

I *big data* e i rischi per la democrazia rappresentativa*

Marco Betzu – Gianmario Demuro**

Sommario

1. La partecipazione digitale e le sue illusioni. – 2. *Big data* e semplificazione politica. –
3. *Big data* e poteri privati.

1. La partecipazione digitale e le sue illusioni

La prima consapevolezza dalla quale possiamo partire è che gli strumenti di partecipazione digitale dipendono da un c.d. “eco-sistema” digitale che è, in buona sostanza, frutto dello sforzo creativo di soggetti privati.

Gli attuali sistemi digitali sono, in prevalenza, sistemi che si alimentano attraverso i dati che, in vario modo, le persone producono e che vengono poi restituiti, sotto forma di algoritmi o di strumenti di condivisione. In sintesi, le persone che rinunciano ai propri dati sono poi le stesse che ne usufruiscono in forma di dati aggregati per le finalità più diverse e tra queste vi può essere la partecipazione democratica, così come anche la “profilazione” elettorale¹. Oggi, pertanto, la partecipazione digitale al processo democratico, più che dipendere da strumenti predisposti allo scopo da un soggetto pubblico che li progetta e li realizza come parte della formazione della decisione democratica, deriva da come l’eco-sistema digitale nel quale si realizza la partecipazione è formato. Perciò sempre più spesso avremo strumenti di partecipazione diversi a seconda delle piattaforme digitali utilizzate (Facebook, Twitter o Instagram).

Sunstein ha spiegato bene il ruolo delle c.d. *echo chambers* nella costruzione del *daily me*, che si rafforza in questi contesti digitali a seconda del livello di partecipazione². Ogni giorno, infatti, se ci si rivolge alle piattaforme digitali per “partecipare” alla discussione politica sarà facile rafforzare le proprie convinzioni in contesti digitalmente definiti ai quali partecipano solamente coloro che già condividono le nostre opinioni.

Un discorso a parte deve essere, invece, fatto per gli strumenti “tradizionali” di partecipazione quali ad esempio il voto online, le piattaforme consultive, i blog e altri ancora. Per questi strumenti la possibilità che possano essere annoverati come strumenti

* Il presente lavoro è stato realizzato nell’ambito del progetto di ricerca finanziato dalla Regione Sardegna su “Governance dei Big data e politiche pubbliche”.

** I par. 1 e 2, che sviluppano un intervento ospitato nel forum del 15 dicembre 2019 su *Le sfide della democrazia digitale* della Rivista del Gruppo di Pisa, sono da attribuire in via esclusiva a Gianmario Demuro; il par. 3 a Marco Betzu.

¹ Sulla profilazione cfr., da ultimo, R. Montaldo, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo, e riforme costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2019, 789 ss.

² C.R. Sunstein, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton, 2017, 3 ss.

di partecipazione al processo democratico dipende dalla capacità di definizione della non manipolabilità del risultato. E tuttavia, proposte come quella in discussione in Parlamento sulla riforma dell'articolo 71 della Costituzione³ sembrano avere un unico sbocco finale: la semplificazione apparente di decisioni complesse in un unico atto.

Questa prospettiva di decisioni immediate, automatiche, veloci, non contrattabili, a-territoriali è accompagnata, paradossalmente, proprio dallo sviluppo tecnologico dell'intelligenza artificiale, uno sviluppo talmente rapido e invadente da richiedere la redazione da parte della Commissione Europea di un Progetto di orientamenti etici per una IA affidabile. Il documento massimizza le opportunità dell'intelligenza artificiale, ma postula un approccio antropocentrico, chiedendo alla macchina di rispettare l'uomo e di garantire la finalità etica dell'intelligenza artificiale mediante il rispetto di parametri etici.

Gli umani, dunque, si occupano dei limiti da definire per le macchine e, le macchine, devono essere rese responsabili e tracciabili, devono agire per il benessere dei cittadini. Esse potranno decidere prima e meglio dell'Uomo solamente se lo riconosceranno al centro della decisione. Mentre ci accingiamo a regolare le macchine, le proposte di decisione immediata, contrapponendo il Popolo al Parlamento, non hanno nulla a che fare con la democrazia diretta, perché la decisione immediata ha un decisore che definisce tra pochi la decisione da prendere: attivando il sistema binario Sì/No si perdono tutte le altre possibilità di decisione.

La democrazia, infatti, soprattutto nella sua declinazione rappresentativa, è uno strumento di decisione fondato sulla comparazione, sulla distinzione, sulla contrapposizione e non su un'unica prospettiva indicata da una minoranza. La democrazia è tecnica di decisione, proprio a principiarsi dal dialogo tra persone e culture, volta a superare l'asimmetria di informazione che non permette decisioni informate a chi decide in assenza di informazioni. Per evitare l'uso smodato e inconsapevole dell'intelligenza delle macchine – che può portare, a costruire procedure automatiche inconsapevoli, fatte per apparire democratiche – la limitazione da parte degli umani è orientata alle decisioni non complesse. Se si concedesse alle macchine di prendere decisioni apparentemente dirette, decisioni non confrontabili con decisioni precedenti, decisioni senza passato, decisioni destinate a rimanere nell'istante, non avremo uno sviluppo della democrazia ma una democrazia artificiale.

2. Big data e semplificazione politica

La rappresentanza politica è considerata in crisi da almeno un secolo. Come ha scritto di recente Runciman, già Ghandi riteneva che «un sistema politico che dipendeva da funzionari eletti per prendere decisioni a nome nostro non sarebbe mai riuscito a salvarci da quell'esistenza artificiale. Come avrebbe potuto? La democrazia rappresentativa era essa stessa artificiale. Ormai era alla mercé delle macchine. Operava tramite

³ Sulla quale si v. M. Betzu – P. Ciarlo, *Il quorum referendario come argine alla democrazia plebiscitaria*, in C. Bergonzini - A. Cossiri - G. Di Cosimo - A. Guazzarotti - C. Mainardis (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, 213 ss.

Simposio: Internet e democrazia. L'uso dei *big data* da parte del decisore politico

la macchina dei partiti, la macchina della burocrazia, la macchina del denaro. I cittadini erano consumatori passivi del loro destino politico. Premiamo un bottone e ci aspettiamo che il governo risponda»⁴.

La paura della crisi della democrazia causata dai *big data* non è molto diversa da quella determinata dalle macchine dei partiti. La differenza sta nella difficoltà di conoscere i meccanismi di persuasione politica che possono essere attivati da un uso deviato delle macchine le quali, aggregando i dati, possono essere utilizzate per indirizzare il consenso: «I partiti si affidano a grandi database automatici per condurre le loro campagne. I governi usano sempre più i *big data* per gestire e fornire l'assistenza sanitaria e altri servizi pubblici. Questi computer non cercano di sopraffarci, non vogliono conquistare nulla: sono privi di una simile volontà»⁵. Le macchine non perseguono la fine della democrazia ma, come sempre, dipende da chi le usa. Si tratta in questo caso di disciplinare il verso degli algoritmi rendendoli il più possibili neutri.

Per valutare questa prospettiva dovremmo servirci di dati di analisi sociologica, considerando il comportamento di chi rinuncia ai propri dati per riaverli indietro tramite un messaggio politico semplificato. A prima vista, infatti, chi decide per questo scambio sembrerebbe predisposto ad accettare la semplificazione del messaggio politico. Naturalmente ciò non significa che sia di per sé accettabile una manipolazione dei dati proprietari; tuttavia, tale circostanza ci interroga sulla possibilità di regolazione eteronoma nel caso in cui è il singolo proprietario del dato a decidere, autonomamente, di cederlo. In termini regolatori dovremmo poter classificare in modalità diverse la disponibilità individuale dei dati e stabilire quali possano essere ceduti e quali debbano essere considerati personalissimi. In ogni caso dobbiamo essere consapevoli che gli strumenti di elaborazione attuali dei *big data* cambiano del tutto il paradigma del messaggio politico e, di conseguenza, la costruzione della rappresentanza politica. In argomento abbiamo sostenuto che la tecnologia si espande in un contesto in cui la democrazia rappresentativa è già in crisi: pertanto il messaggio politico non dipende tanto dal mezzo che si utilizza, bensì dalle forze politiche che lo elaborano⁶.

Come abbiamo sostenuto prima, l'utilizzo dei *big data* dipende da algoritmi scritti da uomini, che ne indirizzano l'utilizzo secondo le proprie convenienze. Questa è la pericolosa illusione di una democrazia immediata che possa limitarsi a discutere online, imponendo al Parlamento la sua volontà regolativa. Nessuna comparazione sarà possibile tra i resoconti parlamentari per chiarire l'intento del legislatore rappresentativo, nessuna volontà potrà emergere tra discussioni solamente virtuali. Chi definisce l'intenzione normativa di chi approva all'istante le regole? Chi certifica la loro genuinità? Si dice che il referendum propositivo che è in discussione in Parlamento porterà maggiore partecipazione democratica. Vero è il contrario perché in democrazia nessuna decisione può essere presa senza che chi è diverso o minoranza possa esprimersi, opporsi, dialogare apertamente, proporre opinioni differenti. Così come nessuna ge-

⁴ D. Runciman, *Così finisce la democrazia. Paradossi, presente e futuro di un'istituzione imperfetta*, Torino, 2019, 109.

⁵ Ivi, 111.

⁶ Si v. M. Betzu - G. Coinu - G. Demuro, *Gobernanza de los macrodatos y democracia representativa*, in *Revista de Derecho Político*, 106, 2019, 255 ss.

ometria dei dati inseriti in una macchina artificiale potrà restituire, tantomeno oggettivamente, il punto di vista di portatori d'interessi contrapposti che siedono in un organo rappresentativo e discutono in pubblico di un tema rilevante per la comunità. Il progetto scritto dai promotori del referendum propositivo potrà certamente porre all'attenzione del dibattito pubblico un tema che fatica a entrare nell'agenda politica parlamentare ma nessuna regola prevista dal progetto di revisione costituzionale ci rassicura su: chi è responsabile delle macchine referendarie che preparano la decisione? Sulla circostanza di chi scrive gli algoritmi referendari? Chi li predispone? Che idea ha degli interessi messi in discussione il software scritto per governarli? In sintesi, l'uso delle piattaforme digitali in assenza di una regolazione trasparente può, allo stato, contribuire a scrivere una democrazia artificiale.

3. *Big data* e poteri privati

È stato evidenziato che «l'introduzione dei *big data* nell'armamentario dello stratega politico promette un controllo capillare dell'organizzazione delle campagne elettorali, dalla pianificazione alla definizione dell'agenda, dalla costruzione del consenso al monitoraggio dei risultati»⁷. In particolare, l'Autore da ultimo citato ha dimostrato come, a partire dalla profilazione degli elettori, sia possibile determinare con ragionevole certezza «la disponibilità degli stessi ad attivarsi nelle attività di campagna» (*behaviour*); «prevedere le preferenze politiche ed elettorali dei cittadini» (*support score*); «individuare quali individui rispondono a quali sollecitazioni persuasive» (*responsiveness score*)⁸.

La principale funzione dei *big data* è quella di costituire il presupposto per attività di *microtargeting* politico, consistenti nell'influenzare specifici gruppi di elettori tramite l'invio di messaggi mirati, basati sulle preferenze e sulle caratteristiche personali. In questo modo si possono raggiungere numerosi risultati, primo fra tutti quello di plasmare l'immagine del candidato in funzione delle aspettative – *day by day* – dell'eletturato di riferimento⁹.

Ecco, dunque, che lo strumento dei *big data* si presta a divenire un grimaldello attraverso il quale incidere sulla democrazia rappresentativa¹⁰, perché consente «di raggiungere persona per persona i singoli elettori in modo sostanzialmente occulto [...]. I capi carismatici che interpretano lo spirito del popolo e con esso dialogano nelle adunate oceaniche, sono sostituiti da capi carismatici digitali. Società più o meno anonime coniugano capacità di gestire *big data* e profili individuali orientando il voto, o almeno quella quantità di voti sufficiente per fare la differenza e vincere le elezioni»¹¹. I *big data*, infatti, sono il cuore funzionale, la benzina, del sistema di *computational propaganda* mediante il quale gli attori politici – e i loro strateghi elettorali – combinano «algoritmi,

⁷ R. De Rosa, *L'uso dei big data nella comunicazione politico-elettorale*, in, *Comunicazione politica*, 2, 2018, 201.

⁸ *Ibidem*.

⁹ O. Papakyriakopoulos - S. Hegelich - M. Shahrezaye - J.C. Medina Serrano, *Social media and microtargeting: Political data processing and the consequences for Germany*, in *Big Data & Society*, July–December, 2018, 2.

¹⁰ Cfr. M. Betzu - G. Coinu - G. Demuro, *op. cit.*

¹¹ P. Ciarlo, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della Rete*, in *Rivista AIC*, 2, 2018, 10.

Simposio: Internet e democrazia. L'uso dei *big data* da parte del decisore politico

automazione e *content curation* per diffondere informazioni strategiche attraverso i *social media* ed ottenere gli effetti sperati»¹².

In questo contesto, il ruolo svolto dalle *tech companies* è cruciale¹³. Esse, «dietro l'apparente gratuità dei propri servizi, richiedono all'utente quale "contropartita" [...] la cessione (in varia misura e a vario titolo) di dati di eterogenea natura (riguardanti sia la sfera personale sia, più in generale, inclinazioni, gusti e preferenze)»¹⁴, e ciò fanno non solo al fine di acquisire vantaggi diretti nel proprio mercato di riferimento, ma anche per rivenderli «successivamente a terzi, che, a loro volta, ne usufruiscono al fine di consolidare la propria posizione nei mercati di riferimento»¹⁵.

Lo scandalo generato da Cambridge Analytica, che ha visto coinvolta Facebook, mostra molto bene come il fenomeno non sia affatto limitato alla sfera economica, ma possa anche concretamente incidere sul funzionamento del gioco democratico: «il più pericoloso dei poteri della rete è quello di manipolare il voto»¹⁶. Si è venuta così a determinare «la singolare situazione per cui gli stessi soggetti che si sono trovati a gestire gli strumenti tecnologici che rendono possibile la più ampia partecipazione all'accesso ed alla diffusione dell'informazione sugli spazi digitali sono allo stesso tempo coloro i quali sovrintendono al flusso dei contenuti che possono transitare sulla rete, in quanto presiedono alla loro rimozione, selezione ed organizzazione»¹⁷. Questo potere ha un rilievo enorme, se solo si pone mente al fatto che Facebook ha superato i 2,3 miliardi di utenti mensili, rappresentando il *social network* più utilizzato al mondo¹⁸.

Se i «*social network* sono definitivamente divenuti parte integrante della dieta informativa quotidiana dei cittadini»¹⁹, diviene allora ineludibile un *enforcement* del principio della concorrenza, in modo da spezzare quella perversa combinazione di «effetti di rete, economie di scala, pratiche di *lock-in*, economia dei *Big Data*»²⁰ di cui ha parlato Pitruzzella nella sua ultima Relazione quale Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. I *social media*, in quanto rendono più agevole la pubblica discussione, possono essere uno strumento a favore della democrazia, purché però non siano nelle mani di un numero troppo ristretto di soggetti i quali, per la loro posizione, sarebbero portati a dominare «*how public opinion is organized and governed*»²¹.

Il tema è solo apparentemente nuovo, perché cela in sé antichi pericoli.

Già nel Federalist n. 10 James Madison metteva in guardia dal potere delle fazioni,

¹² R. De Rosa, *op. cit.*, 202.

¹³ Sia consentito rinviare a M. Betzu, *Libertà di espressione e poteri privati nel cyberspazio*, in *Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, 1, 2020, 120 ss.

¹⁴ B. Rabai, *I «big data» nell'ecosistema digitale: tra libertà economiche e tutela dei diritti fondamentali*, in *Amministrare*, 3, 2017, 407 ss.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ P. Ciarlo, *op. cit.*, 11.

¹⁷ R. Petruso, *Le responsabilità degli intermediari della rete telematica. I modelli statunitense ed europeo a confronto*, Torino 2019, XVIII.

¹⁸ *Nonostante tutto Facebook continua a crescere*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 febbraio 2019.

¹⁹ AGCOM, *Big data. Interim report nell'ambito dell'indagine conoscitiva di cui alla delibera n. 217/17/CONS*, 2018, 6.

²⁰ AGCM, *Relazione annuale*, 2018, 10.

²¹ J.M. Balkin, *Free Speech is a Triangle*, in *Columbia Law Review*, 7, 2018, 2035.

intese come gruppi di cittadini polarizzati su un interesse loro proprio e in contrasto con l'interesse generale, che sono favorite da un'opinione pubblica che si forma e si diffonde rapidamente, esattamente come accade nei *social network*. Se per Madison i leader divisivi possono appiccare il fuoco nel proprio elettorato, i meccanismi della democrazia rappresentativa – che egli chiama “*republic*” in contrapposizione alla democrazia diretta – consentono di raffreddare le passioni, incoraggiando alla riflessione e alla giusta considerazione dei «*long-term interests rather than short-term gratifications*»²². Tempo della riflessione che le piattaforme sociali digitali hanno disintegrato, consentendo alla persuasione digitale di prendere il posto della dialettica democratica fondata sul confronto tra opinioni diverse.

Quale, dunque, la soluzione?

Se, come si è visto, la funzione manipolativa dei *big data* fa leva sulla capacità di influenzare l'elettorato, occorre rendere quest'ultimo meno sensibile al virus della persuasione digitale, più in grado di comprendere il valore dei diritti e le virtù dei pesi e contrappesi propri delle democrazie rappresentative. L'educazione “costituzionale” costituisce, forse, il più incisivo freno ai pericoli della “faziosità” temuta da Madison: «*A popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or, perhaps both*»²³.

²² J. Rosen, *America Is Living James Madison's Nightmare*, in *The Atlantic*, October 2018.

²³ *James Madison to W. T. Barry*, August 4, 1822.