono questioni critiche rispetto alla loro reale capacità di promuovere processi democratici inclusivi. Resta infatti aperto il problema della comprensibilità dei modelli predittivi da parte dei cittadini, nonché della possibilità di un loro coinvolgimento effettivo nei processi deliberativi. Il rischio è che la partecipazione si limiti a una fruizione passiva di scenari già elaborati e non suscettibili di intervento, in cui la complessità tecnica degli strumenti e il ricorso a un linguaggio altamente specialistico contribuiscono ad ampliare il divario informativo tra istituzioni e società civile, trasformando il coinvolgimento pubblico in una mera funzione di legittimazione delle decisioni assunte.

## 2. *Il regime giuridico degli algoritmi nell'attività amministrativa*

Le infrastrutture di co-decisione e confronto pubblico sono una via per rendere accessibile la complessità delle scelte pubbliche, coinvolgendo attivamente le comunità locali. Nella relazione tra autorità e potere<sup>6</sup>, «si posso-

<sup>5</sup> Esaminato da C. COSSIGA, *L'impatto degli algoritmi sulla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali delle pubbliche amministrazioni*, cit., 108.

<sup>6</sup> Si rinvia a M. MACCHIA, *L'intelligenza artificiale alla prova della pubblica amministrazione*, in *Il presente dell'amministrazione algoritmica. Una ricerca sul campo*, cit., 6, «gli algoritmi attualmente impiegati dai pubblici poteri si suddividono in quattro principali categorie, ognuna delle quali risponde a logiche e finalità differenti. Gli algoritmi deterministici, basati su regole causa-effetto stabilite in fase di progettazione, consentono l'automatizzazione di numerosi procedimenti amministrativi. A questi si affiancano gli algoritmi stocastici, che si fondano sull'impiego di modelli probabilistici per analisi predittive e valutazioni complesse. In una fase più avanzata si collocano gli algoritmi supervisionati, basati sul machine learning: questi sistemi si sviluppano a partire dall'analisi di dati noti e classificati, e migliorano progressivamente le pro-

no distinguere due tipologie di algoritmi: quelli che servono come ausilio per prendere una certa decisione e quelli che danno vita a sistemi, infrastrutture o architetture complesse per rendere possibile o semplificare l'interazione tra persone. I primi processano informazione e riducono la complessità a misure calcolabili e quantificabili; gli algoritmi del secondo tipo, invece, costruiscono intorno alle persone un ambiente al cui interno è possibile interagire, secondo precise regole di azione»<sup>7</sup>.

L'attenzione del legislatore, sia sovranazionale che domestico, si è finora concentrata sui primi, più che sui secondi. L'utilizzo dell'intelligenza artificiale a fini partecipativi non è ricompreso difatti tra gli impieghi qualificabili come "ad alto rischio" ai sensi dell'*AI Act*, confermando così una persistente carenza di piena consapevolezza istituzionale circa l'impatto potenziale di tali strumenti nei contesti più sensibili. Ciò lascia spazio all'idea che gli algoritmi siano portatori autonomi di una credibilità che sconfini, a tratti, in una veridicità.

Nondimeno ogni potere amministrativo deve sempre poggiare su una solida base legale, principio che costituisce una garanzia fondamentale contro abusi e arbitri. Nel contesto dei procedimenti amministrativi supportati da algoritmi, tale principio non perde validità: al contrario, esso deve essere esteso e declinato in modo da garantire che l'impiego di sistemi automatizzati avvenga nel pieno rispetto della legge, assicurando trasparenza, tracciabilità delle decisioni e tutela dei diritti dei cittadini. In questo senso, la legalità assume una dimensione sia sostanziale, relativa alla conformità delle decisioni ai principi normativi, sia procedurale, concernente il corretto funzionamento degli algoritmi e la loro integrazione nei processi amministrativi<sup>8</sup>.

Attualmente la legge 23 settembre 2025, n. 132<sup>9</sup>, recante *le disposizioni e la delega al Governo in materia di intelligenza artificiale*, recependo a livello nazionale il quadro legislativo definito dal *AI Act*, si è occupata primariamente di algoritmi di ausilio al potere pubblico. In particolare, all'art. 14 si precisa che «le pubbliche amministrazioni utilizzano l'intelligenza artificiale allo scopo di incrementare l'efficienza della propria attività, di ridurre i tempi di definizione dei procedimenti e di aumentare la qualità e la quantità dei servizi erogati

*prie performance* attraverso l'apprendimento. Infine, gli algoritmi non supervisionati, propri del *deep learning*, sono in grado di elaborare grandi quantità di dati non etichettati, identificando in modo autonomo correlazioni e schemi ricorrenti».

<sup>7</sup> A. NUZZO, *Algoritmi e regole*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2019, 40.

<sup>8</sup> L'uso dell'informatica decisionale è consentito solo quando espressamente autorizzato dalla legge. Fino alla l. n. 132/2025 è mancata in Italia una disposizione generale atta a conferire esplicitamente un potere di adozione di atti automatizzati.

<sup>9</sup> In cui l'art. 1 recita: «l'intelligenza artificiale è impiegata per migliorare le condizioni di lavoro, tutelare l'integrità psicofisica dei lavoratori, accrescere la qualità delle prestazioni lavorative e la produttività delle persone in conformità al diritto dell'Unione europea».

ai cittadini e alle imprese, assicurando agli interessati la conoscibilità del suo funzionamento e la tracciabilità del suo utilizzo».

Se, dunque, è indubbio che le amministrazioni possano ricorrere alla capacità di calcolo dell'algoritmo, meno chiare sono le finalità e se (o fino a che punto) il ricorso agli algoritmi possa incidere sul contenuto della decisione, sulla sua validità e sui suoi effetti sui destinatari. Su questo la l. n. 132 del 2025 sembra scegliere una soluzione coerente con la regola dell'esclusività, nel pieno rispetto del principio della sorveglianza umana. In altre parole, precisa sempre l'art. 14 che «l'utilizzo dell'intelligenza artificiale avviene in funzione *strumentale* e di *supporto* all'attività provvedimentale, nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale della persona che resta l'unica responsabile dei provvedimenti e dei procedimenti in cui sia stata utilizzata l'intelligenza artificiale»<sup>10</sup>. Il che implica che è inammissibile la surrogazione dell'attività amministrativa da parte di una macchina algoritmica nel momento propriamente decisionale, per cui l'attività amministrativa non può essere demandata ad un impersonale algoritmo, orfano di capacità valutazionali tipiche dell'istruttoria procedimentale, specie ove sfociante in atti provvedimentali incisivi di posizioni giuridiche soggettive di soggetti privati, altrimenti si ha un vulnus relativo agli istituti della partecipazione, di trasparenza, dell'obbligo di motivazione delle decisioni amministrative, a cui segue una compressione delle garanzie processuali.

Precisata in questi termini la disposizione sembra escludere anche l'ipotesi dell'affidamento all'algoritmo della determinazione di scelte interamente vincolate, sebbene in questi casi il funzionario responsabile non eserciti alcuna scelta fra opzioni diverse, ma si limiti alla concreta applicazione di una regola che non richiede interpretazione, ma solo mera esecuzione. Si ricava così l'impressione che, anche nelle ipotesi di attività amministrativa vincolata sussistano sia un'attività volitiva, con la quale si individua la regola da applicare, sia un'attività interpretativa, con la quale si accerta che il caso concreto di esercizio del potere ricade in effetti nell'ambito di applicazione di quella regola.

Per sgombrare il campo da ogni dubbio, la legge ribadisce che il rapporto tra automazione e assunzione della decisione amministrativa deve essere un rapporto di reciproca esclusione. È ammissibile solo la strumentalità, la complementarietà nel senso che l'algoritmo può sostenere e agevolare, ma non scegliere al posto del funzionario responsabile. In questo quadro, «le pubbliche

<sup>10</sup> Già l'art. 22 del GDPR prevede il diritto dell'interessato a non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato dei dati. L'impiego esclusivo degli algoritmi nella decisione pubblica, senza cioè il coinvolgimento umano, è consentito solo a tre condizioni: 1) se necessario per la conclusione o l'esecuzione di un contratto tra l'interessato e un titolare del trattamento; 2) se autorizzato dal diritto europeo o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento; 3) se vi è consenso esplicito dell'interessato.

amministrazioni adottano misure tecniche, organizzative e formative finalizzate a garantire un utilizzo responsabile dell'intelligenza artificiale e a sviluppare le capacità trasversali degli utilizzatori»<sup>11</sup>.

Coerentemente con tale prospettiva, i risultati di una recente indagine dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) mostrano come la quasi totalità dei progetti di intelligenza artificiale avviati dalla pubblica amministrazione italiana è destinata a finalità interne di efficientamento (ottimizzazione dei processi, automazione, analisi predittiva), mentre solo una quota marginale è orientata a migliorare l'interazione con i cittadini (*Government-to-Citizens*)<sup>12</sup>. L'impiego dell'intelligenza artificiale per fini partecipativi resta quindi residuale e scarsamente monitorato. Insomma, è possibile evidenziare come la funzione principale delle nuove tecnologie sia proprio quella del supporto e dell'ausilio ai processi decisionali<sup>13</sup>. L'IA viene utilizzata soprattutto per l'attività istruttoria, oppure attraverso *chatbot* e assistenti virtuali, strumenti progettati per simulare una conversazione con un essere umano e supportare cittadini e imprese nei rapporti con la pubblica amministrazione.

Nondimeno, non si possono nascondere i rischi della partecipazione tramite algoritmi nei procedimenti amministrativi, dal momento che essi mascherano sistemi di profilazione per inviare a ciascun cittadino informazioni mirate sulle decisioni pubbliche di suo interesse. Un algoritmo può analizzare i temi più discussi in una comunità locale o le preferenze espresse dai cittadini su una piattaforma, e poi suggerire a ogni utente le consultazioni, i documenti o gli eventi partecipativi più pertinenti. In ogni caso, anche nei sistemi che “pro-

<sup>11</sup> Il periodo è sempre contenuto all'art. 14 che si conclude precisando che «le pubbliche amministrazioni provvedono agli adempimenti previsti dal presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

<sup>12</sup> AGID, *Ricognizione Progetti IA*, 2025, p. 14. Secondo tale Rapporto AGID, le iniziative in ambito G2C restano ancora limitate e frammentate, ma si concentrano soprattutto a livello locale e regionale, dove alcuni comuni e regioni stanno sperimentando modelli predittivi, piattaforme deliberative potenziate dall'IA e strumenti di sintesi automatica delle osservazioni.

<sup>13</sup> Ricorda F. MANGANARO, *Intelligenza artificiale ed attività amministrativa, alla luce della legge n. 132/2025*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2025, come nel Regolamento europeo «non sono considerati ad alto rischio: il sistema di IA destinato ad eseguire un compito procedurale limitato; il sistema di IA destinato a migliorare il risultato di un'attività umana precedentemente completata; il sistema di IA destinato a rilevare schemi decisionali o deviazioni da schemi decisionali precedenti e non è finalizzato a sostituire o influenzare la valutazione umana precedentemente completata senza un'adeguata revisione umana; o il sistema di IA è destinato ad eseguire un compito preparatorio per una valutazione pertinente ai fini dei casi d'uso elencati nell'allegato III. Si può così dedurre che i sistemi IA non ad alto rischio sono quelli che vengono utilizzati come utile supporto al lavoro di un soggetto umano, una macchina e un algoritmo in grado di semplificare e rendere più efficienti procedimenti amministrativi, ma solo quanto all'attività istruttoria e non anche alla sua decisione».

pongono contenuti” o “filtrano opinioni” ai cittadini, l’obiettivo deve restare quello di assicurare la consapevolezza degli utenti e, soprattutto, garantire l’autonomia decisionale delle persone<sup>14</sup>.

Se ciò è vero, ci troviamo di fronte a una nuova declinazione del ruolo dell’amministrazione nelle procedure algoritmiche, che non può essere né rigidamente circoscritta entro i confini della legge né semplicemente oggetto di un divieto generalizzato<sup>15</sup>. In tale contesto, il diritto di partecipazione delle parti interessate alle procedure algoritmiche risulta particolarmente vulnerabile. Ne consegue l’esigenza di una regolamentazione urgente del fenomeno algoritmico, volta a garantire l’effettiva praticabilità delle forme di partecipazione anche all’interno delle procedure automatizzate. Sotto questo profilo, la partecipazione richiede una disciplina specifica, sia affinché possa trovare canali istituzionali adeguati entro cui svilupparsi, sia per assicurare spazi di espressione alle componenti più fragili del tessuto civico.

### 3. *La tecnologia non è neutrale*

Se la tecnologia contribuisce progressivamente a ridefinire l’architettura della partecipazione amministrativa, il semplice fatto che un determinato problema venga affrontato e risolto da un agente computazionale, sulla base di una sequenza di istruzioni formalizzate, non è di per sé sufficiente a eliminare i cosiddetti “rumori” del giudizio umano<sup>16</sup>. Le istruzioni che guidano l’operato algoritmico, infatti, sono predisposte dal programmatore oppure generate dalla macchina stessa, a seconda che si tratti di algoritmi deterministici o predittivi, e definiscono le modalità attraverso cui, nel corso del processo computazionale, un input iniziale viene progressivamente trasformato in un output atteso.

È pertanto necessario distinguere la presunta neutralità – intesa come impersonalità – del mezzo tecnologico dalla neutralità del metodo decisionale. La tendenza ad attribuire ai risultati matematici un’aura di oggettività rischia di produrre un *anchoring effect* nei confronti dell’esito algoritmico, fondato

<sup>14</sup> Secondo P. BENANTI, *L’intelligenza artificiale mette alla prova le istituzioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 gennaio 2026, «È necessario un intervento normativo radicale che stabilisca confini invalicabili per l’automazione, riaffermando il primato dell’esperienza umana, del giudizio morale e della relazione interpersonale come pilastri insostituibili della civiltà. Senza una difesa vigorosa di questi valori, il centro della nostra vita associata non potrà reggere, lasciando spazio a una forma di governance tecnocratica che, pur efficiente, sarà priva di anima e legittimità».

<sup>15</sup> Considerando i vantaggi derivanti dall’uso degli algoritmi nel processo decisionale amministrativo, la scelta radicale di vietare l’uso di tali software sembrerebbe non rispondere agli standard di efficienza, efficacia ed economia a cui dovrebbe ispirarsi l’azione amministrativa.

<sup>16</sup> D. KAHNEMAN, O. SIBONY, C.R. SUNSTEIN, *Rumore. Un difetto del ragionamento umano*, Torino, Utet, 2021, 130 ss.

su un'oggettività solo apparente, che maschera la non neutralità delle regole tecniche sottostanti<sup>17</sup>.

In tale prospettiva, non possono essere trascurati i rischi che emergono nell'interazione tra amministrazione e cittadini (*Government-to-Citizens*), poiché la tecnologia non è mai neutrale. Ogni algoritmo è indissolubilmente legato ai soggetti che lo progettano e a coloro che ne fanno uso. Esso dipende dall'obiettivo che gli viene assegnato, dai dati su cui opera – dati che, provenendo dal mondo reale, devono essere selezionati, filtrati e organizzati secondo criteri specifici – e dalle istruzioni che indicano alla macchina come elaborare tali informazioni, calcolo dopo calcolo, in funzione dello scopo prefissato<sup>18</sup>.

Ciascuna di queste fasi è attraversata da scelte discrezionali e valutative, sicché l'algoritmo, inteso come regola tecnica, non si limita a costituire un mero presupposto informativo della decisione amministrativa, ma può spingersi fino a configurarsi come un vero e proprio procedimento di formazione della volontà pubblica. In questo senso, l'algoritmo tende a imporsi come una nuova forma di potere, capace di costruire, organizzare e conformare le relazioni interpersonali e istituzionali.

A fronte di ciò, sembra tuttavia prevalere una narrazione di tipo funzionalista, che rappresenta l'intelligenza artificiale come uno strumento neutrale di ottimizzazione, idoneo ad accrescere l'efficienza dei processi burocratici e decisionali. Tale rappresentazione rischia di occultare l'impatto più profondo esercitato dall'architettura dei sistemi di intelligenza artificiale attraverso le loro *affordance*, ossia le possibilità d'uso che la tecnologia suggerisce o impone. Queste non si limitano a modificare le istituzioni, ma possono arrivare a intaccarne le fondamenta stesse.

In particolare, si possono individuare almeno tre meccanismi critici: l'erosione dell'*expertise* umana, il cortocircuito dei processi decisionali e l'isolamento degli individui. La delega sistematica della conoscenza alle macchine rischia di produrre una forma di atrofia cognitiva, che degrada la competenza istitu-

<sup>17</sup> L'espressione oggettività apparente intesa come non neutralità si trova in L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2023, 139 ss. Sul tema, B. MARCHETTI, *La garanzia dello Human in the loop alla prova della decisione amministrativa algoritmica*, in *Biolaw Journal*, 2021, 8 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Public Administration Algorithm Decision-Making and the Rule of Law*, in *European Public Law*, vol. 27, n. 1, 2021, 103 ss.

<sup>18</sup> Nota S. STACCA, *Potere algoritmico. Profili organizzativi del rapporto tra amministrazione e automazione*, in *Dir. pubbl.*, 2024, 366, «Se, infatti, sono senz'altro a rischio le tutele dei destinatari del provvedimento frutto di attività cognitiva e/o decisionale riconducibile al calcolo algoritmico, l'uso inavveduto degli algoritmi può anche portare a perdere di vista l'interesse da perseguire; peggio, il pericolo è che la stessa determinazione del fine pubblico sia sostituita dalla tecnica matematica o, se si preferisce, che sfugga al controllo la componente politico-amministrativa che sta alla base di quella determinazione».

zionale sostituendo il giudizio esperto con un'illusione di accuratezza statistica. Ancora più insidioso è il modo in cui l'intelligenza artificiale tende ad appiattire le gerarchie decisionali e a occultare le scelte morali dietro una facciata di calcolo apparentemente neutrale, eliminando quegli spazi di fruizione critica e di contestazione che risultano essenziali per la legittimazione democratica.

Infine, la mediazione algoritmica contribuisce a ridurre le opportunità di connessione interpersonale, erodendo il capitale sociale e le forme di solidarietà necessarie al mantenimento della vita civica. Poiché la democrazia si fonda sulla deliberazione e sull'interazione diretta tra i cittadini, l'intermediazione pervasiva dell'intelligenza artificiale – attraverso risposte personalizzate e parvenze di interazione sociale – rischia di compromettere il tessuto connettivo della società civile, isolando gli individui in bolle di *feedback* confermativo e indebolendo la loro capacità di confrontarsi con il disaccordo e con la pluralità delle posizioni.

#### 4. *La progettazione algoritmica*

Gli algoritmi operano in funzione degli obiettivi per i quali sono stati progettati e programmati; di conseguenza, la loro azione non può mai essere considerata neutrale rispetto ai fini perseguiti. Proprio per questa ragione, la progettazione algoritmica deve essa stessa costituire oggetto di partecipazione, controllo pubblico e responsabilizzazione, collocandosi a pieno titolo all'interno del perimetro della decisione amministrativa.

I più recenti interventi normativi e giurisprudenziali dimostrano come il dibattito sull'impiego degli algoritmi non si limiti più alla definizione di criteri di correttezza etica, ma abbia progressivamente assunto una dimensione propriamente giuridica, dando luogo all'elaborazione di regole vincolanti cui l'uso degli strumenti algoritmici deve conformarsi per poter essere considerato legittimo<sup>19</sup>.

In tale contesto, il funzionario pubblico – e, in particolare, il responsabile del procedimento – non può essere ridotto a un mero esecutore o, peggio, a un soggetto “prigioniero” dell'algoritmo. Questo principio deve valere tanto per gli algoritmi semplici quanto per quelli ad elevata complessità. Anche laddove il funzionamento interno del sistema, fondato su correlazioni opache o su meccanismi di apprendimento automatico, sfugga in parte al controllo umano, e persino nei casi in cui l'intera sequenza procedimentale sia affidata

<sup>19</sup> Sul tema, R. CAVALLO PERIN, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. amm.*, 2020, 317.

alla macchina, permangono spazi decisionali in cui l'intervento umano risulta imprescindibile.

Tali spazi si collocano, innanzitutto, nella fase iniziale del procedimento, in cui l'algoritmo viene progettato, programmato e "istruito" attraverso la definizione degli obiettivi, dei criteri decisionali e dei dati rilevanti. Essi si ripropongono, inoltre, nella fase finale, in cui il funzionario è chiamato a verificare gli esiti prodotti dal sistema algoritmico e, se del caso, a farli propri, assumendosi la responsabilità della decisione adottata. In questa prospettiva, il responsabile del procedimento svolge una funzione di raccordo tra l'algoritmo e i soggetti interessati: egli deve restare il referente delle parti, fornendo spiegazioni sul funzionamento della macchina, garantendo la trasparenza del processo decisionale e supervisionando – nonché, ove necessario, correggendo – l'operato dell'algoritmo<sup>20</sup>.

Il rischio, tuttavia, è che l'amministrazione continui a vincolarsi automaticamente alla formula prodotta dal sistema informatico, sia essa posta a fondamento dell'atto o coincidente con l'atto stesso, trasformando un consapevole esercizio di autovincolo in un affidamento inconsapevole alla tecnica<sup>21</sup>. Per evitare tale deriva, risulta essenziale promuovere un passaggio dell'amministrazione da mera fruitrice della tecnologia ad utilizzatrice consapevole e critica della stessa, attraverso l'introduzione di prescrizioni volte ad assicurare un effettivo controllo sul potere tecnico-matematico, e sui soggetti che lo progettano e lo gestiscono.

In questo senso, è utile scongiurare ogni atteggiamento di deferenza automatica nei confronti della macchina, riaffermando la centralità della responsabilità umana e del controllo pubblico nei processi decisionali mediati da algoritmi.

##### 5. *La partecipazione e l'interazione Government-to-Citizens nell'era della computazione pubblica*

Alla luce delle analisi svolte, è possibile formulare alcune considerazioni conclusive. La democrazia partecipativa, affermatasi originariamente nei movimenti sociali degli anni Sessanta, ricomprende l'insieme delle forme di coinvolgimento dei cittadini che si collocano al di fuori del momento elettorale.

<sup>20</sup> Al riguardo, E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2020, 273 ss.; A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, 21 ss.

<sup>21</sup> G. RESTA, *Governare l'innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di uguaglianza*, in *Pol. dir.*, 2019, 218.

Con l'emergere della teoria e delle pratiche della democrazia deliberativa, la distinzione tra partecipazione e deliberazione è stata tradizionalmente tracciata lungo due direttrici principali: una quantitativa, relativa al numero di cittadini coinvolti, e una qualitativa, concernente la profondità e le modalità dell'interazione<sup>22</sup>.

La democrazia deliberativa, infatti, si fonda sul coinvolgimento di gruppi numericamente contenuti ma rappresentativi, spesso selezionati mediante sorteggio, che operano in contesti informati e strutturati di confronto argomentativo. La democrazia partecipativa, al contrario, mira a includere il maggior numero possibile di cittadini, attraverso strumenti eterogenei e meno formalizzati, che possono limitarsi anche a forme elementari di consultazione o espressione di preferenze. Tuttavia, negli ultimi anni, la crescente pluralità di pratiche adottate in diversi ordinamenti ha contribuito a rendere sempre meno netta tale distinzione, favorendo l'elaborazione di nuove tassonomie e categorie interpretative.

In questa prospettiva, la democrazia partecipativa e la democrazia "dal basso" non possono essere intese come meri strumenti ausiliari della democrazia rappresentativa, bensì come modalità ulteriori di manifestazione del fenomeno democratico. La partecipazione ne costituisce l'essenza, in quanto pratica effettiva e, non di rado, conflittuale, capace di innervare i diversi ambiti della vita democratica, politica, sociale ed economica. Essa si configura al tempo stesso come obiettivo e come strumento, assumendo forme molteplici e non necessariamente predeterminate, che si concretizzano nell'esercizio dei diritti e si collocano all'interno di un processo democratico strutturalmente aperto e in continuo divenire<sup>23</sup>. Se un limite può essere individuato, esso appare intrinseco allo stesso concetto di partecipazione democratica.

Le piattaforme di *civic tech* rendono evidente come la logica computazionale non si limiti a mediare la partecipazione, ma possa orientare attivamente la

<sup>22</sup> A. DI GREGORIO, *Strumenti ed esperienze di "citizens' engagement" in ottica comparata: potenzialità e prospettive per il rinnovamento della democrazia rappresentativa e per la difesa dello stato di diritto*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2024, 6 ss.

<sup>23</sup> Evidenzia G. SGUEO, *Il futuro della partecipazione democratica è online?*, in *Osservatorio sullo Stato digitale*, 21 aprile 2020, «l'impatto della tecnologia sulla società» implica «due conseguenze fondamentali: anzitutto, i movimenti e partiti politici degli ultimi anni integrano nel loro *modus operandi* le tecnologie digitali, e le nuove forme di interazione e cooperazione che sono divenute il simbolo dell'era dei social. Questi nuovi partiti digitali sono guidati da *hyper-leader*, individui che contano su una base di *follower* spesso maggiore rispetto a quella dei partiti di appartenenza, la cui ascesa e popolarità sono tanto rapide quanto volubili. L'elettorato, a sua volta, è volubile ed estremamente mobile. Viene meno il radicamento all'idea o valore di un partito politico, e subentra il voto alla persona, causando oscillazioni importanti nello spettro dell'offerta politica».

formazione del consenso attraverso meccanismi di raccomandazione e *ranking* predittivo, incidendo sui principi di equità e pluralismo. Allo stesso modo, i modelli predittivi e i *digital twin* mostrano come la potenza simulativa degli strumenti digitali possa rafforzare la trasparenza e la conoscenza pubblica, pur esponendo il processo decisionale al rischio di nuove asimmetrie cognitive se non accompagnata da adeguate garanzie di governo.

In questo quadro, assumono centralità «la sperimentazione e *design* dei processi partecipativi. È fondamentale oggi non solo garantire agli utenti la possibilità di interagire con le amministrazioni, ma farlo secondo i tempi e le modalità più appropriate. Ciò ovviamente vale tanto nel caso in cui si tratti di processi partecipativi analogici che digitali»<sup>24</sup>.

Proprio il carattere attivo ed “effettivo” della partecipazione induce non solo a riconoscere la legittimità di nuove esperienze partecipative, ma anche a valorizzarle, soprattutto alla luce delle trasformazioni in atto. In primo luogo, emerge l’esigenza di una regolamentazione urgente dell’uso degli algoritmi nell’azione amministrativa, al fine di garantire che anche all’interno delle procedure automatizzate siano effettivamente praticabili forme di partecipazione delle parti interessate. In tale contesto, la figura del funzionario pubblico responsabile del procedimento deve essere ripensata, affinché possa continuare a svolgere una funzione di raccordo tra amministrazione, tecnologia e cittadini. Ciò perché l’impiego dell’intelligenza artificiale nei processi partecipativi altera gli equilibri della democrazia amministrativa su due livelli distinti ma interconnessi: sul piano operativo, attraverso la riorganizzazione della raccolta, dell’ordinamento e della sintesi delle istanze; sul piano sostanziale, incidendo sulle modalità di formazione e di legittimazione della volontà collettiva<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Ricorda G. SGUEO, “*The practice of democracy*”. *La partecipazione nell’era digitale*, in *Osservatorio sullo Stato digitale*, 29 Settembre 2020, «un caso particolarmente interessante è quello della città di New York che, sotto l’amministrazione De Blasio, ha promosso un programma di azioni relative all’intero tessuto urbano. Per coinvolgere il maggior numero di cittadini l’amministrazione fa uso di competizioni a premi, offerti a coloro i quali contribuiscono con idee o progetti validi. Per la buona riuscita dell’iniziativa è stato fondamentale ideare e testare la piattaforma digitale che ospita le interazioni tra cittadini e amministrazione».

<sup>25</sup> Secondo Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270, esiste in capo alle amministrazioni l’obbligo di interagire costantemente con la macchina, anche per mezzo di «test, aggiornamenti e modalità di perfezionamento dell’algoritmo (soprattutto nel caso di apprendimento progressivo e di *deep learning*)», in modo che «possa essere sempre provata e illustrata sul piano tecnico» la «coincidenza fra la legalità e le operazioni algoritmiche». Si devono cioè chiarire «le istruzioni impartite e le modalità di funzionamento delle operazioni informatiche se ed in quanto ricostruibili sul piano effettuale perché dipendenti dalla preventiva, eventualmente contemporanea o successiva azione umana di impostazione e/o controllo dello strumento», anche in Cons. Stato, sez. VI, 4 febbraio 2020, n. 881.

In secondo luogo, il prestigio e la tenuta della rappresentanza democratica dipendono, in misura significativa, dalla capacità delle associazioni, dei movimenti e dei partiti politici di intercettare e articolare le istanze che emergono nei diversi ambiti della vita economica e sociale, di favorire la partecipazione e di educare al confronto. I movimenti sono chiamati a rispondere alle domande di apertura provenienti dai cittadini e dalle forze sociali; in assenza di partiti inclusivi e di corpi intermedi vitali, il cittadino rischia di trovarsi isolato e privo di strumenti di tutela. La politica deve tornare a costituire uno spazio civile di espressione delle idee e di appartenenza alla comunità, e il Parlamento, attraverso l'introduzione di nuove regole, può svolgere un ruolo decisivo nel promuovere una rinnovata stagione di partecipazione.

In terzo luogo, si impone una riflessione più generale su quale idea di partecipazione si intenda preservare e promuovere nell'era della computazione pubblica. La democrazia partecipativa non è destinata a sostituire quella rappresentativa, ma può al più integrarla. Nella sua configurazione attuale, essa comprende pratiche eterogenee e atipiche, che si affiancano al processo decisionale politico-amministrativo e si caratterizzano per il coinvolgimento delle istituzioni e per una certa formalizzazione giuridica<sup>26</sup>.

Ciò si collega con il tema della *politicizzazione* dei processi partecipativi, che è importante per comprendere il futuro della democrazia. Qui la tecnologia riveste un ruolo importante, «che può essere sintetizzato così: nel momento in cui un governo, avvalendosi di tecnologie digitali, è in grado di mobilitare un numero consistente di cittadini sollecitandoli a offrire un'idea o un parere su temi di ampia portata (l'ambiente, la sicurezza, la salute pubblica), a quali conseguenze va incontro nel momento in cui è chiamato a dare conto degli esiti delle consultazioni? Se, in altre parole, la tecnologia rende possibile ciò che fino a pochi anni fa era molto difficile: un coinvolgimento diretto di ampie fasce di popolazione, a quale costo offre questo risultato? Il rapporto è esplicito nell'ammonire i regolatori pubblici nell'uso di tecnologie digitali per scopi puramente politici. Incassato il consenso politico, l'amministratore pubblico è

<sup>26</sup> Sottolinea C. COSSIGA, *L'impatto degli algoritmi sulla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali delle pubbliche amministrazioni*, cit., 112, che «la mediazione algoritmica si configura sempre più come un crocevia critico della democrazia amministrativa contemporanea: l'intelligenza artificiale non plasma ancora direttamente la volontà collettiva in Italia, ma già ne condiziona l'emersione, selezionandola e traducendola secondo logiche computazionali. La "partecipazione mediata" può così scivolare verso una forma di "partecipazione condizionata", in cui la visibilità delle idee, la priorità delle proposte e persino la configurazione del dissenso siano preordinate da metriche tecniche difficilmente intelligibili». In argomento, L. MARILOTTI, *Tecniche di condizionamento e amministrazione digitale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 493.

chiamato a rendere conto delle decisioni prese, rischiando l'effetto contrario rispetto a quanto auspicato»<sup>27</sup>.

Resta aperta la questione se tali pratiche siano effettivamente in grado di superare lo stato di asfissia in cui versa la democrazia rappresentativa. Da un lato, esse presentano indubbi elementi di potenzialità: possono favorire l'integrazione politica, avvicinare cittadini e istituzioni, migliorare qualitativamente le decisioni attraverso il confronto tra saperi differenti e creare nuovi spazi di partecipazione. Dall'altro lato, non mancano criticità rilevanti. La partecipazione può trasformarsi in uno strumento di assorbimento delle rivendicazioni, sostituendo il dissenso e l'emancipazione con dinamiche di cooptazione e "imposizione dolce"; può ridursi a una strategia di *marketing* politico, funzionale alla legittimazione di decisioni già assunte; può assumere tratti oligarchici o elitari, configurandosi come una forma di "governo dei migliori" che finisce per escludere, anche simbolicamente, i gruppi sociali più svantaggiati; infine, può favorire processi di atomizzazione e frammentazione degli individui e degli interessi.

Diversa è la logica della democrazia dal basso, in cui la partecipazione nasce e si sviluppa al di fuori delle istituzioni. Essa si esprime nella costruzione di spazi autonomi di discussione e di azione politica esterni al circuito rappresentativo, nonché in pratiche di auto-organizzazione sociale ed economica, spesso orientate al dissenso rispetto allo status quo e proiettate verso l'immaginazione di alternative future. I movimenti sociali ne costituiscono una delle manifestazioni più significative, incarnandola tanto nella loro esistenza quanto nelle loro modalità organizzative.

Resta dunque aperto l'interrogativo finale: la moltiplicazione delle forme di partecipazione conduce a una *Babele* di linguaggi e approcci, frammentata e incoerente, oppure può dar vita a una nuova agorà, intesa come spazio pubblico di confronto autentico, in cui non ci si limiti al rispetto reciproco, ma si discuta criticamente del nucleo delle questioni comuni?

<sup>27</sup> G. SGUEO, "The practice of democracy". *La partecipazione nell'era digitale*, cit.

