



25 SETTEMBRE 2024

Le prospettive dell'AI generativa  
nell'esercizio delle funzioni  
parlamentari di controllo e indirizzo.  
Un primo inquadramento  
costituzionale, fra asimmetria  
informativa e forma di governo

di Davide De Lungo  
Consigliere parlamentare della Camera dei deputati



# Le prospettive dell'AI generativa nell'esercizio delle funzioni parlamentari di controllo e indirizzo. Un primo inquadramento costituzionale, fra asimmetria informativa e forma di governo\*

**di Davide De Lungo**

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati

**Abstract [It]:** Gli sviluppi assai significativi dell'intelligenza artificiale generativa registratisi in questi anni, tutt'ora in rapido divenire, toccano da vicino la realtà quotidiana di istituzioni, imprese e cittadini, interrogando in maniera profonda diverse discipline. Un ambito d'indagine di particolare interesse per la scienza costituzionalistica è quello delle assemblee rappresentative, rispetto alle quali il possibile impatto dell'AI generativa induce in prospettiva alcune riflessioni sulle funzioni che esse svolgono e, più in generale, sulla loro collocazione nel sistema dello Stato costituzionale di democrazia pluralista. Il presente contributo si concentra sul piano delle funzioni di controllo e indirizzo dei parlamenti "AI powered". La premessa del ragionamento è che l'utilizzo dell'AI generativa consenta fra l'altro – pur con tutte le cautele e i requisiti imposti dalla peculiarità delle attività parlamentari – di rafforzare, in misura quantitativamente e qualitativamente inedita, l'attività di raccolta, elaborazione e sintesi di dati e informazioni, che costituiscono una risorsa necessaria all'esercizio effettivo ed efficace di tali funzioni, specie nell'era della complessità decisionale. Se così è, si proverà a sostenere che la nuova tecnologia possa fungere da strumento compensativo della "doppia asimmetria informativa" in cui le assemblee rappresentative, e i loro componenti, versano sia rispetto agli esecutivi che agli apparati tecnico-burocratici, così giocando da fattore di riequilibrio della forma di governo. Verranno poi analizzati alcuni approcci (l'evidence-based policymaking), strumenti (legati alla valutazione delle politiche pubbliche, alla qualità della regolazione, alla consultazione degli stakeholders) ed evoluzioni istituzionali (l'esperienza del PNRR e la riforma della governance economica europea) rispetto a cui l'ipotesi di un innesto virtuoso dell'AI generativa nei procedimenti parlamentari sembra più concreta e congeniale.

**Title:** The prospects of generative AI in the exercise of parliamentary functions of control and direction. An initial constitutional framing, between information asymmetry and form of government

**Abstract [En]:** The very remarkable developments of generative artificial intelligence that have taken place in recent years, which are still rapidly evolving, affect the everyday reality of institutions, businesses and citizens, challenging various disciplines in a deep way. An area of investigation of particular interest for constitutional science is that of representative assemblies, with respect to which the possible impact of generative AI induces some reflections on the functions they perform and, more generally, on their place in the system of the constitutional state. This contribution focuses on the level of the control and direction functions of 'AI powered' parliaments. The premise of the reasoning is that the use of generative AI makes it possible, among other things - albeit with all the cautions and requirements imposed by the peculiar nature of parliamentary activities - to strengthen, to a quantitatively and qualitatively unprecedented extent, the activity of collecting, processing and summarising data and information, which represent a necessary resource for the effective and efficient exercise of these functions, especially in the age of complexity in decision-making. If so, it will be argued that the new technology can act as a compensatory tool for the 'double information asymmetry' in which the representative

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

assemblies, and their members, find themselves in vis-à-vis both the executive and the technical-bureaucratic bodies, thus playing a role in rebalancing the form of government. We will then analyse some approaches (evidence-based policymaking), tools (related to the evaluation of public policies, the quality of regulation, stakeholder consultation) and institutional evolutions (the NRRP experience and the reform of European economic governance) with respect to which the hypothesis of a virtuous integration of generative AI in parliamentary procedures seems more concrete and suitable.

**Parole chiave:** Intelligenza artificiale, asimmetria informativa, forma di governo, controllo parlamentare, valutazione politiche pubbliche

**Keywords:** Artificial intelligence, information asymmetry, form of government, parliamentary control, public policy evaluation

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. “Collocazione” e “peso” dell’asimmetria informativa all’interno delle dinamiche della forma di governo nell’era della complessità decisionale. 3. L’AI generativa come strumento di compensazione dell’asimmetria informativa e di gestione della complessità. 4. *Evidence-based policymaking*, valutazione delle politiche pubbliche e qualità della regolazione nel parlamento AI powered. 5. Il “modello PNRR” e la nuova *governance* economica europea alla luce dell’AI. Prospettive per una nuova fisionomia della legislazione e una (parziale) ri-diffusione della forma di governo? 6. Il coinvolgimento degli *stakeholders* nei procedimenti parlamentari con il supporto dell’AI.

## 1. Introduzione

Gli sviluppi assai significativi dell’intelligenza artificiale generativa registratisi in questi anni, tutt’ora in rapido divenire, toccano da vicino la realtà quotidiana di istituzioni, imprese e cittadini, interrogando in maniera profonda diverse discipline. Non fa evidentemente eccezione il diritto costituzionale, alla luce dei numerosi riflessi che l’AI è in grado di proiettare sui principali oggetti della scienza costituzionalistica, cioè i congegni di legittimazione e limitazione del potere, da un lato, e la garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali, dall’altro lato<sup>1</sup>. Un ambito d’indagine di particolare interesse è quello delle assemblee rappresentative, rispetto alle quali il possibile impatto dell’AI generativa induce in prospettiva – anche al

---

<sup>1</sup> Per una lettura in tal senso della scienza costituzionalistica, e per ogni ulteriore riferimento, cfr. P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, R. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Giappichelli, Torino, 2006, spec. 44 ss. Fra i numerosi contributi già dedicati alle varie implicazioni costituzionali e giuspubblicistiche dell’AI, possono vedersi: A. SIMONCINI, *Il cambio di paradigma nell’intelligenza artificiale e il suo impatto sul diritto costituzionale*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 1/2019, 87 ss. e ID., *Il linguaggio dell’intelligenza artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2023; L. VIOLANTE, A. PAJNO, *Diritto ed etica dell’Intelligenza Artificiale. Presentazione*, in *BioLaw Journal*, n. 3/2019; H.W. MICKLITZ, O. POLLICINO, A. REICHMAN, A. SIMONCINI, G. SARTOR, G. DE GREGORIO (a cura di), *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021; E. BORGHETTO, R. IBRIDO (a cura di), *Speciale - Tecnica legislativa ed innovazione tecnologica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022; G. CERRINA FERONI, C. FONTANA, E.C. RAFFIOTTA (a cura di), *AI Anthology*, Il Mulino, Bologna, 2022; S. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Il Mulino, Bologna, 2022; P. SEVERINO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Politica, economia, diritto, tecnologia*, Luiss University Press, Roma, 2022; G. PISTORIO, *Chat GPT e la sfida della regolamentazione normativa*, in *Associazione dei costituzionalisti (AIC)*, Lettera n. 5/2023 e le connesse repliche; M. LUCIANI, *La sfida dell’intelligenza artificiale*, in *Associazione dei costituzionalisti (AIC)*, Lettera n. 12/2023 e le connesse repliche; L. TORCHIA, *Lo Stato digitale: un’introduzione*, Il Mulino, Bologna, 2023; A. IANNUZZI, *Metaverso, Digital Twins e diritti fondamentali*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2/2024; O. POLLICINO, P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia*, Egea, Milano, 2024.

netto di un certo *hype* che almeno oggi il fenomeno sconta<sup>2</sup> – alcune riflessioni sulle funzioni che esse svolgono e, più in generale, sulla loro collocazione nel sistema dello Stato costituzionale di democrazia pluralista<sup>3</sup>.

Rispetto al vasto novero dei temi rilevanti, il presente contributo si concentra sul piano delle funzioni di controllo e indirizzo dei parlamenti “AI powered”<sup>4</sup>. La premessa del ragionamento è che l’utilizzo dell’AI generativa consenta fra l’altro – pur con tutte le cautele e i requisiti imposti dalla peculiarità delle attività parlamentari – di rafforzare, in misura quantitativamente e qualitativamente inedita, l’attività di raccolta, elaborazione e sintesi di dati e informazioni, che costituiscono una risorsa necessaria all’esercizio effettivo ed efficace di tali funzioni, specie nell’era della complessità decisionale<sup>5</sup>. Se così è, si proverà a sostenere che la nuova tecnologia possa fungere da strumento compensativo della “doppia asimmetria informativa”<sup>6</sup> in cui le assemblee rappresentative, e i loro componenti, versano sia rispetto agli esecutivi che agli apparati tecnico-burocratici, così giocando da fattore di ri-equilibrio della forma di governo. Verranno poi analizzati alcuni approcci (l’*evidence-based policymaking*), strumenti (legati alla valutazione delle politiche pubbliche, alla qualità della regolazione, alla consultazione degli *stakeholders*) ed evoluzioni istituzionali (l’esperienza del PNRR e la riforma della *governance* economica europea) rispetto a cui l’ipotesi di un innesto virtuoso dell’AI generativa nei procedimenti parlamentari sembra più concreta e congeniale. Dal punto di vista metodologico, paiono opportune due considerazioni preliminari, che saranno poi approfondite nel testo.

---

<sup>2</sup> Aspetto menzionato anche dall’*OECD Employment Outlook 2023 - Artificial Intelligence and the Labour Market*, 4 ss.

<sup>3</sup> Sul quale, sotto diverse angolazioni, cfr. fra gli altri G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000; P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura* (1982), Carocci, Roma, 2001; E. CHELI, *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006; P. RIDOLA, *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale*, in *Nomos*, n. 2/2018, 1 ss.

<sup>4</sup> L’espressione, più volte usata nel testo, è tratta dal *paper* del 19.4.2024 *The AI-powered parliament: Risks and opportunities* predisposto dalla *Inter-Parliamentary Union* e disponibile al sito <https://www.ipu.org/news/press-releases/2024-04/ai-powered-parliament-risks-and-opportunities>.

<sup>5</sup> Il riferimento all’era della complessità decisionale, su cui si tornerà ampiamente, è sviluppato a partire dalle riflessioni di B. DENTE, *Le decisioni di policy*, Il Mulino, Bologna, 2011, 33.

<sup>6</sup> La nozione di asimmetria informativa, come noto, è attinta dal lessico economico, a indicare la situazione che si verifica nel mercato quando uno o più operatori dispongono di informazioni più precise di altri: cfr. G. NICODANO, *Asimmetria informativa*, in *Dizionario di economia e finanza*, Treccani, 2012, *ad vocem*. Essa è poi impiegata nei diversi studi di analisi economica dell’organizzazione e della stessa politica, sovente in stretta connessione con il modello dell’agenzia su cui *infra* nel testo, per evidenziare come naturali esigenze di divisione del lavoro e di abbattimento dei costi di transazione determinino l’ampia diffusione di forme di delega di funzione e riparto di compiti fra delegante/controllante e delegato/controllato. Tale riparto induce una diversa specializzazione nei ruoli e una progressiva divaricazione nelle competenze e nel bagaglio informativo caratteristico di ciascuno. Per una ricostruzione complessiva e per ogni ulteriore riferimento cfr. R. DE MUCCI, *Micropolitica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, 10 ss., e P. MARTELLI, *Analisi delle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino, 2012, 93 ss.

Anzitutto, il tentativo d'inquadrare l'impatto dell'AI generativa rispetto alle funzioni e al ruolo delle assemblee rappresentative sulla base di una tematizzazione dell'asimmetria informativa quale fattore condizionante della forma di governo si iscrive senz'altro nella riflessione giuridica. Sebbene sfugga al più circoscritto orizzonte di questo lavoro una sistematizzazione di portata teorico-generale al riguardo, può osservarsi che l'asimmetria informativa non sia, come forse a prima vista potrebbe supporre, la mera risultanza fattuale di dinamiche politiche, bensì è il prodotto della configurazione normativa degli istituti, dei procedimenti e degli strumenti informativi, di controllo e di indirizzo a disposizione dei parlamenti, e della stessa strutturazione degli apparati amministrativi e delle risorse umane e finanziarie di cui essi dispongono<sup>7</sup>. Si tratta, insomma, del prodotto di scelte tradotte a livello di diritto positivo, riconducibili al complesso delle regole giuridiche che disciplinano i rapporti fra gli organi costituzionali, e dunque alla definizione di forma di governo "in quanto forma"<sup>8</sup>.

Ciò non osta però – venendo alla seconda considerazione – all'impiego anche di chiavi di lettura messe a disposizione da altre scienze sociali, ove esse permettano di illuminare da una diversa angolazione temi propri del diritto costituzionale e in veste propedeutica a una loro analisi che resti, comunque, sviluppata

---

<sup>7</sup> La connessione stretta, all'interno della forma di governo, fra patrimonio informativo e formazione dell'indirizzo politico è resa plasticamente, ad esempio, da E. CHELI, *Modello parlamentare e ruolo del funzionario*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *La burocrazia parlamentare. Funzioni garanzie e limiti*, Ufficio stampa e pubblicazioni, Roma, 1983, 27. L'Autore, sulla premessa dell'essenzialità di un accrescimento non quantitativo, ma qualitativo, dei poteri parlamentari di legislazione, di indirizzo e di controllo con riguardo alle grandi scelte e all'arbitraggio fra i grandi interessi, rileva come sia «evidente che per giungere a questo aumento di livello del potere parlamentare le attività conoscitive e di informazione – anche indipendentemente dal fatto di un loro collegamento immediato con le funzioni primarie del Parlamento – finiscono per assumere un rilievo essenziale [...] qualunque siano le scelte su questo punto, la prospettiva del nuovo modello dovrebbe essere quella di trasformare l'organo parlamentare in un apparato anche tecnicamente attrezzato per la definizione dei grandi indirizzi; nell'apparato, cioè, dotato del maggiore potenziale di accesso alle informazioni dell'intera struttura pubblica».

<sup>8</sup> Impiegando l'espressione di M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Giuffrè, Milano, 2011, 538 ss., e più di recente ID., *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, 23. Si vuole intendere che tali aspetti, attenendo alla fisionomia strutturale e funzionale dei rapporti fra organi costituzionali, paiono a chi scrive riconducibili al nucleo della nozione di forma di governo, anche a volerla intendere nella sua accezione più restrittiva, e dunque a maggior ragione nell'ipotesi in cui si abbraccino definizioni più ampie, estese ai diversi elementi che condizionano il formato e la meccanica dei predetti rapporti. Non è ovviamente possibile qui ricostruire, nemmeno per sommi capi, la vasta bibliografia in merito; per una panoramica recente e per ogni ulteriore riferimento si vedano fra gli altri, oltre agli scritti sopra citati e a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 634 ss.; S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, Mucchi, 2018; S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; A. RUGGERI, *Ha una forma la forma di governo?*, in *ConsultaOnline*, n. 3/2023, 772; S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 2/2023, 301 ss.; A. MORRONE, *La Corte costituzionale quale fattore di stabilizzazione della forma di governo. Una ipotesi da verificare*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024; I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea. Gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024; E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024.

in accordo al canone proprio della scienza giuridica<sup>9</sup>. Nella specie, risulta utile la teoria della scelta razionale, trasversale e assai diffusa nella sociologia, nella politologia e nell'economia<sup>10</sup>, che, ricostruendo sul modello di agenzia (in cui un soggetto “principale” definisce gli obiettivi e ne affida la realizzazione ad un altro, che opera quale “agente”<sup>11</sup>) i rapporti sia fra politica e burocrazia, sia fra parlamento e governo, contribuisce a far emergere in modo nitido la “collocazione” e il “peso” dell'asimmetria informativa nelle dinamiche istituzionali<sup>12</sup>. Per quanto qui rileva, i numerosi e a volte distanti filoni di

---

<sup>9</sup> Sullo specifico terreno della forma di governo, cfr. ancora M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 553, il quale, dopo aver sottolineato come «autonomia [del diritto costituzionale], tuttavia, non significa isolamento», evidenzia che «l'approccio giuridico a qualunque oggetto di conoscenza che sia comune ad altre discipline non può venir meno a due compiti: a) descrivere e sistematizzare il dato normativo (identificare, insomma, ciò che è prescritto); b) determinare la misura del vincolo derivante da quel dato. Tanto, però, senza trascurare le condizioni di fatto e il modo in cui esse sono studiate da altre discipline e senza illudersi di poter sfuggire al meccanismo della precomprensione». A livello più generale, il tentativo d'impiegare strumenti elaborati da altre discipline allo studio degli istituti del diritto costituzionale è una direzione di ricerca che ha avuto una certa diffusione soprattutto nel panorama anglosassone, sotto il nome di *empirical constitutionalism*, attento a integrare l'analisi formale delle norme e delle istituzioni con quella del sostrato dei rapporti politici e sociali che le animano: cfr., fra molti, B. HJERN, C. HULL, *Implementation Research as Empirical Constitutionalism*, in *European Journal of Political Research*, Vol. 10, Issue 2, 1982, 105 ss.; N. PIETERSEN, *Empirical research in comparative constitutional law: The cool kid on the block or all smoke and mirrors?*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 19, Issue 5, 2021, 1810 ss. In Italia, approcci sensibili in tal senso sono, fra gli altri, quelli di B. DENTE, *Le decisioni di policy*, cit., e di G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009; cfr. volendo anche il mio D. DE LUNGO, *La dialettica fra politica e burocrazia nel sistema costituzionale: una lettura giuridica in chiave di rational choice theory*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2023, 65 ss. Tale tentativo si iscrive in un più ampio dibattito epistemologico interno alle scienze sociali che, ai fini della comprensione dei propri specifici oggetti di studio, ammette talvolta l'opportunità di attraversare i confini che separano discipline diverse: cfr., per tutti, K. POPPER, *Conoscenza oggettiva. Un punto di vista evoluzionistico*, Armando Editore, Roma, 1972, e ID., *Congetture e confutazioni*, Il Mulino, Bologna, 1972.

<sup>10</sup> In tale ottica, la teoria razionale, poiché si muove su un piano eminentemente descrittivo e non deontologico proponendo un modello esplicativo fondato in buona sostanza sull'*id quod plerumque accidit*, può rivelarsi utile, più di altre, per cogliere almeno in parte cause ed effetti di alcune problematiche e prassi distorsive al centro dell'indagine costituzionalistica. Sul punto, è icastico il passaggio di un'intervista rilasciata da James Buchanan, che definisce la *public choice theory* (uno dei principali filoni dell'approccio razionale) come «*nothing more than common sense, as opposed to romance*». L'intervista è stata rilasciata nel settembre 1995 alla rivista *The Region* della *Federal Reserve Bank of Minneapolis*, ed è disponibile al sito istituzionale di quest'ultima. In definitiva, l'obiettivo che giustifica l'opzione di metodo assunta nel presente lavoro è integrare la lettura del diritto positivo, la quale consente di distinguere sulla base di un parametro normativo fisiologia e patologia del sistema, con uno sguardo che permetta di apprezzare regolarità prevedibili (e in ipotesi, correggibili), anche se non necessariamente universali.

<sup>11</sup> Lo spazio di una nota per rimarcare - a ulteriore conferma della validità del suo impiego nel contesto della presente analisi - come il modello di agenzia della sociologia e della politologia corrisponda sostanzialmente alla figura giuridica del mandato, centrale nella riflessione costituzionalistica sulla rappresentanza democratica.

<sup>12</sup> Il modello di agenzia, come si è già detto nella nt. 6, è strettamente connesso al tema dell'asimmetria informativa. Anche qui, per un inquadramento sistematico e ogni ulteriore riferimento cfr. P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 94 ss.; nella letteratura giuspubblicistica italiana, riferimenti in G. NAPOLITANO - M. ABRESCIA, *Analisi economica*, cit., 67 ss. e 203 ss. Per un'indagine comparatistica delle democrazie alla luce del rapporto di agenzia e dell'asimmetria informativa, anche sotto il profilo del rapporto parlamento-governo, cfr. K. STRØM - W. MÜLLER - T. BERGMAN (a cura di), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, New York, 2003; M. SANCHEZ DE DIOS, *Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?*, paper pubblicato nell'ambito dell'*ECPR Joint Sessions*, Rennes (Francia), 11-16 Aprile, 2008.

studio accomunati dall'approccio razionale, o analitico, assumono che gli attori che operano nell'arena politica (i politici, i burocrati, i cittadini-elettori, i vari *stakeholders*) sono guidati da logiche individuali di auto-interesse e massimizzazione dell'utilità, non diversamente da quanto avviene nelle altre arene economiche e sociali<sup>13</sup>. Il che, peraltro, non implica un disconoscimento della specificità dell'arena politica, cui anzi sono riconosciute due caratteristiche peculiari: le procedure e le istituzioni entro cui le relazioni si svolgono, venendone condizionate; l'oggetto della relazione, che è il potere politico, inteso come capacità di produrre decisioni collettive. Il termine "razionale", quindi, va inteso nell'accezione specifica e circoscritta di razionalità strumentale dell'azione realizzata rispetto allo scopo perseguito. Si tratta ad ogni modo – come gli orientamenti prevalenti mettono in chiaro – di una razionalità non assoluta, bensì inevitabilmente limitata: in condizioni reali, gli attori dell'arena politica (come in ogni altra arena) non sono onniscienti rispetto al quadro delle alternative, non hanno ordinamenti di preferenze sempre definiti in modo assoluto, soggiacciono a vincoli emotivi, sociali, economici, normativi, incontrano limiti di tempo, risorse e attenzione<sup>14</sup>. In definitiva, perché l'agente operi nel senso prefigurato dalla *rational choice theory*, è sufficiente che sia *purposive*, cioè mosso da un proprio interesse, non per forza definito in ogni suo aspetto sin dall'inizio o effettivamente corrispondente alla migliore alternativa in astratto possibile. L'AI – come si tenterà di argomentare – può almeno in parte supplire agli ostacoli e ai vincoli cognitivi e informativi che, per così dire, "limitano" la razionalità delle assemblee rappresentative e dei loro componenti nella forma di governo.

---

<sup>13</sup> Cfr., in chiave di sintesi, P. MARTELLI, *Analisi*, cit., X, anche per la precisazione che ovviamente, secondo l'approccio razionale, per "interesse" non si allude in modo necessario a un interesse di tipo economico, ma a un qualunque obiettivo individuale prefissatosi dall'agente, corrispondente ad aspirazioni e motivazioni della più varia natura. Sui burocrati, può vedersi, fra gli altri, il lavoro di J.H. HINDRIKS, G.D. MYLES, *Intermediate Public Economics*, Cambridge, 2013, 130: «*a traditional view of bureaucrats is that they are motivated solely by the desire to serve the common good. They achieve this by conducting the business of government in the most efficient manner possible without political or personal bias. This is the idealistic image of the bureaucrat as a selfless public servant. There is a possibility that such a view may be correct. Having said this, there is no reason why bureaucrats should be any different from other individuals. From this perspective it is difficult to accept that they are no subject to the same motivations of self-serving. Adopting this latter perspective, the theoretical analysis of bureaucracy starts with the assumption that bureaucrats are indeed motivated by maximization of their private utilities.*».

<sup>14</sup> La tesi della "razionalità limitata" (*bounded rationality*), rispetto a quella della "razionalità assoluta", si è ben presto largamente affermata come ricostruzione prevalente, sia in campo economico, sia in quello sociologico e politologico. Ai nostri limitati fini, pur con le differenze che le contraddistinguono, possono essere utilmente assunte diverse declinazioni del concetto di razionalità limitata: quella per così dire tradizionale offerta da H.A. SIMON, *Administrative Behaviour*, New York, 1947, ma anche il modello incrementale di C. E. LINDBLOM, *The Science of "Muddling Through"*, in *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, 1959, 79 ss. e il *garbage can model* di J.C. MARCH, J.P. OLSEN (a cura di), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo, 1976. Per una tematizzazione della questione in termini di analisi delle politiche pubbliche cfr. B. DENTE, *Le decisioni di policy*, cit., 42 ss.

## 2. “Collocazione” e “peso” dell’asimmetria informativa all’interno delle dinamiche della forma di governo nell’era della complessità decisionale

Il rilievo specifico dell’asimmetria informativa entro le dinamiche della forma di governo può cogliersi – come suggerito dalla teoria della scelta razionale – partendo dall’assumere la strutturazione di alcune di esse sotto forma di due distinti, e concomitanti, rapporti di agenzia<sup>15</sup>.

Il primo, più generale, è quello che lega, da un lato, gli esponenti politici che compongono tanto le assemblee rappresentative quanto gli organi esecutivi, e dall’altro lato i burocrati, cioè i dirigenti e i funzionari di carriera degli apparati amministrativi<sup>16</sup>: il politico, come “principale”, definisce gli obiettivi e ne affida la realizzazione al burocrate, quale “agente”<sup>17</sup>. Tale rapporto di agenzia si caratterizza per alcuni aspetti:

- i) l’asimmetria informativa, appunto: il burocrate, in linea di massima, conosce meglio del politico sia la materia oggetto dell’intervento, sia l’apparato organizzativo e i congegni normativi o amministrativi attraverso cui realizzarlo, circostanza che lo pone in condizione di “deviare” in senso a sé favorevole l’attuazione o, a monte, la stessa elaborazione della decisione;
- ii) l’asimmetria d’interessi: l’obiettivo del politico può essere ricondotto alla rielezione nello stesso incarico o in altro più in vista e la sua soddisfazione passa per il consenso elettorale; quello del burocrate consiste nell’incremento delle risorse organizzative e finanziarie a disposizione del proprio ufficio (con quel che ne deriva sul piano del prestigio, del potere, della retribuzione, dell’avanzamento di carriera) o nella promozione a posizioni più

---

<sup>15</sup> Cfr. ancora la bibliografia riportata nella nt. 12.

<sup>16</sup> Per politici e burocrati, in accordo agli indirizzi qui illustrati, si intendono rispettivamente coloro che detengono o aspirano a ricoprire incarichi politici o istituzionali ai diversi livelli, dipendenti direttamente o indirettamente dal consenso popolare, e coloro che operano quali funzionari o, soprattutto, dirigenti di carriera per le pubbliche amministrazioni. Si tratta della terminologia propria ampiamente invalsa negli studi in materia: cfr. ad esempio R. DE MUCCI, *Micropolitica*, cit., 215; G. NAPOLITANO – M. ABRESCIA, *Analisi economica*, cit., 203 ss.; P. MARTELLI, *Analisi*, cit., XII ss. e 142 ss.; J.H. HINDRIKS – G.D. MYLES, *Intermediate Public Economics*, Cambridge, 2013, 130 ss.

<sup>17</sup> Su questo “primo” rapporto di agenzia, si rinvia, quanto agli autori italiani, ad A. ALESINA – G. TABELLINI, *Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task*, in *American Economic Review*, Vol. 97, no. 1, 2007, 169 ss., e degli stessi Autori *Bureaucrats or politicians? Part II: Multiple policy tasks*, in *Journal of Public Economics*, Vol. 92, no. 3-4, 2008, 426 ss.; R. DE MUCCI, *Micropolitica*, cit., 124, e a P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 391, cui possono aggiungersi, fra molti: B. R. WEINGAST, *The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective (with applications to the SEC)*, in *Carnegie Papers on Political Economy*, Vol. 44, No.1, 1984, 147 ss.; J.Q. WILSON, *Bureaucracy*, Basic Books, New York, 1989; J. D. Dilulio, *Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 4, No. 3, 1994, 277 ss.; G. KRAUSE – K.J. MEIER, *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2003, 4 ss.; A.M. BERTELLI – N. PALMA, *Rational Choice Perspectives on Bureaucracy*, in *Oxford Research Encyclopedia of Public Administration*, 2021, ad vocem.

prestigiose<sup>18</sup>. L'asimmetria d'interessi si correla in modo stretto anche al diverso arco temporale sul quale si proietta la relativa realizzazione e soddisfazione: più duraturo, o addirittura vitalizio, per il burocrate di carriera, assai più breve per il politico, a maggior ragione in un contesto segnato dall'infrangimento della *leadership* e dai rapidi *turn over* nelle cariche;

- iii) la reciproca consapevolezza che, attraverso la relazione determinata dal rapporto di agenzia, si producono risultati diversi da quelli che si sarebbero potuti ottenere individualmente. Per il politico, l'attenuazione di questo "differenziale", e dei connessi rischi di selezione avversa e azzardo morale<sup>19</sup>, può essere perseguita attraverso strumenti collocati, rispetto all'azione, *ex ante* (nomina, indirizzo) o *ex post* (ricompense, sanzioni), i quali tutti presuppongono la disponibilità di più o meno ampi elementi informativi volti, in definitiva, ad assicurare l'*accountability* dell'agente.

Un secondo rapporto di agenzia, interno alla sfera politica, è quello che lega il parlamento al governo: il parlamento infatti, quale massima istanza rappresentativa del corpo elettorale, può configurarsi come "principale" rispetto al governo, nella definizione e attuazione dell'indirizzo politico<sup>20</sup>. Di certo, tale configurazione, plasticamente incorporata nel legame fiduciario, è più accentuata nei sistemi parlamentari, e per certi versi in quelli semipresidenziali, di quanto non lo sia nella forma di governo presidenziale; tuttavia, anche in quest'ultima la funzione rappresentativa del parlamento, che a sua volta opera come

---

<sup>18</sup> La presa d'atto dell'esistenza di sfere d'interessi e modalità di soddisfazione degli stessi diverse per il politico e il burocrate porta, peraltro, a reinterpretare talune prassi e fenomeni, a volte lette quali fenomeni di reciproca usurpazione o sconfinamento fra i due "mondi", come sintomo di disinteresse, acquiescenza o negoziabilità rispetto ai singoli ambiti o temi.

<sup>19</sup> La selezione avversa consiste nel fatto che l'asimmetria informativa non consente al principale, al momento di assegnare l'incarico, di conoscere con precisione le effettive capacità dell'agente di svolgerlo in modo adeguato. L'azzardo morale, analogamente, discende dall'asimmetria informativa la quale non consente al principale di controllare in maniera adeguata (a costi accettabili) l'operato dell'agente, una volta che questo sia stato investito dell'incarico. Per tale definizione, cfr. P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 95 ss.; si veda anche G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica*, cit., 68.

<sup>20</sup> Su questo "secondo" rapporto di agenzia cfr. P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 310 ss., nonché, fra molti, A. KING, *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany*, in *Legislative Studies Quarterly*, n. 1/1976, 11 ss.; J.W. PRATT, R.J. ZECKHAUSER, *Principals and Agents: The Structure of Business*, Harvard Business School Press, Boston, 1985; E.G. FURUBOTN, R. RICHTER, *Institutions and Economic Theory: An Introduction to and Assessment of the New Institutional Economics*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997; K. STRØM, W. MÜLLER, T. BERGMAN (a cura di), *Delegation and Accountability*, cit.; M. SANCHEZ DE DIOS, *Parliamentary accountability in Europe*, cit. È forse superfluo precisare che la configurazione in termini di agenzia dei rapporti parlamento-governo non sottende alcuna «two-body image» of 'the' Parliament versus 'the' executive» che sarebbe evidentemente «misleading for modern parliamentary systems of government», caratterizzati da una forte compenetrazione fra i due organi (le citazioni sono tratte da A. KING, 38, menzionato *supra*).

“agente” degli elettori<sup>21</sup> esercitando una serie di poteri a cominciare da quelli di approvazione di bilancio e di *oversight* sull'*Executive Branch*<sup>22</sup>, conferma l'applicabilità ai nostri fini del modello<sup>23</sup>.

Anche nel rapporto di agenzia fra parlamento e governo si registrano aspetti analoghi a quelli già esaminati nel rapporto fra politica e burocrazia, con alcune particolari declinazioni.

Con riguardo all'asimmetria informativa, tendenzialmente i membri del parlamento dispongono di conoscenze tecniche e dati minori relativi alle diverse *policies* o ai singoli temi e ambiti rispetto ai componenti del governo, i quali possono giovare dell'apporto delle amministrazioni cui sono preposti. Queste, peraltro, sono spesso le dirette interessate e i soggetti depositari delle informazioni necessarie ai processi decisionali che si svolgono in sede parlamentare. Occorre poi aggiungere che in linea di massima le risorse organizzative, umane e finanziarie del complesso delle amministrazioni ministeriali sono di gran lunga più ingenti di quelle a disposizione delle amministrazioni parlamentari, il che rende difficilmente percorribile, per esse, la strada della raccolta ed elaborazione sistematica e generalizzata dei dati relativi all'ampio spettro di tutte le materie e gli interventi di pubblico interesse<sup>24</sup>. Una attenuazione

---

<sup>21</sup> Di questo “terzo” rapporto di agenzia non ci occupiamo in questa sede, limitandoci a rinviare agli Autori citati nella nota precedente, che affrontano in maniera compiuta il tema, facendo peraltro riferimento alla democrazia, nel suo complesso, come «chain of delegation» e «giant agency problem»: cfr., rispettivamente, K. STRØM, W. MÜLLER, T. BERGMAN (a cura di), *Delegation and Accountability*, cit., 707 ss. e D.C. MUELLER, *Perspectives on Public Choice. A Handbook*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, 11.

<sup>22</sup> Si prende qui a riferimento l'idealtipo del presidenzialismo rappresentato dall'esperienza statunitense: al riguardo, se si vuole, cfr. D. DE LUNGO, *Il Congresso*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Cedam, Padova, 2020, 150 ss.

<sup>23</sup> Del resto, «è intrinseca in ogni assemblea politica la possibilità di illustrare quesiti rivolti ai detentori del potere esecutivo con la finalità di ottenere informazioni e/o di spingere il governo verso una determinata iniziativa»: così R.F. ZUMBINI, *Tra norma e vita*, LUISS University Press, Roma, 2016, 114.

Tale conclusione, ovviamente, non fa velo sull'esistenza di importanti differenze circa l'atteggiarsi del rapporto di agenzia: per una disamina approfondita, qui non possibile in ragione dell'oggetto specifico della presente trattazione, cfr. K. STRØM, W. MÜLLER, T. BERGMAN (a cura di), *Delegation and Accountability*, cit., 5 ss. e P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 310 ss., anche per ulteriori rinvii.

<sup>24</sup> Sul punto, è stato correttamente osservato, anche in prospettiva di riforma, che «la raccolta, la selezione, la lettura e la conservazione di un patrimonio di informazioni a uso plurifunzionale – come quello necessario all'azione del Parlamento – richiede sempre (anche nell'ipotesi in cui s'intenda adottare [...] un modello “attenuato” di tipo inglese, anziché il modello “potenziato” del tipo statunitense, strutture serventi di una certa consistenza e fortemente specializzate»: cfr. E. CHELI, *Modello parlamentare*, cit., 27-28. Di recente, proprio a proposito della correlazione fra risorse umane e capacità per le assemblee parlamentari di esercitare la funzione di valutazione delle politiche pubbliche, si è rilevato che pure «in considerazione della crisi economica successiva al 2008, si è avuto un lungo, prolungato (e, francamente, drammatico) blocco del reclutamento di nuovo personale: per fare un esempio, negli ultimi 15 anni il personale della Camera dei deputati è esattamente dimezzato, passando circa da 2000 a 1000 unità [...] Si tratta di elementi che incidono in maniera immediata e diretta sulle capacità di elaborare informazioni, attività essenziale ai fini della costruzione di una cultura (e di una pratica) della valutazione delle politiche. Non solo da un punto di vista quantitativo, ma anche qualitativo. In questo modo le amministrazioni parlamentari non si sono soltanto ridotte di numero, ma sono estremamente invecchiate, per altro in una fase storica nella quale, al contrario, il rinnovo della classe politica e l'abbassamento dell'età media dei parlamentari sono stati radicali. Da ultimo, la progressiva affermazione delle

dell'asimmetria informativa è comunque ipotizzabile almeno per i parlamentari appartenenti alla maggioranza che sostiene il governo o al partito che esprime il ministro di riferimento, in virtù del collegamento politico che può garantire forme di supporto più intenso agevolando l'acquisizione di elementi<sup>25</sup>.

Per quanto attiene, poi, ai congegni per assicurare l'*accountability* del governo-agente, tutti i parlamenti dispongono di poteri informativi, ispettivi, di controllo e d'indirizzo variamente configurati, caratterizzati da una certa polivalenza funzionale<sup>26</sup>. In questa prospettiva, si è evidenziata nel corso del tempo la tendenza ad ampliare il perimetro degli interlocutori e dei canali autonomi di reperimento di dati e informazioni: sebbene il governo e l'amministrazione restino, per così dire, la principale fonte informativa, la maggior parte dei parlamenti si è dotata di una rete di strumenti conoscitivi volti ad acquisire elementi da altre istituzioni (si pensi alle autorità indipendenti, alle corti dei conti, agli organi dell'Unione europea) o da realtà della società civile. Inoltre, nelle diverse normative di settore figurano di frequente obblighi di relazione al parlamento sullo stato di attuazione degli interventi. La ragione degli sviluppi in parola si coglie nell'esigenza di "rompere" il monopolio del governo quale fonte esclusiva o necessario intermediario nell'attività conoscitiva, al fine di assicurare una reale autonomia al parlamento sia nell'attività d'indirizzo e controllo dell'esecutivo, sia nella generale determinazione delle *policies*<sup>27</sup>.

---

tecnologie digitali ha richiesto, nella migliore delle ipotesi, un serio investimento nella formazione permanente del personale già in organico». Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, in F. DAL CANTO, A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2022, 39, che evidenzia sclerosi, sul piano del reclutamento, cui si è comunque cominciato a ovviare grazie alla nuova stagione concorsuale avviata dalla Camera dei deputati a partire dal 2019.

<sup>25</sup> Il tema è approfondito in K. STRØM, W. MÜLLER, T. BERGMAN (a cura di), *Delegation and Accountability*, cit., 147 ss. e 354 ss., nonché in M. SANCHEZ DE DIOS, *Parliamentary accountability in Europe*, cit. 1 ss.

<sup>26</sup> Secondo la nota ricostruzione di A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento*, CEDAM, Padova, 213 ss. È stato correttamente rilevato come «non sussiste un rapporto biunivoco tra funzioni e procedimenti: è assai frequente, infatti, che attraverso un procedimento le Camere svolgano più di una funzione. Si è parlato, in proposito, di un principio di polivalenza dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni delle Camere; o, se si preferisce, della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari. Principio che appare, del resto, pienamente coerente con il carattere tutto politico dei soggetti che vi prendono parte e con la natura spiccatamente rappresentativa delle Assemblee parlamentari: visto che ambedue questi elementi accentuano il relativismo procedurale e impediscono la meccanica predeterminazione di un unico fine al singolo procedimento parlamentare»: cfr. N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2011, 125. Per una prospettiva comparatistica relativa proprio ai poteri volti ad attenuare l'asimmetria informativa si veda M. SANCHEZ DE DIOS, *Parliamentary accountability in Europe*, cit. 1 ss. Per una analisi incentrata sull'esperienza italiana del rilievo delle funzioni parlamentari non legislative all'interno della forma di governo cfr. R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>27</sup> Per una panoramica su tali sviluppi cfr. N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso*, cit., 154 ss.; R. MORETTI, *Attività informative, di indirizzo e controllo*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, ID., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, 335 ss. e 347 ss., e più di recente G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, Giappichelli, Torino, 2023, 437, il quale peraltro opportunamente ricorda come ancora agli inizi del Novecento prevalesse una visione contrapposta in base a cui la circostanza che «le assemblee ricevano od ascoltino altre persone, non soltanto sarebbe inutile ma sarebbe

Come già anticipato, i due rapporti di agenzia politica-burocrazia e parlamento-governo sono concomitanti: tutti i componenti politici delle assemblee rappresentative e dell'esecutivo operano come “principali”, di norma in situazione di asimmetria informativa, rispetto alle amministrazioni di riferimento; a loro volta, i componenti politici delle assemblee rappresentative si configurano anche come “principali”, pure qui in situazione di asimmetria informativa, dei membri del governo. I parlamentari, così, scontano una doppia situazione di asimmetria informativa.

Ora, una volta stabilite le dinamiche nelle quali alligna e viene in rilievo tale asimmetria informativa, si tratta di stabilire quanto essa “pesi” nelle forme di governo dello Stato costituzionale di democrazia pluralista.

È stato efficacemente rilevato come una delle cifre caratteristiche della contemporaneità sia «l'esplosione della complessità decisionale»<sup>28</sup>. Una complessità che si riscontra in molteplici dimensioni.

Per cominciare, i fenomeni di globalizzazione, la più articolata strutturazione delle relazioni internazionali (giunta in alcuni casi a forme d'integrazione sovranazionale come quella europea), ma anche l'affermarsi di principi di decentramento territoriale e del ruolo di attori privati od organizzazioni non governative<sup>29</sup>, hanno determinato non solo una trasformazione in senso multilivello della *governance*, ma anche accentuato l'assetto pluralistico e poliarchico delle democrazie contemporanee<sup>30</sup>. La quasi totalità delle politiche pubbliche, calata in questa fitta rete d'interdipendenze verticali e orizzontali, non è più racchiudibile nell'alveo parlamento-legge-burocrazia dello Stato, ma subisce condizionamenti lungo l'intero arco del suo ciclo di sviluppo, dalla ricognizione delle problematiche e fissazione degli obiettivi fino alla produzione degli effetti.

L'ambito d'intervento delle politiche pubbliche poi – e questo è un ulteriore aspetto – si è notevolmente dilatato rispetto al passato: l'avvento del *Welfare State* ha segnato la presa in carico da parte dello Stato della funzione di regolazione e prestazione rispetto a un numero sempre più elevato di bisogni, interessi e rapporti economico-sociali. Questa pretesa si scontra con un quadro di crescente complessità e incertezza derivante dal progresso tecnologico e scientifico, il quale, nell'aprire nuovi scenari, ingenera di volta in volta altrettante istanze, incognite e problematiche, rispetto alle quali né la politica né la tecnica sanno offrire, almeno nel breve-medio periodo, risposte definitive.

---

anche pericolosissim[a] per la [loro] libertà, indipendenza e dignità». Sullo specifico versante delle norme recanti obblighi di relazione al parlamento, ancora con riguardo all'esperienza italiana, cfr. i *dossier* pubblicati periodicamente dal Servizio per il controllo parlamentare della Camera dei deputati, disponibili nella pagina istituzionale.

<sup>28</sup> Così B. DENTE, *Le decisioni di policy*, cit., 33.

<sup>29</sup> Con riferimento più specifico ai temi trattati nel presente lavoro, cfr. la *lectio* di L. TORCHIA, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, XXXVIII Lettura – Il Mulino, tenuta presso l'Università di Bologna il 25 novembre 2023.

<sup>30</sup> Al riguardo, cfr. in particolare, R.A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma, 2005, 339 ss.

Il progressivo interventismo pubblico, complici anche alcuni fattori fisiologici (l'incremento e l'invecchiamento della popolazione) e altri meno virtuosi (il costume della politica di creare consenso nel breve termine con l'aumento della spesa corrente) ha poi portato gli Stati a doversi confrontare con crescenti difficoltà economico-finanziarie, ponendoli in situazione di maggiore esposizione e dipendenza verso i mercati. Da qui la sopravvenuta centralità, nei processi decisionali, del reperimento delle risorse, dell'individuazione delle coperture, della dimestichezza con le variabili e gli impatti economici e finanziari delle *policies*.

A quanto descritto si affianca, in ultimo, la liquefazione dei tradizionali fattori di aggregazione sociale e rappresentanza politica, che lascia il posto alla moltiplicazione di identità e gruppi nuovi, spesso accompagnata da un innalzarsi del tasso di conflittualità del sistema<sup>31</sup>.

Riassumendo, dunque, le politiche pubbliche dipendono oggi da un numero senza precedenti di decisori e *veto players*, nazionali e internazionali, pubblici e privati, di natura politica o tecnocratica, e allo stesso tempo sono chiamate ad affrontare temi sempre più complessi e d'incerta soluzione, sia dal punto di vista del bilanciamento da operare fra gli interessi in campo, sia per le conoscenze scientifiche disponibili, peraltro sotto l'esigenza di salvaguardare i conti pubblici e la stabilità finanziaria.

I processi decisionali dello Stato costituzionale di democrazia pluralista richiedono perciò, molto più che in passato, non solo la disponibilità di una mole enorme di informazioni e dati, ma anche conoscenze tecniche e capacità computazionali per interpretarli e portarli a sintesi. Per converso, il prodursi di situazioni di asimmetria informativa diviene non solo molto più frequente, o addirittura cronico, ma anche denso di più gravi implicazioni sotto il profilo dell'effettiva capacità delle istituzioni di dominare la complessità e definire le *policies*: la dis-informazione del decisore politico prelude al corto-circuito fra legittimazione democratica, potere e responsabilità. Inoltre, le lacune o le distorsioni informative che inficiano il *decision making* istituzionale tendono a traslarsi nel dibattito pubblico, o a risentire di quelle presenti a livello di opinione pubblica e media: si produce, così, un fenomeno di azione e retroazione che incide sul rendimento del sistema democratico, per un verso influenzando sulla definizione della domanda e dell'offerta politica, per altro verso minando la trasparenza, il tasso di consapevolezza dei cittadini, gli stessi meccanismi di *accountability* e responsabilità elettorale<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Per questi aspetti si veda ancora B. DENTE, *Le decisioni di policy*, cit., 34.

<sup>32</sup> Su questi aspetti e per le ulteriori coordinate bibliografiche cfr. volendo il mio D. DE LUNGO, *La dialettica fra politica e burocrazia*, cit., 101 ss.

### 3. L'AI generativa come strumento di compensazione dell'asimmetria informativa e di gestione della complessità

Proprio attraverso la chiave di lettura dell'asimmetria informativa nella forma di governo sembra possa tematizzarsi uno degli impatti costituzionali dell'impiego dell'intelligenza artificiale generativa all'interno delle istituzioni politiche in generale e del parlamento in particolare. L'AI può contribuire a soddisfare l'elevato "fabbisogno informativo" dell'odierno *decision making*, essendo in grado, attraverso le reti neurali, la capacità di apprendimento e una formidabile potenza di calcolo, di processare in tempi ristretti grandi quantità di dati, estrapolando da essi, anche grazie a tecniche di *data mining* e *data analytics*, un'informazione strutturata conforme ai vincoli e ai parametri di ricerca stabiliti dall'utente attraverso il *prompt*<sup>33</sup>. L'AI viene così a configurarsi – sul piano della forma di governo – come strumento di potenziale compensazione della doppia asimmetria informativa in cui i membri delle assemblee rappresentative versano rispetto alla burocrazia e al governo.

Sul piano comparatistico, diverse assemblee rappresentative hanno avviato progetti-pilota o prime esperienze applicative, in alcuni casi accompagnate da apposite linee guida, di impiego dell'AI nei lavori parlamentari. Al momento, la maggior parte degli strumenti è stata posta a disposizione dell'amministrazione e rivolta alle attività di resocontazione, classificazione di documenti o normativa e supporto al procedimento legislativo<sup>34</sup>. Per quanto qui rileva, però, a destare particolare attenzione sono i primi esperimenti e gli orizzonti di sviluppo connessi agli ambiti della documentazione (cioè la produzione, da parte degli uffici, di analisi, elaborazioni e ricostruzioni sistematiche su questioni giuridico-normative, vicende oggetto di attenzione parlamentare, interventi o settori interi di *policies*) e, più in generale, all'istruttoria tecnica e politica che precede i diversi procedimenti decisionali; ciò anche e soprattutto in vista di una diretta e autonoma accessibilità dei relativi *software* e *tools* ai membri dei

---

<sup>33</sup> In tal senso già A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *PARLTECH. Intelligenza Artificiale e Parlamenti: una prima riflessione*, in *LuiSS School of Government - Working Paper Series*, SOG-WP69/2022, marzo 2022, 20.

<sup>34</sup> Tali puntuali elementi sono emersi dal seminario tenutosi presso la Camera dei deputati nei giorni 18 e 19 aprile 2024, nell'ambito dell'*European Centre for Parliamentary Research and Documentation* (ECPRD), con il titolo *Use of Artificial Intelligence for Parliamentary Research and Documentation*. A quella data – rispetto a cui tali numeri sono poi peraltro cresciuti – risultava che nelle assemblee rappresentative di 13 Paesi occidentali erano stati già avviati *test* pilota sull'utilizzo dell'AI (Austria, Canada, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Germania, Israele, Italia, Lituania, Norvegia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia), e altre 12 erano in procinto di lanciali. Tutti gli applicativi erano accessibili o destinati in futuro ai funzionari dell'amministrazione; solo in 4 casi (Andorra, Norvegia, Portogallo e Svezia) il loro utilizzo era stato aperto anche a membri del parlamento, e in 2 di questi 4 casi (Norvegia e Portogallo) anche ai cittadini. Fra i casi nei quali sono state adottate anche apposite linee guida, possono essere citati, ad esempio, la Camera dei deputati italiana, la *Library of Canadian Parliament*, il parlamento danese, la *House of Lords* britannica. Inoltre, un documento generale, intitolato *Guidelines for AI in Parliaments*, è stato elaborato con il contributo di diversi esperti e funzionari dei parlamenti occidentali dalla *Westminster Foundation for Democracy* (WFD) nel luglio 2024. In ambito scientifico, cfr. le riflessioni anche comparatistiche di E. GRIGLIO, C. MARCETTI, *La "specialità" delle sfide tecnologiche applicate al drafting parlamentare: dal quadro comparato all'esperienza del Senato italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022.

parlamenti e al personale politico<sup>35</sup>. Su questo terreno, all’iniziativa delle istituzioni si è accompagnato da subito anche l’interesse del mercato, alla luce del consistente livello di domanda e tasso di redditività economica che è ragionevole attendersi da simili applicazioni. Non è ancora predicibile, allo stato, se lo sviluppo di queste tecnologie a supporto dei parlamenti si orienterà verso soluzioni di tipo pubblicistico o “proprietario”, oppure nella direzione del ricorso a prodotti di mercato. Ad ogni modo, affinché l’intelligenza artificiale possa assolvere tale ruolo “compensativo”, per molti versi ambizioso, appaiono però indefettibili alcuni requisiti che, sebbene rilevino per l’applicazione della tecnologia in parola anche in numerosi contesti pubblici e privati diversi dalle assemblee rappresentative, assumono rispetto a queste ultime una valenza fondativa, coesistente alla loro natura e alle loro funzioni<sup>36</sup>.

Si allude, per cominciare, alla qualificazione dei *corpora* di addestramento e alla selettività delle fonti impiegate per l’apprendimento e la formulazione delle risposte: appare quantomeno rischiosa l’ipotesi che le assemblee rappresentative deliberino sulla base di elementi attinti dall’universo dei *big data* o di *internet* attraverso forme indiscriminate di *webscraping*, con il pericolo non solo di assumere decisioni indotte da rappresentazioni esclusivamente di parte, o addirittura errate e false della realtà, ma anche di farsi veicolo di *fake news* munendole di un crisma istituzionale. L’AI dovrebbe poter lavorare su dati e informazioni legittimamente formate e acquisite provenienti, anzitutto, da altre istituzioni e piattaforme pubbliche: già allo stato possono essere utilizzate le ricche banche dati e *repository* degli stessi parlamenti, gli archivi e le relazioni prodotte da ministeri, amministrazioni, organi giurisdizionali, autorità indipendenti, enti pubblici, istituzioni straniere, europee e internazionali, nonché i portali e le risorse *online* che riportano la normativa vigente<sup>37</sup>. Peraltro, proprio l’impiego dell’AI, grazie alla sua capacità di elaborazione e semplicità d’interfaccia, potrebbe consentire alle potenzialità di un così grande patrimonio informativo di passare da una situazione molto spesso di sostanziale “latenza” e sotto-utilizzo a una di piena messa a frutto. A questo primo livello di fonti potrebbe sommarsene, con le necessarie cautele, un secondo costituito sia da opere di taglio scientifico e culturale – di cui le principali assemblee rappresentative possiedono inestimabili biblioteche, in parte già digitalizzate – sia da materiali provenienti da università, centri di ricerca e qualificate realtà pubbliche e private.

Un ulteriore requisito – complementare ai profili sopra esaminati – consiste nella necessità che gli *output* prodotti dall’AI indichino espressamente le fonti delle informazioni e dei dati citati: benché la maggior

---

<sup>35</sup> Ad esempio, anche allo sviluppo tecnologico in questa specifica prospettiva era direzionata la procedura di manifestazione d’interesse bandita dalla Camera dei deputati nel febbraio 2024.

<sup>36</sup> L’indefettibilità di tali requisiti sorge da alcune problematiche tutt’ora irrisolte o legate alla natura stessa dell’AI: per una panoramica in proposito, densa di spunti ai fini delle presenti riflessioni, cfr. G. RONCAGLIA, *L’architetto e l’oracolo*, Editori Laterza, Roma, 2023, 88 ss.

<sup>37</sup> Spunti, con riferimento al portale Normattiva e ad un’iniziativa dell’ISTAT in A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *PARLTECH*, cit., 21.

parte dei sistemi di intelligenza artificiale si sviluppi secondo un modello a scatola nera, l'opacità dei processi che dall'immissione dell'*input* conduce alla generazione della risposta può essere attenuata in parte con tale accorgimento, che – non diversamente da quanto avviene per la scrittura scientifica – soddisfa esigenze di trasparenza e verificabilità.

Infine, occorre combinare presidi tecnologici e consapevole supervisione umana, facendo leva anche su piani specifici di formazione, per individuare e rimuovere possibili *bias*, allucinazioni, rischi per la cybersicurezza e per la tutela dei dati personali. Il controllo contenutistico sugli *output* può essere agevolato tramite appositi *guardrails* che, tuttavia, in ambito parlamentare pongono problemi di estrema delicatezza. Le assemblee rappresentative costituiscono infatti la massima sede di dispiegamento, confronto e sintesi dialettica del pluralismo; la capacità di tali organi di assicurare il più ampio ventaglio di espressioni delle idee e delle identità dovrebbe trovare limiti solo nei confini posti dalle costituzioni, dalla legge penale e dal decoro istituzionale, mentre l'apertura a vincoli o controlli ulteriori rischierebbe di tradursi in attività aprioristicamente censorie o impositive di sensibilità legate a particolari maggioranze o minoranze del momento.

Entro le coordinate appena tratteggiate, è possibile ragionare, senza pretesa di esaustività o di disamina analitica, attorno ad alcuni ambiti e prospettive emersi nella prassi e negli sviluppi più recenti del costituzionalismo italiano ed europeo, entro cui l'applicazione dell'AI generativa appare di particolare interesse per i parlamenti e, in una certa misura, più concreta o congeniale.

#### **4. *Evidence-based policymaking*, valutazione delle politiche pubbliche e qualità della regolazione nel parlamento AI powered**

La compensazione dell'asimmetria informativa del parlamentare rispetto al governo e alla burocrazia è perseguibile, anzitutto, innestando nei procedimenti deliberativi elementi di acquisizione ed elaborazione di dati e statistiche implementati tramite AI generativa.

Fra i diversi approcci sensibili alla questione, l'*evidence-based policymaking* ha ottenuto un certo riscontro sia negli Stati Uniti che in Europa<sup>38</sup> e a seguito dei recenti sviluppi tecnologici diversi osservatori hanno

---

<sup>38</sup> Si tratta di un approccio metodologico ben noto soprattutto nel dibattito americano e britannico, secondo cui la formulazione delle politiche pubbliche deve ancorarsi, per quanto possibile, a dati e parametri oggettivi e misurabili: cfr., fra i lavori più recenti, P. CAIRNEY, *The Politics of Evidence-Based Policy Making*, Palgrave Pivot, Londra, 2016; J. PARKHURST, *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2017. Esempi concreti di applicazione di tale teoria sono rappresentati, per gli Stati Uniti, dalla *Commission on Evidence-Based Policymaking* (CEP) istituita sulla base dell'*Evidence-Based Policymaking Commission Act* del 2016. A livello eurounitario, dalla strategia del Parlamento europeo dal titolo *Evidence for policy-making Foresight-based scientific advice*, consultabile sulla pagina dedicata del sito istituzionale. Per la Gran Bretagna, con particolare riguardo alle innovazioni dell'era Blair, cfr. i documenti dello UK *Cabinet Office* dal titolo *Modernising Government e Professional Policy Making for the Twenty First Century*,

cominciato a porre in luce le potenzialità, in questa prospettiva, dell'AI<sup>39</sup>. La teoria assume che, in una realtà complessa, l'impostazione delle politiche pubbliche non possa più poggiare esclusivamente su opzioni ideologiche e pressioni politiche contingenti, dovendo invece privilegiarsi una metodologia che le ricollegghi a dati e informazioni misurabili e verificabili in ogni fase del loro ciclo: elaborazione, attuazione e costruzione del consenso intorno a esse<sup>40</sup>.

Quella che, a prima vista, può apparire una “tecnicizzazione” o una “scientizzazione” del procedimento deliberativo muove in realtà dall'intento di conservare la sostanza effettiva della decisione alla politica. La disponibilità di materiali istruttori robusti e al contempo (aspetto non meno dirimente) dotati di sufficiente chiarezza, pertinenza e sinteticità da essere fruibili anche al di fuori della cerchia degli esperti, è necessaria per mappare problemi e soluzioni sul tappeto; operazione per la quale, altrimenti, non resterebbe che affidarsi agli apparati burocratici. Inoltre, la circostanza che l'acquisizione dei materiali in parola avvenga mediante congegni giuridicamente formalizzati la rende, in via di principio, più trasparente e *accountable*, specie se accompagnata dalla pubblicità, laddove l'informalità agevola dinamiche nelle quali è difficile isolare influenze e responsabilità.

---

entrambi del 1999 su cui P. CARROZZA, *Tecnica e politica: la necessaria complementarità*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 95 ss.

<sup>39</sup> Cfr., ad esempio, l'*OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, 24-25, là dove si evidenzia: «Artificial Intelligence is increasingly being piloted to support reviews and consolidation of regulations, because of its ability to cover massive amounts of legislation and look for links between texts from different sectors, administrative levels, etc. Increased capacity to gather, manage and analyse data also means that the evidence base for the regulation-making process can be significantly broadened and strengthened. Risk analysis and risk assessment can be considerably improved at both strategic and operational levels. Technological change can also enable major improvements in regulatory delivery both in terms of improving the rapidity of responses and precision of targeting (data interconnection, Machine Learning etc.) – and to monitor complex, widespread, remote objects and phenomena. Real-time monitoring, e.g. through the use of remote sensors can also enable the effective implementation of performance-based regulation (e.g. in pollution control)». Si vedano, inoltre, le conclusioni del *Global Evidence-to-Policy (E2P) Summit 2023* dell'Organizzazione mondiale della sanità e alcuni articoli quali: M.S. DE CARVALHO, G.L. DA SILVA, *Inside the black box: using Explainable AI to improve Evidence-Based Policies*, atti dell'*IEEE 23rd Conference on Business Informatics (CBI) 2021*, 57 ss.; C. TYLER ET AL., *AI tools as science policy advisers? The potential and the pitfalls*, in *Nature*, 27 settembre 2023; J. NEWMAN, M. MINTROM, *Mapping the Discourse on Evidence-Based Policy, Artificial Intelligence, and the Ethical Practice of Policy Analysis*, in *Journal of European Public Policy, Special Issue: The politics of policy analysis: theoretical insights on real world problems*, 2023, 1839 ss.

<sup>40</sup> In proposito P. CARROZZA, *Tecnica e politica*, cit., 95.

Sul piano applicativo, la teoria trova una traduzione negli organi e negli istituti attraverso cui si realizzano l'analisi e valutazione delle politiche pubbliche<sup>41</sup> o si attende alla qualità della regolazione<sup>42</sup>. Gli ambiti principali entro cui esse s'inseriscono sono i procedimenti di produzione delle leggi e degli atti aventi forza di legge. È soprattutto a livello parlamentare, e in particolare a proposito del ruolo che le camere possono interpretare oggi nella forma di governo e nel sistema democratico-rappresentativo, che tale strumentario dischiude le virtualità più significative. La ri-valorizzazione del Parlamento, da più parti auspicata, non sembra passare per battaglie “di retroguardia”, tese a rivendicarne la centralità nel processo di produzione normativa<sup>43</sup>, bensì attraverso il pieno e consapevole esercizio di due funzioni non meno fondamentali, che ora nell'intelligenza artificiale, e nel bagaglio conoscitivo che essa è in grado di portare in dote, potrebbero trovare un importante ausilio. La prima, a monte, è quella d'indirizzo politico, nella co-determinazione delle linee essenziali e dei contenuti qualificanti che il governo deve sviluppare nelle *policies* e rappresentare davanti alle istituzioni della *multilevel governance*, per prime quelle europee, sostanziandone così il mandato negoziale. La seconda, a valle, è proprio quella di controllo e monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi e sull'impatto delle politiche pubbliche, che per una implementazione effettiva richiede l'estrazione ed elaborazione di dati sull'operato degli esecutivi e degli apparati burocratici, provenienti anche da fonti diverse (o meglio: autonome) dalla burocrazia stessa e dal governo. Questa seconda funzione, per larghi tratti ancora poco esplorata, pone sfide affascinanti sia, a livello culturale, alla classe politica, che, a livello organizzativo, alle amministrazioni parlamentari<sup>44</sup>. Tuttavia,

---

<sup>41</sup> Entro la ormai ampia letteratura sul tema, possono citarsi fra gli altri, dall'angolo visuale qui assunto, R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Le ist. del fed.*, n. 2/2009, 203 ss.; M. MORISI, *Come studiare il Parlamento italiano... e perché*, in P. CARETTI, ID. (a cura di), *Associazione per le ricerche e gli studi parlamentari - Quaderno 2004*, 14; F.S. TONIATO, *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche: la dialettica tra policies e politics nel parlamentarismo contemporaneo*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata – Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”*, Roma, 2016, 16 ss.; B. DENTE, G. REGONINI, *Politics and policies in Italy*, in P. LANGE, M. REGINI (a cura di), *State, market and social regulation: new perspectives on Italy*, Cambridge University Press, New York, 2010, 51 ss.; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2021, 9 ss.; R. LOIERO (a cura di), *Pervorsi di politiche pubbliche*, pubblicazione autonoma, Roma, 2023.

<sup>42</sup> Per una panoramica recente, si rimanda a V. DI PORTO, E. ESPA (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2021*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022. Spunti per un'applicazione dell'AI agli strumenti di *better regulation* in E. D'ALTERIO, *Memoria per l'audizione presso i Comitati per la legislazione di Senato e Camera dei deputati in merito all'indagine sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*, Roma, 24 giugno 2024.

<sup>43</sup> Rispetto alla quale paiono ostare una serie di fattori dipendenti da mutamenti strutturali, e difficilmente reversibili, della sfera economico-sociale, oltre che dell'ordinamento giuridico: su questi aspetti, sia consentito il rinvio, anche per ogni ulteriore riferimento, al mio D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuata*, ESI, Napoli, 2017, 19 ss. Ad analoghe conclusioni sembra pervenire in un'analisi recente anche F. FABRIZZI, *Il parlamento nella “democrazia decidente”*, Il Mulino, Bologna, 2024, 66, là dove si afferma che «allora [è] la visione «legicentrica» del ruolo delle Camere che occorre ridimensionare».

<sup>44</sup> In proposito, appare assai nitido il passaggio di L. VIOLANTE, *Dal Parlamento delle leggi al Parlamento dei controlli*, in *Federalismi.it*, n. spec. 3/2019, 245 ss.: «deputati e senatori devono sfuggire alla idolatria della legge, come unico terreno

mentre queste ultime hanno mostrato una certa attenzione al tema, per la politica non si ignora che sussistano degli ostacoli<sup>45</sup>. Ad avviso di chi scrive, uno è la rincorsa alle decisioni rapide e la pressione delle esigenze comunicative proprie della *politics*, che confligge con i tempi di una meditata articolazione del ciclo delle *policies*<sup>46</sup>; l'altro è il rischio di catalizzare tensioni dentro la maggioranza, creando una rottura fra l'anima parlamentare (che controlla) e quella governativa (controllata), e comunque di privilegiare l'opposizione, fornendole argomenti per l'esercizio della propria funzione di critica ed espressione di indirizzi alternativi. Più in generale, è stato osservato come le assemblee elettive siano organi politici i cui componenti si impegnano nell'esercizio di determinate funzioni se vi è "un ritorno" di natura politica; non sarebbe immaginabile che esse operino la valutazione delle politiche pubbliche, esprimano pareri o esercitino il controllo della qualità della legislazione, quasi come se fossero organi tecnici che agiscono in maniera politicamente asettica. In attività di questo tipo, che pure sarebbero preziose, i parlamentari non scorgerebbero particolari vantaggi politici, salvo casi che hanno forte risonanza nell'opinione pubblica<sup>47</sup>. Rispetto a tale osservazione, che coglie l'essenza della questione, un possibile correttivo può essere quello di preservare da eccessive "neutralizzazioni" o "tecnicizzazioni" la politicità della valutazione delle politiche pubbliche o delle verifiche sulla qualità della regolazione, tramite tre accorgimenti: una

---

sul quale misurare la funzione di rappresentanza e l'efficacia dell'azione del Parlamento. Occorre, parallelamente, sviluppare tutte le funzioni di controllo sul Governo che al Parlamento affidano Costituzione, regolamenti parlamentari e leggi ordinarie, studiando la possibilità di specifici poteri di controllo assegnati alle opposizioni. Non si tratta di una funzione secondaria. Tutt'altro. Diventa una funzione essenziale per la stabilità della democrazia in una fase nella quale gli Esecutivi conterranno sempre di più. È più importante approvare una legge o verificare come quella legge è stata applicata? È più importante, dal punto di vista del vigore della democrazia, presentare 100 emendamenti o studiare le relazioni della Corte dei Conti e chiamare il Governo a rispondere di quanto rilevato dalla magistratura contabile? È interessante, a questo proposito, la riforma costituzionale francese del 23 luglio 2008 (*Loi constitutionnelle* n. 2008-724) che ha attribuito alle assemblee parlamentari specifici poteri di controllo sull'azione del Governo, trasformando la valutazione delle politiche pubbliche in una vera e propria funzione parlamentare».

<sup>45</sup> Sebbene si siano già intrapresi dei passi in tale direzione. Non è inutile ricordare, anzitutto, che la riforma costituzionale del 2016, non approvata in sede referendaria, ridisegnava le funzioni del Senato assegnando a esso, fra l'altro, il compito di «valuta[re] le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica[re] l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori [...] verificare l'attuazione delle leggi dello Stato»: al riguardo, cfr. F. BERTOLINI, *Le funzioni delle Camere*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, ESI, Napoli, 23 ss. Vanno poi segnalati, fra gli altri: la riorganizzazione dei servizi di documentazione delle due Camere, che elaborano studi, *dossier* e ricerche funzionali all'attività dei parlamentari, delle commissioni e dell'aula; l'istituzione dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato, preposto a realizzare analisi e valutazioni delle politiche pubbliche basate sull'esame anche sperimentale dei rischi, dei costi, dei benefici e dell'efficacia; l'istituzione anche al Senato, con la riforma regolamentare del 2022, di un Comitato per la legislazione, preposto fra l'altro alla valutazione d'impatto dei testi (laddove quello della Camera dei deputati si esprime sulla loro qualità). Per una ricostruzione degli sviluppi, così come delle occasioni mancate, cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale*, cit., 79 ss.

<sup>46</sup> Cfr. V. DI PORTO, E. ESPA (a cura di), *L'analisi di impatto*, cit., 19 ss.

<sup>47</sup> Quest'ultima osservazione, qui citata testualmente, è di V. LIPPOLIS, *Un parlamento sotto attacco e in crisi di identità*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, 253-254.

committenza politica, strutture di supporto altamente specializzate, procedure dedicate<sup>48</sup>. In altri termini, l'effettività di congegni simili dipende da una configurazione giuridica che le renda in grado di realizzare in modo efficace anche interessi politici, sia della maggioranza (come, in ipotesi, mettere in buona luce l'operato del governo o l'apporto di uno dei partiti della coalizione), sia delle opposizioni (facendo emergere carenze o difficoltà dello schieramento avversario e dell'esecutivo).

In ogni caso, non è dubbio che l'impiego degli strumenti sopra descritti, implementati tramite AI, giovi anche al cittadino-elettore e al rendimento complessivo del sistema democratico.

La disponibilità di evidenze credibili sui risultati e gli effetti delle politiche pubbliche costituisce il presupposto per attivare in modo consapevole la responsabilità politica, rinforzando la legittimazione democratica del sistema, che così non resta confinata nel moto ascendente dell'investitura popolare, ma riviene anche da quello discendente del controllo<sup>49</sup>. Si è pure osservato come la presenza di meccanismi di riflessione attraverso cui il decisore politico si confronta con i risultati delle proprie azioni, può imprimere una prospettiva di autoapprendimento e progresso costante alle istituzioni sotto il profilo della capacità di rappresentare e tutelare gli "interessi durevoli" della comunità<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Al riguardo, cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale*, cit., 212, per la quale «senza la contemporanea presenza di tutti questi tre elementi si rischiano distorsioni molto gravi. L'assenza di una committenza politica apre la strada a forme tecnocratiche; l'assenza di strutture di supporto agevola un ripiegamento ideologico della politica; l'assenza di procedure dedicate, infine, rende poco trasparente il processo decisionale e realizza un'incomunicabilità tra politica e tecnica che porta al fenomeno, tutt'altro che infrequente, di studi e analisi scientificamente dotti, ma del tutto ignorati nel momento della decisione politica». Queste considerazioni, più di recente, sono state riprese e sviluppate anche da F. FABRIZZI, *Il parlamento nella "democrazia decidente"*, cit., 79: «la conseguenza deve essere che approvare una legge o verificare come quella legge sia stata applicata siano opzioni politicamente valide entrambe, con l'obiettivo, anzi, di fare della seconda funzione la vera forza incisiva del Parlamento. Per questa ragione, il controllo deve continuare a essere un momento politico e non può ridursi a tecnicità: se il controllo-valutazione perde la connotazione politica, allora non occorre una Camera, ma è sufficiente un organo tecnico». A tale lavoro peraltro si rinvia anche per una più ampia e pregevole ricostruzione sulle vicende attuali e sulle prospettive del Parlamento nella forma di governo italiana.

<sup>49</sup> Sul fatto che, attualmente, esista una problematica in tal senso, cfr. A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012, 22 ss.

<sup>50</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale*, cit., 9 ss., e nt. 29, anche per i riferimenti, sul punto, a J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia* (1942), Giuffrè, Milano, 1964, 257 ss.; C. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici* (1945), II, Armando Editore, Roma, 1974, 366; N. BOBBIO, *Società chiusa e società aperta*, in ID., *Tra due repubbliche: alle origini della democrazia italiana*, Donzelli, Roma, 1996, 87 ss. La stessa Autrice, in E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza responsiva o rappresentanza cognitiva?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, 209 ss., evidenzia come proprio la valutazione delle politiche pubbliche possa fungere da strumento di trasformazione cognitiva della rappresentanza, per rappresentanza cognitiva intendendosi una «infrastruttura giuridica la cui vocazione è di consentire alla complessità e alla frammentazione sociale di confrontarsi attraverso funzioni e procedimenti che sappiano rendere trasparenti i conflitti e palesare le responsabilità decisionali, fino a fare dell'aggregazione politica un fattore che entra nell'ossatura delle istituzioni». Nello stesso senso – se non si erra – anche G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, cit., 43 ss., che propone di superare la riconduzione della valutazione delle politiche pubbliche alla funzione di controllo e individua in essa l'espressione di nuova dimensione della qualità rappresentativa delle assemblee elettive.

Non va poi trascurata la circostanza che un dibattito pubblico di maggiore qualità può esercitare una influenza positiva, e quasi pedagogica, sull'opinione pubblica<sup>51</sup>, la quale sarebbe stimolata anch'essa a dotarsi di un bagaglio di competenze per comprendere e interagire nei processi decisionali, o comunque a domandare alla politica un approccio che metta da parte lo *short-termism* e recuperi una prospettiva strategica dallo sguardo lungo.

La stessa AI, peraltro, può costituire una risorsa per gli stessi cittadini. Specie ove i medesimi *software* o *tools* “qualificati” si mettessero a loro disposizione, essi costituirebbero – in virtù del semplice meccanismo d'interazione *prompt*-risposta in linguaggio naturale – un mezzo per orientarsi nell’“infinito paniere” di beni comunicativi e informativi di ogni provenienza generati nell'infosfera che si offrono spesso disordinatamente all'individuo<sup>52</sup>. La riduzione dell'asimmetria informativa nei cittadini-elettori, in una sorta di circolo virtuoso fra domanda e offerta politica, rivitalizzerebbe così il funzionamento dell'intero sistema democratico, rappresentando, peraltro, un anticorpo contro il populismo e l'antipolitica<sup>53</sup>.

Nel complesso, dunque, l'AI generativa racchiude potenzialità che possono in astratto accreditarla nel novero degli strumenti funzionali ad assecondare una transizione dalla lunga stagione della centralità assoluta della *politics* (intesa come contesa per il potere, legata anche alla mobilitazione del consenso e alla narrazione ideologica o identitaria) a una nuova fase in cui le *policies* (cioè, le politiche pubbliche predisposte per affrontare determinate questioni o problematiche) sono almeno altrettanto centrali<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Citando una delle funzioni che – come noto – W. BAGEHOT, *La costituzione inglese* (1867), Il Mulino, Bologna, 1995, 143, riteneva proprie del parlamento, chiamato, rispetto alla società, a «migliorarla», insegnando «alla nazione ciò che non sa». Del resto, è piuttosto naturale che ciò si verifichi – afferma sempre Bagehot – in quanto «una grande e libera Assemblea di uomini eminenti non può essere collocata al centro di una società senza modificarla». Sulla importanza, ancora oggi, di tale funzione, cfr. G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, 2006, 220 ss.

<sup>52</sup> Tale sovrabbondanza crea fra l'altro due difficoltà. La prima è quella di individuare come tali le *fake news*, che, con il minimo sforzo, possono influenzare l'opinione pubblica in modo anche significativo. Il secondo rischio è quello di creare una sorta di “anestesia” dell'individuo rispetto al bombardamento informativo: più aumenta l'offerta di contenuti, più diminuisce la rilevanza, per il singolo, della qualità dei contenuti, che non riescono più a superare “il muro del suono”, o meglio del frastuono. L'illusione d'informazione, che è più quantitativa e meno qualitativa, con una sorta di eterogenesi dei fini può far abbassare la soglia di attenzione sui fenomeni più rilevanti, o sulle loro reali implicazioni. «Bombardata da un'infinità di informazioni (suscettibili di ridurre ulteriormente la memoria storica, già così tenue nella società di massa), la gente soffre e assai probabilmente ancor più soffrirà di “malnutrizione informativa”, nonostante l'apparente neutralità dei “fatti-notizia”. In questo contesto “spettacolare” e artificiale, le opportunità del giudizio di realtà, naturalmente legato per l'uomo comune alla propria esperienza personale (memoria compresa), non sono destinate a crescere»: cfr. D. FISICHELLA, *Lineamenti di scienza politica*, Roma, 2011, 189. Spunti sull'utilità dell'AI per ricomporre la conoscenza nell'era della frammentazione in G. RONCAGLIA, *L'architetto e l'oracolo*, cit., 5.

<sup>53</sup> Spunti in tal senso ancora in P. CARROZZA, *Tecnica e politica*, cit., 96 e in E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale*, cit., 216.

<sup>54</sup> Rileva S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull'Italia*, in *Ventesimo secolo*, n.1/2015, 77, con riferimento specifico alla dimensione europea, che «se la *politics* rimane un'attività preminentemente retorica, allora essa non avrà un gran futuro di fronte a sé. Le scelte di *policy* che contano saranno prese altrove, negli organismi intergovernativi o sovranazionali dell'Uem e dell'Ue, ovvero dai paesi più forti al loro interno. Se invece la *politics* recupera

## 5. Il “modello PNRR” e la nuova *governance* economica europea alla luce dell’AI. Prospettive per una nuova fisionomia della legislazione e una (parziale) ri-diffusione della forma di governo?

L’esperienza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, all’interno del dispositivo *Next Generation EU*<sup>55</sup>, testimonia per diversi aspetti un concreto inverarsi del metodo, sopra prefigurato, di pianificare e programmare l’indirizzo politico per obiettivi, sottoponendone poi a verifica e misurazione il grado di raggiungimento<sup>56</sup>. Ma, per quanto qui rileva, è la sua eredità costituzionale nel sistema eurounitario a destare maggiore interesse, poiché potrebbe aprire orizzonti nuovi sul versante dell’indirizzo e del controllo per i parlamenti AI *powered*.

Infatti, il “modello PNRR”, almeno nei suoi tratti essenziali, sembra poter trovare con i piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine previsti dalla nuova *governance* economica europea una sorta di stabilizzazione, sebbene in una forma e una funzione assai diversa: cioè, non più come strumento di gestione delle emergenze e degli *shock* simmetrici o asimmetrici, volto all’erogazione di sovvenzioni e prestiti; bensì, come strumento ordinario di programmazione e co-definizione, fra istituzioni europee e Stati membri, delle politiche di bilancio e di riforma<sup>57</sup>. Per “modello PNRR” – riducendolo all’essenza –

---

il senso strategico della sua azione, riconoscendo alle competenze la loro autonoma tecnicità ma riconducendole ad un progetto unitario comprensibile dagli elettori, allora essa potrà rafforzarsi in quanto riafferma il principio democratico della centralità della politica».

<sup>55</sup> Per una disamina complessiva al riguardo, incentrata sui profili e risvolti di ordine costituzionalistico, si rinvia a D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023. Un confronto sull’impatto del PNRR è presente poi nei contributi di D. DE LUNGO, E. LONGO, C. PINELLI, S. STAIANO e G. VERDE in *Il PNRR ... e poi? Forum*, in *Rivista Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia costituzionale*, n. 2/2023.

<sup>56</sup> Il tema è evidenziato anche da N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2022, viii, e riferimenti ivi citati, nonché in ID., *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, paper 7 settembre 2022, 7 ss.; spunti preziosi anche in C. GORETTI, *Audizione informale dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)*, 8 febbraio 2021, 26 ss., il cui testo è disponibile sul sito istituzionale. Più di recente, si veda il lavoro di L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2024, 74 ss. Su un piano più generale, cfr. A. PALANZA, *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR. Conclusioni e prospettive*, in V. DI PORTO, F. PAMMOLLI, A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Bologna, 2023 e G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 86 ss.

<sup>57</sup> In particolare, l’impianto della nuova *governance* sembra accogliere il “modello PNRR”, là dove colloca al centro del congegno la presentazione dei piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine, di durata compresa fra 4 e 7 anni. In ogni piano devono definirsi e declinarsi le raccomandazioni specifiche per Paese, le politiche di bilancio, le modalità di esecuzione dei piani nazionali e il programma per le riforme e gli investimenti. Come si è osservato, «tale approccio, volto tra l’altro ad evitare il costante slittamento temporale nel percorso di convergenza delle finanze pubbliche nazionali verso obiettivi di stabilità e sostenibilità fiscale, presuppone un adeguato raccordo tra politica di bilancio e riforme strutturali ed un più accentuato orientamento da parte degli Stati membri verso una programmazione di medio termine»:

occorre intendere un metodo di governo<sup>58</sup> o comunque un meccanismo istituzionale di relazione fra l'ordinamento eurounitario e gli ordinamenti nazionali con tre tratti fisionomici: i) è basato sulla condizionalità; ii) è caratterizzato da una stretta relazione fra programmazione economico-finanziaria e riforme strutturali; iii) è accompagnato da puntuali indici e criteri quantitativi e qualitativi (sulla falsariga dei *target* e *milestone*), oltretutto da un puntuale cronoprogramma, sottoposti a verifica periodica<sup>59</sup>.

Sarebbe proprio l'eventuale conferma di questi sviluppi lo scenario più significativo sotto il profilo dell'impatto ordinamentale, conferendo più solido ancoraggio alle dinamiche innescate in questi anni dall'elaborazione e attuazione del PNRR.

Uno degli aspetti principali che traspare dalla riforma della *governance* economica europea è l'ulteriore conferma delle letture che proiettano ormai la forma di governo e l'indirizzo politico in una dimensione integrata fra istituzioni nazionali e sovranazionali.<sup>60</sup>

In proposito, le recenti vicende paiono aver rafforzato il ruolo della condizionalità quale congegno (materialmente costituzionale) di relazione fra i due livelli ordinamentali. Beninteso: le clausole e le forme di condizionalità hanno accompagnato sin dall'inizio, con sfumature diverse, il processo d'integrazione europea, e sono del resto uno strumento molto conosciuto negli Stati composti (cui per alcune tendenze l'Unione europea può forse accostarsi, secondo lo schema del c.d. *federalizing process*<sup>61</sup>): l'esempio più noto

---

cfr. il dossier *Le proposte legislative della Commissione europea per la riforma della governance economica dell'UE*, predisposto dagli uffici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e reperibile al *link*: <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ES025.pdf>

Per una lettura della nuova *governance* economica europea come parziale stabilizzazione del “modello PNRR” si rinvia volendo al mio D. DE LUNGO, *L'eredità di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rispetto al sistema costituzionale italiano ed europeo. Un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, 69 ss. e a L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale*, cit., 365.

<sup>58</sup> Riprendendo la felice espressione impiegata più volte da N. LUPO, ad esempio in *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it - paper*, 15 febbraio 2023, 6 ss., nonché in *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 7 ss.

<sup>59</sup> D. DE LUNGO, *L'eredità di Next Generation EU*, cit., 70. Come evidenziato da L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale*, cit., 336-337, il PNRR «introduce un nuovo modo per valutare in modo automatico la riuscita o meno di una riforma e, in ultima analisi, la sua efficacia. Nella logica del PNRR, infatti, la sola approvazione degli atti legislativi non può ritenersi sufficiente, per diverse ragioni. In primo luogo, è lo stesso PNRR a prevedere, per il versamento delle rate, che siano stati adottati anche gli atti necessari per l'attuazione degli interventi legislativi. In secondo luogo, il PNRR prevede anche degli obiettivi di risultato (c.d. *outcome*). Per raggiungere questi ultimi, non solo non può ritenersi sufficiente l'approvazione degli atti legislativi, ma neppure degli altri atti che attuano le riforme, se il loro contenuto non risulta efficace. Il PNRR toglie, infatti, non solo la possibilità di rinviare l'approvazione delle riforme a causa del suo rigido cronoprogramma, ma anche quella di approvare riforme di natura prettamente “simbolica”».

<sup>60</sup> Si vedano fra gli altri, con specifica attenzione al PNRR, N. LUPO, *I fondamenti europei*, cit.; S. SILEONI, *Il governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*; G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, tutti in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 1 ss., 77 ss., 101 ss., nonché L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale*, cit., *passim*.

<sup>61</sup> Cfr. per tutti B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Jovene, Napoli, 2012.

è probabilmente quello dei *grants in aid* statunitensi<sup>62</sup>. Il PNRR, però, incarna una forma assai compiuta di condizionalità, per il procedimento di formazione del vincolo e di definizione degli obiettivi, per l'impianto di monitoraggio, per il sistema di erogazione dei contributi, per la numerosità di parametri oggettivi al cui riscontro è possibile procedere al pagamento. Ad ogni modo, il modello della pianificazione-programmazione per obiettivi su base pluriennale unito al carattere della giuridica vincolatività verso il legislatore, lascia intravedere nel PNRR – e, se del caso, nei nuovi piani di bilancio – una modalità di determinazione dell'indirizzo politico vicina alle teorie “normative”, anziché a quelle “esistenziali”<sup>63</sup>.

All'evidenza, la peculiarità dell'indirizzo politico così stabilito risiede nell'ampio intervento di soggetti esterni, le istituzioni eurounitarie, nella sua determinazione, e nel fatto che la sua vincolatività poggia, in definitiva, su atti e fonti europee, con la conseguente capacità d'imporsi nel nostro ordinamento con l'efficacia loro tipica<sup>64</sup>. In questo scenario, è evidente che nel confronto a tre fra Governo, Commissione e Consiglio che ha portato alla definizione del Piano, e in futuro caratterizzerà la stesura dei piani strutturali di bilancio, si spende la gran parte del margine politico-negoziabile; gli obblighi così pattuiti sono spesso cristallizzati in molti, se non in tutti, i loro profili. Non a caso, citando l'Italia a esempio paradigmatico, per il Governo, che ha negoziato il Piano ed è responsabile della sua realizzazione, il decreto-legge – con la sua logica del prendere o lasciare – ha costituito finora la mossa di chiusura di una legislazione attuativa quasi vincolata, con un limitato supplemento di trattativa e azione parlamentare che

---

<sup>62</sup> Figure centrali nelle meccaniche cooperative del federalismo statunitense, i *grants in aid* consistono – come noto – in finanziamenti federali a beneficio degli Stati (spesso chiamati a forme di co-finanziamento), accessibili su base volontaria e condizionati alla realizzazione di specifici programmi o interventi definiti dalla Federazione stessa: per un'analisi e per le coordinate bibliografiche cfr. M. PIERINI, *Federalismo e Welfare State*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, cit., 221 ss. Per una prospettiva comparatistica più ampia cfr. A. BARAGGIA, *Potestas v. Potentia: l'utilizzo della condizionalità in ordinamenti compositi*, in *DPCE Online*, [S.l.], v. 50, n. Sp, mar. 2022.

<sup>63</sup> Fra le prime notazioni in tal senso, poi ampiamente riprese, cfr. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, n. 18/2021, 251 ss. Per i riferimenti bibliografici essenziali sulle teorie relative all'indirizzo politico – qui non compiutamente ricostruibili – cfr. almeno le voci enciclopediche di T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 134 ss. e M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Utet, Torino, 1993, 245 ss.*

<sup>64</sup> Sul punto, si veda volendo D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in ID., F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 25 in cui pareva di poter concludere – in forza della cristallizzazione del PNRR nella decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea – che «gli impegni assunti nel Piano integrano, quale parametro interposto, i “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”, di cui all'art. 117, comma 1, Cost., e rappresentano una manifestazione delle limitazioni di sovranità ammesse dall'art. 11 Cost., legate alla partecipazione dell'Italia al processo d'integrazione europea. Inoltre, vista la giurisprudenza della Corte di giustizia sul regime giuridico delle decisioni, le previsioni della decisione di esecuzione e dell'allegato annesso possono in astratto considerarsi non solo direttamente applicabili, ma anche direttamente efficaci, nei casi in cui presentino carattere chiaro, preciso e incondizionato».

si gioca nel perimetro ristretto degli emendamenti in sede di conversione<sup>65</sup>. La posizione di mediatore dell'esecutivo e l'elevato tecnicismo delle materie coinvolte<sup>66</sup>, a ogni modo, se per un verso determinano una preferenza naturale per le fonti governative in sede attuativa<sup>67</sup>, per altro verso non si traducono necessariamente nella marginalità delle camere. Ed è proprio su tale terreno – come accennato – che l'impiego dell'AI può costituire un fattore di riequilibrio del ruolo del parlamento, invertendo così almeno in parte una parabola che parrebbe relegarlo alla periferia del processo decisionale rispetto sia al governo che alle istituzioni europee.

Le assemblee rappresentative, infatti, a fronte di atti configurabili in definitiva come piani di *performance*<sup>68</sup> che individuano in maniera puntuale i fini (assi strategici, priorità, *target* e *milestones*), gli strumenti (le tipologie di provvedimenti da adottare) e le risorse (organizzative e finanziarie) da impiegare, vengono a disporre di parametri quantitativi, qualitativi e cronologici non solo politicamente, ma anche giuridicamente vincolanti, sulla cui base indirizzare e controllare l'operato dei governi e delle amministrazioni in sede attuativa<sup>69</sup>. Come noto, la presenza di un parametro è elemento coesistente per esercitare un controllo e attivare, di conseguenza, la responsabilità del controllato<sup>70</sup>; l'elevato tasso di dettaglio del parametro, peraltro, consente di circoscrivere e rendere più efficace anche l'attivazione dei poteri conoscitivi o ispettivi e di orientare la funzione d'indirizzo. La stessa circostanza che l'intervento del parlamento non preceda, ma si innesti sul tronco di opzioni regolatorie e finanziarie già in parte delineate, potrebbe agevolare il compito pure sotto il profilo della funzione normativa, dove le camere sono in grado di esercitare una preziosa attività "trasformativa" di sintesi, aggiustamento e

---

<sup>65</sup> Cfr. D. DE LUNGO, *L'eredità di Next Generation EU*, cit., 74.

<sup>66</sup> Fattori, del resto, «non da oggi» connessi alle «politiche co-decise in sede europea»: così N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., vii.

<sup>67</sup> In tal senso, netta è la prospettazione di E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, Lettera n. 5/2022, in *Associazione dei costituzionalisti (AIC)*, secondo cui «il PNRR s'inserisce, quindi, nel nostro sistema delle fonti (sempre che ancora si possa definire tale) in modo dirimpante condizionandone il contenuto, i tempi ed i soggetti che avranno la possibilità di elaborare ed approvare i testi. L'unica strada percorribile, per un'attuazione celere della normativa richiesta dal PNRR, è data da atti normativi di provenienza governativa, decreti legge, leggi delega e conseguenti decreti legislativi, sui quali lo spazio per l'influenza degli altri interlocutori istituzionali, Parlamento e Regioni, è assai compresso».

<sup>68</sup> L'espressione è di N. LUPO, *Memoria per audizione presso i Comitati per la legislazione di Camera e Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva congiunta su "Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione"*, tenutasi lunedì 18 marzo 2024, a pagina 11 del testo depositato.

<sup>69</sup> Peraltro, come già argomentato nel paragrafo 4 cui si rinvia, l'impiego dell'AI specie in una prospettiva di *evidence-based policymaking* può fornire dati e informazioni utili ai parlamenti per indirizzare *ex ante* gli esecutivi prima dell'avvio delle trattative con le istituzioni europee, che poi si cristallizzano negli impegni.

<sup>70</sup> Spunti in tal senso in G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX Giuffrè, Milano, 1988, 1341 ss.

compensazione del *decision making* rispetto alle istanze delle diverse anime della maggioranza e delle opposizioni<sup>71</sup>.

Da tale angolo visuale, le potenzialità dell'AI sono notevoli. I sistemi d'intelligenza artificiale, lavorando anche su base predittiva, possono fra l'altro: contribuire a raccogliere ed elaborare da una pluralità di fonti la ragguardevole mole di dati richiesta, sia relativa ai singoli interventi che al più ampio contesto entro cui essi si collocano, così governando una complessità informativa difficilmente perscrutabile altrimenti; offrire supporto nella valutazione *ex ante* ed *ex post* dell'impatto della regolazione pure in termini di oneri economici e amministrativi, giocando così un ruolo nei processi di semplificazione; calcolare obiettivi e cronoprogrammi di *policies* realistici; stimare tassi o probabilità di attuazione degli impegni; agevolare, tramite *prompt* e risposte in linguaggio naturale non specialistico, l'interfaccia dell'utente politico rispetto a settori ad elevato coefficiente tecnico oppure a informazioni di difficile estrapolazione, quali ad esempio quelle relative alla disponibilità di coperture finanziarie.

Specie se entrambe le condizioni qui ipotizzate – cioè la stabilizzazione del “modello PNRR” come metodo di governo nei nuovi piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine e l'impiego sistematico di *software* AI adeguati all'interno delle camere – dovessero realizzarsi, potrebbero a loro volta propiziare alcuni ulteriori sviluppi.

Anzitutto, sul piano del *drafting* normativo, la struttura degli impegni assunti in sede europea potrebbe riflettersi anche nella legislazione nazionale, specie quella più direttamente attuativa, determinandone una fisionomia “per obiettivi” anch'essa contraddistinta, quindi, da indicatori qualitativi, quantitativi e cronologici che traspongono, integrano o specificano quelli concordati a livello europeo. Tale fisionomia potrebbe costituire un'evoluzione, un completamento, forse anche una correzione, rispetto a quelle che in dottrina, con riguardo alle tendenze degli ultimi anni, sono state definite – per vero, non senza accenti critici – “leggi procedimento”<sup>72</sup> o “leggi a cannocchiale”<sup>73</sup>, cioè leggi che demandano la maggior parte degli aspetti sostanziali della decisione a fasi ulteriori e successive, individuando i soggetti (diversi dal

---

<sup>71</sup> D. DE LUNGO, *L'eredità di Next Generation EU*, cit., 80 e 83. Emblematica, nel caso italiano, è la statistica relativa agli emendamenti approvati dalle Camere in sede di conversione dei decreti-legge: a livello di dati, nella XVIII Legislatura i testi dei decreti-legge, nel passaggio parlamentare, sono cresciuti del 70,43% con riferimento al numero di parole e del 65,97% con riferimento al numero di commi; si tratta di dati in aumento rispetto alla XVII Legislatura e in linea con quelli dei primi mesi della XIX Legislatura. Cfr. *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - Rapporto 2022-2023*, elaborato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, disponibile al seguente link: <https://www.camera.it/temiap/2023/07/13/OCD177-6539.pdf>

<sup>72</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, cit., 36 e nt. 21, in cui a sua volta riporta l'espressione a VALERIO DI PORTO.

<sup>73</sup> Così R. ZACCARIA, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011, 15 ss. La metafora è ripresa anche da F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 61.

parlamento) deputati ad adottare gli atti attuativi e i relativi procedimenti o adempimenti. Per quanto sopra illustrato, in questo scenario un parlamento AI *powered* avrebbe margini più ampi per esercitare le sue funzioni d'indirizzo e controllo: pur preservando gli spazi per una fisiologica attività di riempimento per gli atti attuativi – peraltro utili a evitare la già sovrabbondante prassi di sovraccaricare o amministrativizzare la legge<sup>74</sup> – la definizione degli obiettivi preserverebbe infatti al parlamento il nucleo della deliberazione e, al contempo, precostituirebbe il parametro per le attività di verifica.

Venendo a un secondo aspetto, occorre considerare come già oggi i parlamenti, nella loro posizione non solo di utenti ma anche di produttori della conoscenza<sup>75</sup>, non siano realtà isolate, ma si situino all'interno di una rete di istituzioni (per citarne alcune: assemblee rappresentative europee, regionali e locali, organi giurisdizionali, amministrazioni, autorità indipendenti, organizzazioni internazionali) che nell'ambito della propria attività generano, raccolgono ed elaborano dati e informazioni, e che potrebbero, in tale ottica, beneficiare di un significativo *empowerment* grazie all'impiego dell'AI. Tuttavia, in forza della loro centralità assiologica nel circuito democratico-rappresentativo, ai parlamenti si offre l'occasione in virtù della tecnologia di assumere su di sé la nuova funzione di punto di confluenza e snodo di questo vasto patrimonio conoscitivo. Il suo consapevole impiego potrebbe portarli ad esercitare – in un sistema strutturato a mò di raggiera, in cui i parlamenti si collocano idealmente al centro – il ruolo di “meta-sovrani”, cioè di coordinatori, almeno per le fasi di indirizzo e controllo, dei diversi centri decisionali in cui si articola la *governance* multilivello, irradiandoli così del controllo e, al contempo, della legittimazione democratica. Il risultato sarebbe ulteriormente rafforzato là dove si renda disponibile e, soprattutto, intellegibile anche per i cittadini questo patrimonio conoscitivo, tramite strumenti di AI che, alimentandosi dalle ricche banche dati delle informazioni e dai *dossier* predisposti dalle amministrazioni parlamentari, già accessibili *online*, possano consentire agli utenti di effettuare ricerche o porre quesiti in linguaggio naturale non specialistico.

---

<sup>74</sup> In argomento, fra molti, si vedano da diverse angolazioni prospettiche F. GALGANO, *Diritto dell'economia*, in *Enc. del Nov.*, I Suppl., Treccani, Roma, 1989, 284 ss.; A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997, 5 ss., là dove si evoca peraltro la celebre nozione dello «Stato osmotico»; N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998, *passim*; G. PELLEGRINO, *Legificazione della società e amministrativizzazione della legge nell'esperienza giuridica contemporanea: a proposito di una recente critica dell'ipertrofia legislativa*, in *Riv. amm. Rep. It.*, nn. 1-2/2000, 9 ss.; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, CEDAM, Padova, 2001, 1 ss.; P. RIDOLA, *Libertà e diritti*, cit., 96 e 125 ss.; S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007, 35 ss.; S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2015, *passim* e spec. 7 ss., nonché ID., *Amministrare la Nazione*, Mondadori, Milano, 2023, 63 ss.; D. DE LUNGO, *La dialettica fra politica e burocrazia*, cit., 88 ss.

<sup>75</sup> In relazione alla «ability for parliaments to produce and organise knowledge» si rinvia alla compiuta analisi di G. RIZZONI, *Parliamentarism and Encyclopaedism: Parliamentary Democracy in an Age of Fragmentation*, Hart Publishing, Oxford, 2024. Spunti specificamente legati all'AI già in A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *PARLTECH*, cit., 8 ove si evidenziava come «il Parlamento [...] nell'esercizio della propria attività, produce ed è destinatario di una mole rilevante di dati».

Infine, appare meritevole di considerazione un terzo profilo. L'AI è una tecnologia che, almeno fino a oggi, a fronte di ingenti risorse in fase di sviluppo e addestramento, presenta costi di utilizzo minimi per gli utenti, soprattutto se messi a confronto con quelli che, sul piano del denaro e del tempo, sarebbe necessario sopportare ricorrendo a strumenti alternativi. Proprio la disponibilità, a tali agevoli condizioni, di *software open* o a maggior ragione di applicativi dedicati di AI per i singoli parlamentari, tanto di maggioranza quanto di opposizione, consentirebbe loro di emanciparsi da quella che sovente può configurarsi come una situazione di vera e propria dipendenza informativa (oltreché tecnica) non solo dal governo o dall'amministrazione, ma anche dal partito o dal gruppo di riferimento, rompendo le barriere di accesso alla conoscenza legate a fattori economici o alla complessità di attingere alle fonti. Ciò consente, in astratto, una riesplorazione dei presupposti sostanziali per l'esercizio della libertà di mandato ex art. 67 Cost., in una dimensione più individuale e meno astretta a condizionamenti partitici, e per una potenziale deconcentrazione, o ri-diffusione, della forma di governo rispetto alla verticalizzazione dei processi decisionali. Inoltre, il maggior bagaglio di dati e informazioni, che l'AI può estrapolare in maniera selettiva per ambiti geografici e categorie socio-economiche, consente al parlamentare anche una rappresentanza e una cura più efficace ed effettiva degli interessi del territorio o della *constituency* di riferimento.

## 6. Il coinvolgimento degli *stakeholders* nei procedimenti parlamentari con il supporto dell'AI

In chiave complementare agli argomenti già sviluppati va considerata – sempre nella chiave dell'apporto degli strumenti di AI generativa – l'apertura dei procedimenti deliberativi ai soggetti pubblici e privati portatori degli interessi intercettati dalla decisione, secondo il modello che, nel dibattito costituzionalistico, va sotto il nome di democrazia deliberativa<sup>76</sup>, mentre, per le amministrazioni, specie le autorità indipendenti, si traduce nelle varie forme di consultazione pubblica<sup>77</sup>.

Alcuni studi politologici hanno evidenziato come il coinvolgimento degli *stakeholders* – ai nostri fini – assuma rilievo sotto due profili.

---

<sup>76</sup> In un panorama di riferimenti bibliografici assai ricco, cfr., anche per ulteriori coordinate, J. ELSTER (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998; R. DE MUCCI, *Micropolitica*, cit., 260 ss.; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Giuffrè, Milano, 2011, 274 ss.; A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carocci, Roma, 2013; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Il Mulino, Bologna, 2013; P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2018.

<sup>77</sup> In proposito, per un inquadramento generale, cfr. almeno F. MERUSI, *Democrazia ed autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 2000, 27 ss. e M. D'ALBERTI, A. PAJNO (a cura di), *Arbitri del mercato*, Il Mulino, Bologna, 2010, *passim*. Per uno sguardo alla prassi recente, cfr. C. RAIOLA, *Le consultazioni pubbliche*, in V. DI PORTO, E. ESPA (a cura di), *L'analisi di impatto*, cit., 115 ss.

Anzitutto, essi costituiscono per i politici, specie parlamentari, una fonte alternativa, e in ipotesi concorrenziale, di informazioni rispetto agli uffici amministrativi nei diversi ambiti di *policies*. Anche ciò dunque concorre ad allentare il tendenziale monopolio cognitivo del governo o della burocrazia e aiuta a compensare l'asimmetria informativa del politico, sia pure nell'assunto che anche gli *stakeholders*, nell'auto-rappresentare i propri interessi, proveranno a orientare la scelta del decisore in senso a sé favorevole, in modo speculare a quanto avviene per la c.d. deriva burocratica.

Inoltre, i portatori d'interessi, in quanto destinatari delle decisioni, offrono un presidio al politico sull'operato del governo e dell'amministrazione, controllando e segnalando eventuali devianze o comportamenti opportunistici rispetto agli indirizzi politici<sup>78</sup>. Da qui l'osservazione, formulata sulla base di un calcolo costi-benefici, che il controllo dei politici verso i burocrati e dei parlamentari verso il governo si realizza più attraverso «l'allarme antincendio» delle segnalazioni che provengono da elettori e gruppi d'interesse, che non mediante l'oneroso (in termini di tempo e risorse) «pattugliamento di polizia» realizzato con le sanzioni minacciate o irrogate<sup>79</sup>. La stessa presenza di un monitoraggio da parte dei portatori d'interesse induce *ex ante* l'amministrazione a non allontanarsi dalle linee tracciate dal politico, riducendo così la necessità di interventi correttivi *ex post*. Non va trascurato, peraltro, che il coinvolgimento degli *stakeholders* nell'implementazione delle politiche consente ai politici di osservare costantemente il proprio grado di consenso, cruciale ai fini della loro rielezione o promozione a incarichi più prestigiosi<sup>80</sup>.

Il meccanismo qui delineato, in sostanza, iscrive e in parte risolve le problematiche affrontate nella presente analisi all'interno delle dinamiche di competizione fra *élites* (nella fattispecie, politici, burocrati e portatori d'interessi) che caratterizzano le odierne democrazie pluraliste<sup>81</sup>.

Da questa angolatura, l'impiego dell'AI alle dinamiche d'interrelazione fra parlamentari e *stakeholders* consente ai primi di verificare e filtrare le informazioni fornite dai secondi rispetto a possibili tentativi di condizionamento, così garantendone l'autonomia e indipendenza nella valutazione degli elementi offerti.

---

<sup>78</sup> Cfr. M. MCCUBBINS, R. NOLL, B. WEINGAST, *Structure and Process. Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies*, in *Virginia Law Review*, 1989, 75, 431 ss., anche sulla base degli studi empirici di M. FIORINA, *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, Yale University Press, New Haven, 1977. Per una ampia disamina, cfr. P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 413 ss.

<sup>79</sup> L'immagine, tradotta, è di M. MCCUBBINS, T. SCHWARTZ, *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms*, in *American Journal of Political Science*, 28, 1984, 165 ss., richiamati anche da P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 415.

<sup>80</sup> Cfr. ancora P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 415.

<sup>81</sup> Sul punto, cfr. almeno R.A. DAHL, *A critique of the ruling elite model*, in *American political science review*, LII, 1958, 463 ss.; J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, cit., *passim*; G. SARTORI, *Democrazia competitiva ed élites politiche*, in *Rivista italiana di scienza politica*, VII, 1977, 327 ss.; G. SOLA, *Élites, teoria delle*, in *Enc. sc. soc.*, Treccani, Roma, 1993, *ad vocem*.



In altri, e più semplici, termini, l'AI può fungere da mezzo per ridurre l'asimmetria informativa fra politici, parlamentari compresi, e portatori d'interessi.