



27 MAGGIO 2020

Intelligenza artificiale e nuove forme di  
interazione tra cittadino e pubblica  
amministrazione

di **Cristiana Benetazzo**

Professore associato di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Padova



# Intelligenza artificiale e nuove forme di interazione tra cittadino e pubblica amministrazione \*

**di Cristiana Benetazzo**

Professore associato di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Padova

**Abstract [It]:** Il presente contributo, che rielabora l'intervento introduttivo tenuto nell'ambito della Seconda Conferenza di Icon.s su "Le nuove tecnologie per il diritto pubblico", tenutasi a Firenze il 22-23 novembre 2019 è dedicato all'impatto delle tecnologie emergenti sulla pubblica amministrazione, alla luce degli atti di riferimento a livello europeo e nazionale nonché delle prime pronunce giurisprudenziali. Sotto il profilo giuridico, l'impiego dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione pone la necessità di garantire i principi e le garanzie procedurali, quali l'obbligo di motivazione, e assicurare trasparenza e apertura non solo dei dati, ma anche della logica degli algoritmi e del processo di funzionamento dei servizi. Al riguardo possono rivelarsi particolarmente critici la definizione della titolarità di dati, algoritmi e relative soluzioni di intelligenza artificiale nonché l'individuazione delle responsabilità. Nel contributo saranno esaminati alcuni strumenti idonei ad affrontare le principali questioni analizzate, tratteggiando scenari per un utilizzo giuridico ed etico dell'intelligenza artificiale in ambito pubblico.

**Abstract [En]:** This contribution, which elaborates the introductory speech within the ICONS Second Conference on new technologies for public law held in Florence on 22-23 November 2019, is dedicated to the impact of emerging technologies on public administration in light of the reference at European and national level as well as the first jurisprudential rulings. From a legal point of view, the use of artificial intelligence in public administration poses the need to guarantee procedural principles and guarantees, such as the obligation to motivate and ensure transparency and openness not only of data but also of the logic of algorithms and service operation process. In this regard, the definition of data ownership, algorithms and related artificial intelligence solutions, as well as the identification of responsibilities, can be particularly critical. The contribution will examine some tools suitable for addressing the main issues analyzed, outlining scenarios for a legal and ethical use of artificial intelligence in the public sphere.

**Sommario:** 1. Intelligenza artificiale e globalizzazione: il quadro in ambito pubblico. – 2. Dall'amministrazione digitale alla partecipazione, in forma telematica, ai processi decisionali delle P.A. – 3. (Segue) Trasparenza e digitalizzazione come misure di prevenzione della corruzione: il caso delle linee guida ANAC. – 4. Considerazioni conclusive: l'uso di algoritmi nel contesto dell'attività decisionale delle Pubbliche Amministrazioni tra rischi ed opportunità.

## 1. Intelligenza artificiale e globalizzazione: il quadro in ambito pubblico.

Nel pieno di quella che, a ragione, è stata definita la "quarta rivoluzione industriale"<sup>1</sup>, il settore delle

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo rielabora, con alcune integrazioni, l'intervento introduttivo svolto nell'ambito della Seconda Conferenza di Icon.s su "Le nuove tecnologie per il diritto pubblico", tenutasi a Firenze il 22-23 novembre 2019.

<sup>1</sup> L'espressione "industria 4.0" è divenuta negli ultimi anni di uso comune. Per un primo inquadramento del fenomeno cfr. P. LÉVY, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Milano, 1996; J. RIFKIN, *La terza rivoluzione industriale: come il "potere laterale" sta trasformando l'energia, l'economia, il mondo*, Milano, 2011; M. BREITEL, N. FRIEDERICHSEN, M. KELLER, M. ROSEMBERG, *How Virtualization, Decentralization and Network Building Change the Manufacturing Landscape: An*

amministrazioni pubbliche, così come il mondo delle imprese, è attualmente coinvolto da un inarrestabile processo di trasformazione che ha come minimo comun denominatore un alto grado di automazione e di interconnessione che sta esercitando un impatto importante sull'essere umano stesso<sup>2</sup> e sul suo modo di vivere nel proprio ambiente<sup>3</sup>: basti pensare all'utilizzo del *World-wide-web* o all'internet of things (*IoT*), solo per citare alcuni dei più recenti sviluppi imposti dall'innovazione tecnologica.

Questi fenomeni, di dimensioni ormai globali e tra loro strettamente collegati, rendono sempre più urgente una riflessione sulle ricadute che l'impiego delle ICT<sup>4</sup> produce o è atto a produrre sui processi decisionali delle istituzioni pubbliche, sui meccanismi del mercato, e più in generale, nell'ambito delle relazioni sociali.

Per introdurre questi temi, appare allora fondamentale partire da una premessa di ordine generale sull'attuale contesto in cui la velocità delle telecomunicazioni, la moltiplicazione delle fonti di informazione, l'annullamento delle distanze attraverso la rete e tutti i complessi fenomeni di trasformazione politica, socio-economica e tecnologica<sup>5</sup> riassunti nel riferimento alla c.d. globalizzazione<sup>6</sup>, conducono a sempre più evidenti limitazioni della sovranità statale (sul piano interno e su quello esterno), ma anche all'inadeguatezza dei consueti strumenti di partecipazione fondati sulla rappresentanza politica<sup>7</sup>.

---

*Industry 4.0 Perspective*, in *International Journal of Mechanical, Industrial Science and Engineering*, 2014, 8.1, 37 ss.; G.E. VIGEVANI, C. MELZI D'ERIL, M. CUNIBERTI, M. BASSINI, *Diritto dell'informazione e dei media*, Torino, 2019, 1 ss.

<sup>2</sup> Su questi più recenti sviluppi v., senza alcuna pretesa di completezza, O. POLLICINO, M. BASSINI, *Freedom of Expression and Defamation in Internet*, in J. TRZASKOWSKI, A. SAVJN (a cura di), *Research Handbook on EU Internet Law*, London, 2014, 508 ss.; ID., *The Law of the Internet between Globalization and Localization*, in M. MADURO, K. TUORI (a cura di), *Transnational Law - Rethinking European Law and Legal Thinking*, Cambridge, 2014, 347 ss.; O. POLLICINO, *The European Judicial Dialogue and the Protection of Fundamental Rights in the New Digital Environment, The Case of Freedom of Speech*, in S. MORANDO-FOADI (a cura di), *Fundamental Rights in the EU: a matter for two Courts*, Hart Publishing, London, 2015, 93 ss.; ID., *European Court of Human Rights and Italian Constitutional Court: No 'Groovy Kind of Love*, in K. SIEGLER (a cura di), *The UK and of European Court of Human Rights - A Strained relationship*, London, 2015, 362 ss.; ID., *The European and Constitutional Implications of the Google v. Vividown Saga*, Oxford, 2015, 227 ss.; A.G. BIUSO, *Corporeità, sicurezza e potere in Internet*, in *Lessico di etica pubblica*, 2018/1, 11 ss.; D.U. GALETTA, JUAN GUSTAVO CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 3/2019, 3.

<sup>3</sup> Si veda sul punto, in particolare, K. SCHWAB, P. PYKA, *Die Vierte Industrielle Revolution*, München, 2016; P. BIANCHI, *4.0 La nuova rivoluzione industriale*, Bologna, 2018.

<sup>4</sup> Come è noto, la sigla ICT rappresenta l'acronimo di *Information and Communications Technology*, ovvero l'insieme dei metodi e delle tecniche utilizzate nella trasmissione, ricezione ed elaborazione di dati e informazioni (tecnologie digitali comprese).

<sup>5</sup> Sui cui v. la nota 1.

<sup>6</sup> Per un'analisi del fenomeno da parte della dottrina giuridica cfr., anzitutto, S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma- Bari, 1997. In argomento, cfr., inoltre, le riflessioni B. CARAVITA, *Il referendum "di indirizzo" del 1989 sui poteri del parlamento europeo* in Id., *Tra crisi e riforme*, Torino, 1993, 87 ss.; G. AZZOLINI, *Dopo le classi dirigenti. La metamorfosi delle oligarchie nell'età globale*, Bari - Roma, 2017; L. CASTELLANI, A. RICO, *La fine della politica? Tecnocrazia, populismo, multiculturalismo*, Cesena, 2017; A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 23/2018.

<sup>7</sup> L'inversione di prospettiva nell'analisi del rapporto tra Autorità e libertà si deve anche alle riflessioni di V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Uffici ed impiegati pubblici dallo Statuto albertino alla Costituzione nei centocinquanta anni di Unità d'Italia (veduta di scorcio)*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 12/2011. Per una disamina dell'evoluzione del rapporto tra i due termini del binomio cfr. B.G. MATTARELLA, *Il rapporto autorità-libertà e il diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 909 ss. il quale osserva come la maggiore complessità e la frammentazione soggettiva del «momento dell'autorità» (effetto anche della

Così, ci si interroga sulle specifiche risposte che occorre dare a specifici *deficit* democratici (ad esempio, come costruire istituzioni democratiche sovra-nazionali; o come costruire nuove forme di partecipazione dei cittadini ai processi del *policy-making*; o anche come ripensare il ruolo dei partiti politici)<sup>8</sup>.

In particolare, al fenomeno sociale e, quindi, anche istituzionale, della “disintermediazione” ossia della tendenza dell’individuo a proporsi sulla ribalta sociale ed istituzionale senza la mediazione (sociale o politica) di soggetti terzi e anzi a rifiutarla si accompagna un vero e proprio “direttismo” (ossia azione diretta) che si esprime attraverso l’ampliamento delle capacità espressive umane reso possibile dalle nuove tecnologie sia di comunicazione e che di azione<sup>9</sup>.

L’immaterialità del contatto sociale in rete, cancellando molti degli elementi tradizionali della “gerarchizzazione” dei rapporti umani, allude (o, forse meglio, «illude» per usare le parole di S. Cassese)<sup>10</sup> ad un azzeramento degli elementi tipici della autorevolezza se non addirittura di quelli dell’Autorità, anche alla luce di una diffusa percezione di egualitarismo<sup>11</sup>. Impensabile, ovviamente, che da tale straordinario

---

moltiplicazione dei soggetti preposti a livello nazionale, europeo e globale all’esercizio di pubbliche funzioni), in uno con l’affermarsi di modelli non provvedimentali dell’azione amministrativa, rendano l’analisi della dialettica autorità-libertà non più pienamente adeguata al fine di descrivere i tratti fondamentali del diritto amministrativo del XXI secolo. Sulle forme innovative di coinvolgimento popolare, soprattutto a livello di enti locali, di concezione rispettivamente anglosassone o sudamericana, che la dottrina è solita far rientrare negli istituti della democrazia “deliberativa” e “partecipativa” cfr., altresì, L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, n. 4/2006, 14 ss.; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in *www.astrid – online.it*, 2 ss.; L. MAZZUCCA, *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: alcune riflessioni sul modello di Fung e Wright*, Venezia, Università IUAV, 16-18 settembre 2010, XXIV Convegno Sisp, 3 ss. E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Dir. soc.*, 3/2016, 502 ss.

<sup>8</sup> Così, a fronte di tendenze che vedono l’affermarsi di moderne forme di “oligarchia”, di potentati economici o tecno-strutture, che svuotano le sedi “tradizionali” della sovranità, la risposta, simmetrica, sembra essere quella di un “ritorno al popolo”, ovvero una visione della democrazia che si appella al recupero di un qualche ruolo immediato e diretto dei cittadini. Si noti che mentre la ripresa più recente dei richiami alla “democrazia partecipativa” si produce sull’onda dei movimenti di critica alla globalizzazione, il modello di *participatory democracy* era sorto originariamente nell’ambito dei grandi movimenti giovanili degli anni ’60 e, negli USA, in particolare, dalla mobilitazione studentesca contro la guerra nel Vietnam. L’espressione “democrazia partecipativa” è, poi, tornata alla ribalta soprattutto con i movimenti *new global* dei primi anni Duemila. Per una introduzione alle diverse forme e ai diversi istituti della democrazia diretta, con espliciti intenti applicativi, si rinvia a V. BERAMENDI e A., *Direct democracy. The international Idea Handbook*, IDEA – International Institute for democratic and electoral assistance, Stokholm, 2008.

<sup>9</sup> L’accessibilità di molti mezzi di espressione e di comportamento di tipo *low cost* e la rilocalizzazione sia digitale che materiale con le stampanti 3D sono espressione ormai tangibile di questa evoluzione “epocale”, che interessa trasversalmente ogni tipo di organizzazione e aspetto della società umana: dalle istituzioni governative e pubbliche, ai sistemi d’informazione, fino alle attività che attengono alla sfera personale e privata di ciascun individuo.

<sup>10</sup> Su tale processo evolutivo cfr. S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss., secondo cui la partecipazione può essere richiesta «per consentire all’amministrazione una migliore conoscenza dei fatti e degli interessi sui quali essa deve basare le sue scelte»; per permettere al privato di far valere i suoi diritti; per assicurare il coinvolgimento dei privati interessati nel processo decisionale sicché «essa si colloca sul crinale tra i tre principi che reggono i poteri pubblici, quello di autorità (su cui si fonda il potere esecutivo), quello di giustizia (assicurato, di regola, dalle corti), quello di democrazia (a cui provvedono normalmente le assemblee rappresentative)». Sulla partecipazione procedimentale nel nuovo contesto politico-istituzionale cfr. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Riv. AIC*, 2011, n. 1; G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, 220 ss.

<sup>11</sup> Cfr., A. STERPA, *Come tenere insieme la “disintermediazione” istituzionale e la rappresentanza della Nazione?*, in *www.federalismi.it*, n. 24/2018, 6.

processo di cambiamento possa rimanere escluso il mondo del diritto: e non ci si riferisce solo a quello della rappresentanza politica che produce il diritto, ma anche a quello delle Autorità indipendenti con poteri di regolazione, come, ad esempio, l'ANAC<sup>12</sup>.

L'introduzione della nuova «Carta della cittadinanza digitale» (art. 1, l. 7 agosto 2015, n. 124)<sup>13</sup> o del c.d. principio del *digital first* (ex art. 1, comma 1, lett. b, l. n. 124/2015, cit.) contribuiscono a rendere inevitabile la transizione in corso non tanto in relazione alla necessità che il nostro Paese rispetti gli impegni assunti in sede sovranazionale ed europea, quanto per l'inarrestabilità di un processo nel quale si assiste al mutamento delle relazioni sociali per effetto dell'avvento delle nuove potenzialità di internet, già definito da autorevole dottrina come «uno spazio sociale dilatato, senza precedenti nella storia dell'umanità [...], dove si mescolano soggetti e fenomeni diversi, dove i ruoli possono cambiare vorticosamente e molti interessi trovarsi in conflitto»<sup>14</sup>.

L'opportunità di una riflessione sulle ricadute che l'impiego delle ICT produce o è atto a produrre sui processi decisionali, emerge con maggiore evidenza proprio in rapporto alla disciplina dell'amministrazione digitale<sup>15</sup> ovvero quell'insieme di misure innovative introdotte, a partire dai primi documenti strategici promossi a livello europeo all'inizio del nuovo millennio e poi incrementati con

---

<sup>12</sup> Per tale ragione si segnalano “spinte” della Corte di Giustizia U.E. e, finanche, delle Autorità nazionali di regolazione affinché – ai sensi della direttiva “servizio universale” 2002/22/CE – la connessione ad internet a banda larga da postazione fissa rientri nel catalogo di prestazioni oggetto di obbligo di servizio universale. Per quanto concerne la giurisprudenza della Corte di Giustizia, può essere ricordata, ad es., la sentenza 11 giugno 2015, in causa C-1/14, Base Company e NV Mobistar NV / Ministerraad, pubblicata in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2015, nella quale si afferma che le tariffe speciali e il meccanismo di finanziamento previsti dalla direttiva “servizio universale” (2002/22/CE) si applicano ai servizi di abbonamento internet che richiedono una connessione in postazione fissa, a prescindere dall'ampiezza di banda, dalla linea trasmissiva e dalla modalità di connessione. La portata innovativa del principio enunciato dalla Corte di Giustizia risiede nella riconosciuta possibilità, per gli Stati membri, di considerare legittimamente e da un punto di vista sostanziale l'accesso a internet veloce da postazione fissa come servizio universale nella nozione rilevante ai fini del diritto U.E., con ogni conseguenza in termini di legittimità delle misure perequative indispensabili per rendere effettivo il diritto a godere della prestazione. Quanto agli incentivi al ruolo attivo delle Authorities nella promozione delle nuove tecnologie per il diritto, cfr., ad es., AGCOM, Delibera 253/17/CONS del 27 giugno 2017, che, esercitando la propria funzione consultiva nei confronti del Ministero per lo Sviluppo economico in riferimento alla revisione periodica del contenuto del servizio universale (art. 65 del n. d.lgs. n. 259/2003), ha affermato che la connessione ad internet da postazione fissa a banda larga dovrebbe rientrare tra gli obblighi di servizio universale.

<sup>13</sup> L'art. 1, l. n. 124/2015, cit., reca la significativa rubrica «Carta della cittadinanza digitale», a voler riassumere il cambio di prospettiva e l'intenzione del legislatore di rafforzare e rendere effettivi i diritti digitali dei cittadini nei confronti delle P.A.

<sup>14</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto alla conoscenza*, nella Relazione conclusiva al Seminario alla Scuola per Librai tenutosi presso la Fondazione Cini a Venezia, in [www.scuolalibraiuem.it](http://www.scuolalibraiuem.it).

<sup>15</sup> Cfr. il panel presieduto da E. CARLONI, *Il regime del patrimonio informativo pubblico tra decisione algoritmica e dati aperti* (con interventi di E. Carloni, F. Di Porto, M. Falcone, C. Di Francesco Maesa) nonché, con riguardo al tema specifico del diritto sanitario, quello presieduto da M.A. SANDULLI, *Innovazione e diritto sanitario* (con interventi di M.A. Sandulli, M. Sinisi, A. Colante, N. Posteraro, F. Aperio Bella), nell'ambito della Seconda Conferenza di Icon.s su “Le nuove tecnologie e il futuro del diritto pubblico”, tenutasi a Firenze il 22-23 novembre 2019.

l'Agenda Digitale Europea 2020<sup>16</sup>, al fine di accelerare il processo di informatizzazione della p.A.<sup>17</sup> Attualmente anche la Pubblica Amministrazione si trova, infatti, già in una quarta fase di evoluzione, collegata alla c.d. Quarta Rivoluzione Industriale. Si tratta, come già accennato, di un'evoluzione monumentale che è connessa, essenzialmente, a due grandi fenomeni: 1) la mutazione esponenziale delle nozioni di spazio e tempo che è derivata dall'uso massiccio di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione<sup>18</sup>; 2) la trasformazione della maniera di elaborare dati e informazioni attraverso lo svolgimento automatizzato di attività che, prima, potevano essere svolte solo dall'intelligenza umana<sup>19</sup>.

## **2. Dall'amministrazione digitale alla partecipazione, in forma telematica, ai processi decisionali delle P.A.**

Un primo importante versante in relazione al quale le ICT determinano una nuova interazione tra cittadino ed amministrazione attiene al profilo della partecipazione ai processi decisionali. Ci si riferisce non tanto agli istituti classici della partecipazione procedimentale *ex lege* 241/1990 quanto ai nuovi strumenti di partecipazione come le reti locali di attivismo civico che nell'ultimo decennio sono nate intorno alla contestazione delle grandi opere infrastrutturali o dei grandi impianti di trattamento dei rifiuti (basti pensare, ad es., al dibattito pubblico per le grandi opere infrastrutturali, disciplinato dall'art. 22 del

---

<sup>16</sup> Non sembra inutile qui richiamare brevemente l'evoluzione della disciplina giuspubblicistica relativa all'uso delle ICT. I primi passi della strategia comunitaria relativa alla "Società dell'Informazione" risalgono già alla metà degli anni '80, ma riguardano aspetti puntuali e non una strategia complessiva:

- nel 1984 sono state avviate le attività di ricerca e di sviluppo nel settore delle ICT con il programma ESPRIT (tecnologie dell'informazione), seguito nel 1986 dai programmi concernenti le applicazioni telematiche (trasporti, sanità e formazione a distanza) e dal programma RACE (tecnologie avanzate delle telecomunicazioni);
- nel 1987 è stata varata la politica delle telecomunicazioni con il Libro verde sulla liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni;
- nel 1993 è stato pubblicato il Libro bianco della Commissione, intitolato «Crescita, competitività, occupazione», grazie al quale è stata avviata una politica globale in materia di Società dell'Informazione.

È, però, solo all'inizio del nuovo millennio che sono stati approvati dei documenti strategici europei dal carattere unitario e di ampia portata, e che riconoscono nel digitale una leva importantissima per lo sviluppo della società e dell'economia europea.

In particolare, nella prima decade degli anni 2000, sono tre i documenti di *policy* da ricordare: eEurope 2002; eEurope 2005; i2010.

Successivamente, nel marzo 2010, la Commissione Europea ha presentato «Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» con l'intento di uscire dalla crisi e di preparare l'economia dell'UE per le sfide del prossimo decennio (cfr. il documento di FormezPA, *L'Agenda Digitale Europea 2020*, reperibile in [egov.formez.it/sites/all/files/agenda\\_digitale\\_europea.pdf](http://egov.formez.it/sites/all/files/agenda_digitale_europea.pdf)). In particolare, tra le sette iniziative "faro" della strategia Europa 2020 c'è l'Agenda Digitale Europea che mira a stabilire il ruolo chiave delle ICT per raggiungere gli obiettivi di crescita «intelligente, sostenibile ed inclusiva» che l'Europa si è prefissata per il 2020 (COM (2010) 245 def./2 del 26 agosto 2010, par. 2.6 e 2.7).

<sup>17</sup> Su cui v. L. ROMANI, *La strategia "Europa 2020": obiettivi e criticità, con particolare riferimento all'agenda digitale europea e all'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2010, 573 ss., spec. 585.

<sup>18</sup> Su cui v., più in generale, V. G. BALANDIER, *Le désordre. Eloge du mouvement*, Paris, 1988.

<sup>19</sup> Cfr. D.U. GALETTA, JUAN GUSTAVO CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, cit., 3.

Codice dei contratti pubblici).

In tale prospettiva, deve esser garantita ai cittadini «la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche»<sup>20</sup>, anche attraverso l'utilizzo di forme di consultazione preventiva sugli schemi di atti da adottare, che richiamano il modello americano dei *legislative rules* assoggettati al *notice and comment*.

Esperienze che sembrano procedere in tale direzione sono già riscontrabili, ad esempio, per l'assunzione di talune decisioni in materia ambientale (in base alla Convenzione di *Aarhus* del 1998) e per gli atti di natura regolamentare o a contenuto generale delle *Authorities*, per i quali si prevedono specifici processi di consultazione pubblica «il più possibile inclusivi, trasparenti ed efficaci» tali da poter condurre a «decisioni informate e di qualità»<sup>21</sup>.

In questa fase, invero, anche gli indicati meccanismi rappresentativi, volti a presiedere l'azione degli organi titolari dell'attività di indirizzo politico, sembrano regredire di fronte alla necessità di perseguire una rapidità decisionale corrispondente alle dinamiche dell'economia globale e dei condizionamenti politico-giuridici sovranazionali; il che, sul piano organizzatorio, si risolve nella rimessione di interi settori suscettibili di regolazione politica all'Autorità di «poteri tecnici»<sup>22</sup>.

Ma la realtà, probabilmente, è più complessa e la questione va collocata nel contesto evolutivo dello Stato di diritto, in una fase storica nella quale il progresso tecnologico costringe a ripensare i fondamenti stessi del diritto pubblico<sup>23</sup>.

C'è poi – a modesto avviso di chi scrive – un aspetto ulteriore nel rapporto tra l'innovazione tecnologica che produce “disintermediazione” e il diritto; e questo aspetto va ricercato nell'impatto che quest'ultima genera sull'applicazione delle norme giuridiche.

Si tratta di un profilo di analisi che riguarda, in primo luogo, il procedimento di formazione delle norme stesse.

---

<sup>20</sup> V. l. n. 124/2015, art. 1, comma 1, lett. c).

<sup>21</sup> MINISTERO PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia*, 2017, in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).

<sup>22</sup> Il fenomeno citato si risolve in una sempre maggiore utilizzazione, da parte governativa, di strumenti atti ad imprimere un orientamento ed un ritmo vincolati all'attività parlamentare; ciò non solo al fine di far acquisire una certa efficacia normativa all'indirizzo politico concordato al momento della votazione della fiducia, ma anche per fronteggiare le sempre più frequenti situazioni in cui l'Esecutivo è chiamato a decidere su questioni tecniche con una rapidità che non può essere raggiunta attraverso l'ordinario strumento dell'iniziativa legislativa ad esso accordata (art. 71 Cost.). Sempre più spesso, dunque, il Parlamento è indotto alla ratifica vincolata di indirizzi precostituiti sulla base della “forza normativa” del fatto compiuto. Nel senso indicato, trovano, quindi, spiegazione le mutazioni subite da istituti quali la decretazione d'urgenza, la delegazione legislativa, la questione di fiducia, che, secondo una tendenza comune a tutti i Paesi dell'area occidentale, conducono all'emersione sul Parlamento di quella che è stata definita la “centralità del Governo o Potere governante”. Sul punto, diffusamente, G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano, 1991, 91 ss.

<sup>23</sup> Sul rapporto tra nuove tecnologie e rappresentanza democratica, cfr., *ex multis*, S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 1997 e L. CASTELLANI, A. RICO, *La fine della politica? Tecno-crazia, populismo, multiculturalismo*, Cesena, 2017.

È, del resto, evidente che, se le ICT si offrono naturalmente come strumento privilegiato di conoscenza e di interlocuzione tra cittadino ed amministrazione – costituendo, così, uno straordinario volano per una piena partecipazione ai processi decisionali – l’uso legittimo delle stesse presuppone regole giuridiche sufficientemente dettagliate e certe che garantiscano la correttezza e l’imparzialità nell’acquisizione, valutazione e trattamento dei dati<sup>24</sup>.

In tale situazione, il confronto procedimentale con imprese e cittadini, attraverso consultazioni preventive, dovrebbe favorire regole più chiare e comprensibili per gli operatori economici in quanto formate «attraverso percorsi democratici fatti di partecipazione e trasparenza, tali da vincere la illuministica sfiducia verso il sociale al fine di realizzare un reale pluralismo giuridico espressione di una sincera sussidiarietà. Una arena ove la regola nasce da un confronto procedimentale con imprese e

---

<sup>24</sup> Sulla crescente rilevanza dei dati (raccolti, trattati e conservati attraverso la rete) non solo nell’ambito della produzione industriale ma anche nel processo decisionale dell’Amministrazione, si rinvia alle osservazioni di F. COSTANTINO, *Autonomia dell’amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, 2012, 178 ss.; ID., *L’uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in A. ROMANO (a cura di), *L’azione amministrativa*, Torino, 2016, 242 ss.; ID., *Lampì. Le decisioni delle pubbliche amministrazioni tra open e big data*, Relazione presentata in occasione del convegno indetto dall’Associazione italiana dei professori diritto amministrativo sul tema “Decisioni amministrative e processi deliberativi”, tenutosi a Bergamo, nei giorni 5-7 ottobre 2017. Più in particolare, sul rapporto tra decisione amministrativa e nuove tecnologie, cfr. G. CARIDI, *Informatica giuridica e procedimenti amministrativi*, Milano, 1983; G. SARTOR, *Le applicazioni giuridiche dell’intelligenza artificiale. La rappresentazione della conoscenza*, Bologna 1990; V. BUSCEMA, *Discrezionalità amministrativa e reti neurali artificiali*, in *Foro amm.*, 1993, 620 ss.; A. MASUCCI, *L’atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, 1993; ID., voce *Atto amministrativo informatico*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento I, Milano, 1997, 221 ss.; G. TERRACCIANO, *L’applicazione in campo giuridico delle reti neurali artificiali. Il programma “GiuriNet”*, in *TAR*, 1998, 497 ss.; ID., *Gli agenti software: nuovi soggetti del ciberdiritto*, in *Contratto e impresa* 2002, 465 ss.; ID., *Gli agenti software e la disciplina giuridica degli strumenti cognitivi*, in *Dir. inf.*, 2003, 55 ss.; P.L.M. LUCATUORTO, *Intelligenza artificiale e diritto: le applicazioni giuridiche dei sistemi esperti*, in *Cyberspazio e diritto*, 2006, 219 ss.; S. DETTORI, *Articolo 3 bis. Uso della Telematica*, cit., 173 ss.; G. DUNI, *L’amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nell’evoluzione telematica*, Milano, 2008, 53 ss.; P.L.M. LUCATUORTO, S. BIANCHINI, *Discrezionalità e temperamento degli interessi nei processi decisionali dell’Amministrazione digitale*, in *Cyberspazio e diritto*, 2009, 41 ss.; E. D’ORLANDO, *Profili costituzionali dell’amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, 2011, 213 ss. A. VALASTRO, *Le garanzie di effettività del diritto di accesso ad Internet e la timidezza del legislatore italiano*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet. Atti della tavola rotonda svolta nell’ambito dell’IGF Italia (Roma, 30 novembre 2010)*, Napoli, 2011, 45 ss.; L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell’accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Pol. dir.*, 2012, 263 ss., spec. 284; S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA, *La tecnificazione dell’amministrazione*, in ID. (a cura di), *La tecnificazione*, diretto da L. Ferrara, D. Sorace, *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Studi*, vol. IV, Firenze, 2016, 13 ss.; G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici on line e partecipazione migliorativa*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione*, op. cit., 114 ss.; F. COSTANTINI, P.L. MONTESSORO, *Il problema della sicurezza tra informatica e diritto: una prospettiva emergente dalle “Smart Cars”*, in *Inf. dir.*, 2016, 95 ss.; M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell’amministrazione e del processo*, in *Foro amm.*, 2016, 2535 ss.; M. PIETRANGELO, *Le pubbliche amministrazioni sul web tra comunicazione, consultazione e partecipazione*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione*, op. cit., 103 ss. Per una ricostruzione delle posizioni della dottrina in ordine a sussistenza, qualificazione e fondamento del diritto d’accesso alla rete, cfr. A. USAI, *Le elaborazioni possibili delle informazioni. I limiti alle decisioni amministrative automatiche*, in G. DUNI (a cura di), *Dall’informatica amministrativa alla teleamministrazione*, Roma, 1992, 55 ss.; ID., *Le prospettive di automazione delle decisioni amministrative in un sistema di teleamministrazione*, in *Dir. inf.*, 1993, 163 ss.; D. MARONGIU, *L’attività amministrativa automatizzata*, Rimini, 2005; P. OTRANTO, *Internet nell’organizzazione amministrativa. Reti di libertà*, Bari, 2015; ID., *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Torino, 2011, spec. 89 ss.; F. MOROLLO, *Documento elettronico fra e-government e artificial intelligence (AI)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), *Focus TMT*, 2015, 17-18.



cittadini mediante consultazioni preventive»<sup>25</sup>.

### 3. (Segue) Trasparenza e digitalizzazione come misure di prevenzione della corruzione: il caso delle linee guida ANAC.

In questa direzione possono essere letti anche i nuovi obblighi di pubblicazione previsti dal combinato disposto degli artt. 37 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e s.m.i. (c.d. “decreto trasparenza”) e dell’art. 29 Codice dei contratti pubblici, che sono intesi a favorire la trasparenza delle procedure di acquisto, anche ai fini di prevenzione della corruzione<sup>26</sup>. In questo senso, la digitalizzazione, in quanto volta a favorire forme di controllo diffuso sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche, può essere considerata anche come misura di prevenzione della corruzione.

Per non dire che nelle pieghe di una legislazione amministrativa caotica<sup>27</sup>, oggi si insinuano gli stessi processi corruttivi: «per promuovere la legalità e combattere la corruzione si innesca una spirale di adempimenti burocratici che aumentano le occasioni di corruzione»<sup>28</sup>.

Un esempio paradigmatico è rappresentato proprio dalle linee guida dell’ANAC in un settore sensibile e strategico come quello degli appalti pubblici, in cui le riforme spesso solo annunciate e poco effettive (a partire da trasparenza e semplificazione) evocano solo angosce per cittadini ed imprese. La prima causa di questa situazione è la proliferazione di leggi spesso oscure, parziali, espressione di interessi particolari, di cui sono prime vittime i cittadini e le imprese<sup>29</sup> ma che finiscono per soffocare la stessa

<sup>25</sup> Cfr. S. LICCIARDELLO, *Sulle sanzioni a tutela della concorrenza e del mercato. Italia e Francia a confronto*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1993, 97 ss.

<sup>26</sup> Nello specifico, non sembra qui inutile ricordare che gli obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici a fini di trasparenza si rinvergono dalla lettura combinata di due norme: l’art. 37 del d.lgs. 14 aprile 2013, n. 33, per come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 proprio in tema di obblighi di pubblicità a fini di trasparenza e l’art. 29 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), come ora modificato dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56. In particolare, all’art. 29, rubricato «Principi in materia di trasparenza», si deve l’introduzione di nuovi obblighi di pubblicazione che si sono aggiunti a quelli previsti dall’art. 1, comma 32, della legge n. 190/2012, con la previsione della pubblicazione nella sezione “Amministrazione trasparente” di «tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alle procedure per l’affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni». Tuttavia, non avendo la norma chiarito quali fossero realmente gli atti da pubblicare nel rispetto del d.lgs. n. 33/2013, l’ANAC, con la delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016 in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), ha individuato gli atti oggetto di pubblicazione, tra cui, però, figurano gli avvisi di preinformazione, i bandi e gli avvisi di gara, la delibera a contrarre, l’elenco degli atti relativi ad affidamenti diretti o affidamenti *in house*, compresi i provvedimenti di esclusione o di ammissione nonché l’elenco dei verbali di gara.

<sup>27</sup> Inevitabile, quanto al tema delle nuove tecnologie, il riferimento a V. MANCUSO, *Intelligenza delle macchine e libertà dell’uomo*, Relazione al convegno “Uomini e macchine”, Roma, 30 gennaio 2018, in <http://www.vitomancuso.it/2018/01/31/intelligenza-delle-macchine-e-liberta-delluomo/>, in cui l’Autore conclude: «Sono stato invitato a parlare di “Intelligenza delle macchine e libertà dell’uomo” e io concludo con l’auspicio che le macchine non ci tolgano il caos. È dal caos infatti, come insegnano tutte le antiche cosmogonie, che prende forma la natura, anche la natura umana, la quale, tra tutte le manifestazioni naturali, è la più caotica, e per questo la più libera».

<sup>28</sup> In tal senso M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù. Corruzione, democrazia, diritti*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1/2016, 170 ss.

<sup>29</sup> Non dissimile il punto di vista di G.M. RACCA, *Dall’Autorità sui Contratti Pubblici all’Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *Dir. amm.*, 2015, 345 ss., secondo la quale, tra i fattori che hanno contribuito e contribuiscono



amministrazione, vittima a sua volta di questa legislazione ipertrofica, che neanche davanti ai giudici riesce a trovare univoca interpretazione<sup>30</sup>.

#### **4. Considerazioni conclusive: l'uso di algoritmi nel contesto dell'attività decisionale delle Pubbliche Amministrazioni tra rischi ed opportunità.**

Un altro importante campo di applicazione dei sistemi di Intelligenza Artificiale (AI) alle attività della Pubblica Amministrazione attiene ai procedimenti di formazione delle decisioni amministrative.

A partire dallo studio dell'intelligenza umana, sono state sviluppate molteplici e diverse innovazioni tecnologiche basate principalmente sull'utilizzo di algoritmi di apprendimento – oggi prevalentemente utilizzati nel settore privato – per elaborare informazioni e risolvere problemi o prendere decisioni che in precedenza potevano essere prese solo dall'intelligenza umana.

Come autorevolmente sottolineato<sup>31</sup> potremo potenzialmente, essere in presenza di una pietra miliare nello sviluppo del settore pubblico perché, per la prima volta, potrebbe essere avviato un percorso finalizzato ad automatizzare il processo decisionale delle Pubbliche Amministrazioni applicando l'Intelligenza Artificiale a vaste aree di attività di *routine*, ripetitive e standardizzate che, dopo tutto, di solito si traducono in un'attività amministrativa senza margine di discrezionalità alcuno.

Certo, non vi è alcun riferimento specifico, all'interno del Codice dell'Amministrazione Digitale<sup>32</sup>, all'uso di algoritmi a fini di una successiva automatizzazione delle attività delle Pubbliche Amministrazioni sulla base dell'utilizzo di questi dati. Per ora è, dunque, soprattutto la giurisprudenza amministrativa – ed in particolare la sezione Terza-*bis* del Tar Lazio – ad avere inserito dei consistenti paletti con riguardo alla possibilità di fare ricorso alla c.d. decisione amministrativa algoritmica (ad es., in tema di concorsi pubblici)<sup>33</sup>. Ma va anche segnalato che, presso l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) è attualmente al

---

alla diffusione della corruzione, spicca indubbiamente quella che è stata definita come «corruzione delle regole», ossia la predisposizione di regole e testi normativi incoerenti o eccessivamente complessi che favorisce l'abuso o lo sviamento rispetto al perseguimento dell'interesse generale. In argomento, cfr., inoltre, G. MELIS, *La burocrazia*, Bologna, 1998, 93 ss., ove si ricorda il Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, Comitato nominato dal Presidente della Camera dei Deputati nel 1996, il quale indicava le principali cause dei fenomeni corruttivi nell'ambito dell'amministrazione pubblica italiana. Sul “costo” della corruzione per la collettività, in generale, cfr. L. HINNA, M. MARCANTONI, *Corruzione. La tassa più iniqua*, Roma, 2013. Tra i tanti lavori sulla semplificazione che sottolineano tale aspetto v. G. SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, 2008. Le politiche di semplificazione sono centrali anche nell'agenda politica di altri paesi, come dimostra lo studio di C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Milano, 2013.

<sup>30</sup> Analoghe, sul punto, le considerazioni di S. LICCIARDELLO, *Prime note sulla funzione di regolazione dell'ANAC nel nuovo codice degli appalti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2016, 3.

<sup>31</sup> Cfr. D. URANIA GALETTA, in D. URANIA GALETTA, JUAN GUSTAVO CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, cit., 17-18.

<sup>32</sup> Istituito con il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, il Codice è stato successivamente modificato e integrato prima con il d.lgs. 22 agosto 2016, n. 179 e poi con il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217.

<sup>33</sup> Ci si riferisce ad una serie di pronunzie emesse dalla sezione terza-*bis* del Tar Lazio nel settembre 2018 relative a provvedimenti di trasferimento di sede e assegnazioni di docenti delle scuole pubbliche assunti sulla base del piano

lavoro una *task force* sull'Intelligenza Artificiale che ha già prodotto un ampio Libro bianco sull'argomento<sup>34</sup>. Quindi, anche per quanto riguarda il settore della p.A., il percorso di applicazione di sistemi di intelligenza artificiale sembra essere ormai ben avviato.

Al di là delle specifiche questioni di tipo tecnico-informatico, che aprono scenari non del tutto rassicuranti anche in rapporto alla tutela della proprietà intellettuale<sup>35</sup>, sul piano del diritto amministrativo credo

---

straordinario di cui alla l. 13 luglio 2015, n. 107. In tali occasioni, il Tar ha accolto i rilievi formulati dai ricorrenti, che lamentavano, in particolare, lo svolgimento di attività provvedimento senza la previa attività istruttoria e procedimentale avendo l'algoritmo asseritamente «sostituito l'istruttoria commessa ad un ufficio e ad un responsabile». In accoglimento delle suddette censure, il Tar Lazio ha, inoltre, rilevato come le procedure informatiche, «finanche ove pervengano al loro maggior grado di precisione e addirittura alla perfezione, non possano mai soppiantare, sostituendola davvero appieno, l'attività cognitiva, acquisitiva e di giudizio che solo un'istruttoria affidata ad un funzionario persona fisica è in grado di svolgere e che pertanto, al fine di assicurare l'osservanza degli istituti di partecipazione, di interlocuzione procedimentale, di acquisizione degli apporti collaborativi del privato e degli interessi coinvolti nel procedimento, deve seguitare ad essere il dominus del procedimento stesso, all'uopo dominando le stesse procedure informatiche predisposte in funzione servente e alle quali va dunque riservato tutt'oggi un ruolo strumentale e meramente ausiliario in seno al procedimento amministrativo e giammai dominante o surrogatorio dell'attività dell'uomo». Secondo il collegio osterebbe, infatti, alla «dismissione delle redini della funzione istruttoria e di abdicazione a quella provvedimentale, il presidio costituito dal baluardo dei valori costituzionali scolpiti negli artt. 3, 24, 97 della Costituzione oltre che all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo»: in questo senso, v., ad es., Tar Lazio, Roma, sez. III-*bis*, 10 settembre 2018 n. 9224, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). In senso analogo, v. le sentenze del medesimo collegio, e di pari data, da 9225 a 9230/2018; nonché la più recente sentenza 9 novembre 2018, n. 10828, tutte consultabile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>34</sup> Il 7 settembre 2017 si è, infatti, riunita presso l'Agencia per l'Italia digitale (AGid) la *task force* sull'intelligenza digitale a servizio del cittadino. Più recentemente, il Dipartimento della funzione pubblica (Ministero della P.A.) ha promosso, nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, il progetto intitolato «Competenze digitali per la PA», che punta ad accelerare i processi di trasformazione digitale della PA e a migliorarne i servizi, consentendo a tutti i dipendenti pubblici di poter accedere a piani formativi personalizzati per accrescere le proprie competenze in ambito digitale. In prima stesura, il Syllabus è stato realizzato grazie ad un gruppo di lavoro, costituito da esperti di formazione e competenze digitali, istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica e definisce l'insieme di conoscenze e abilità digitali considerate chiave per la pubblica amministrazione, quali ad esempio: la gestione di dati e informazioni, la sicurezza, i servizi on line, la comunicazione, la conoscenza di tecnologie emergenti.

<sup>35</sup> In questo senso, risultano emblematici due casi, risalenti al 2017, nei quali il Tar Lazio ha chiarito la natura del documento amministrativo elettronico e la portata del diritto di accesso ai sensi della legge n. 241/1990 con riferimento al codice sorgente di un algoritmo compilato da una *software house* su richiesta della Pubblica Amministrazione. I casi in questione (Tar Lazio, 21 marzo 2017, n. 3742, in *Foro amm.*, 2017, 741 e Id., 22 marzo 2017, n. 3769, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)), sono stati promossi da numerosi sindacati italiani contro il MIUR allo scopo di ottenere l'accesso al codice sorgente dell'algoritmo utilizzato dal MIUR per gestire la delocalizzazione territoriale dei professori di scuola nell'ambito delle procedure di mobilità. Sotto tale profilo appaiono particolarmente rilevanti i chiarimenti forniti dal Tar nella prospettiva delle valutazioni di una *industry* tecnologica: secondo il Tar, la protezione del *copyright* del *software* (che comprende anche il codice sorgente) non è argomento tale da escludere il diritto di accesso appunto al codice sorgente dell'algoritmo. Nel caso in questione, l'algoritmo è un *software* creato per uno scopo specifico della Pubblica Amministrazione e, in assenza di indicazioni contrarie nel contratto tra PA e *software house*, si può presumere che la *software house* abbia trasferito alla PA tutti i diritti di sfruttamento economico dell'algoritmo. Ne consegue che la natura del lavoro creativo dell'algoritmo non dovrebbe interferire con il diritto di accesso ai procedimenti amministrativi delle parti interessate, poiché il diritto di accesso non pregiudica il diritto allo sfruttamento della proprietà intellettuale sul *software*. A di là della specificità del caso concreto, a parere di scrive, restano ancora da approfondire gli aspetti di equilibrio tra il diritto di accesso al codice sorgente del *software* e la protezione ai sensi della legge sul *copyright* dello stesso codice sorgente, tenendo conto in particolare di possibili casi futuri in cui la PA dovesse avvalersi di algoritmi: 1) non specificamente sviluppati per un singolo procedimento amministrativo (presupponendo un trasferimento completo dei diritti di proprietà intellettuale) e/o 2) basato su tecnologie più sofisticate concesse in licenza alla PA nell'ambito di un regime proprietario. Il rischio evidente è che le grandi *industries* tecnologiche possano valutare come eccessivamente

sia essenziale definire, anzitutto, quale spazio debba essere riservato all'intervento umano in questo contesto, al fine di garantire la supervisione dei risultati da parte di un "funzionario persona fisica"<sup>36</sup>. A parere di chi scrive, non è, infatti, immaginabile sostituire con un algoritmo la figura del funzionario responsabile del procedimento<sup>37</sup>: piuttosto, è viceversa certamente possibile immaginare che il funzionario responsabile del procedimento si serva utilmente dei sistemi di Intelligenza Artificiale per potere svolgere più rapidamente, e con maggiore precisione, attività della fase istruttoria<sup>38</sup>.

Vista in questa prospettiva, l'automazione basata sull'utilizzo di sistemi di Intelligenza Artificiale rappresenta certamente un vantaggio per il funzionario amministrativo, nella misura in cui può consentirgli di ridurre i tempi e gli errori della fase istruttoria; «tuttavia, nonostante il supporto fornito nella gestione ed elaborazione di dati e informazioni, non è certo l'algoritmo a potere valutare gli esiti della fase istruttoria e/o a potere prendere la decisione in modo autonomo ed indipendente: poiché i sistemi di intelligenza artificiale non possono in alcun modo sostituire le competenze e le responsabilità del funzionario amministrativo persona fisica»<sup>39</sup>. Questo è un punto fermo che appare imprescindibile nello sviluppo delle possibili applicazioni dell'intelligenza artificiale alle attività decisionali della P.A.

Dalla prospettiva del giurista l'approccio deve, dunque, essere diverso, da quello – quasi mai neutro – seguito quando si affrontano i temi dell'intelligenza artificiale, laddove di volta in volta prevale o la paura (che dei robot aumentino il livello di disoccupazione, assumano il controllo della nostra vita, del mondo etc.), ovvero l'eccessivo entusiasmo/ottimismo (l'uso dell'Intelligenza Artificiale che può gestire i *Big Data* e consentirci di ottimizzare qualunque attività)<sup>40</sup>. Occorre cioè ragionare sul se (ed in che termini) l'uso dell'Intelligenza Artificiale e, più in generale, l'uso delle ICT più innovative nel settore pubblico possa rappresentare un fattore che contribuisce all'interesse pubblico in termini di sviluppo

---

“rischioso” per la tutela della loro proprietà intellettuale concedere in licenza il proprio *software* ad una PA in Italia, sapendo che questo potrebbe comportare l'accesso al codice sorgente del loro *software*.

<sup>36</sup> Cfr. Tar Lazio, Roma, sez. III-*bis*, sentenza 2018/9224 cit.

<sup>37</sup> Sulla figura del responsabile del procedimento v. G. BANTERLE, A. TRAVI, *L. 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. Capo II - Responsabile del procedimento. Commento all' art. 4*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 1995, fasc. 1, 21 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *La l. 7 agosto 1990, n. 241 a due anni dall' entrata in vigore. Termini e responsabile del procedimento: partecipazione procedimentale*, in *Il Foro it.*, 1993, fasc. 2, 65 ss.

<sup>38</sup> Sul punto cfr. quanto già osservato in D.U. GALETTA, *La Pubblica Amministrazione nell'era delle ICT: sportello digitale unico e Intelligenza Artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini?*, in *Cyberspazio e Diritto*, n. 3/2018, spec. par. 4.3 nonché D.U. GALETTA, JUAN GUSTAVO CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, cit., 19 ss.

<sup>39</sup> Così D.U. GALETTA, JUAN GUSTAVO CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, cit., 20.

<sup>40</sup> Emblematico, a questo proposito, è il saggio di R. KURZWEIL, *The Singularity Is Near: When Humans Transcend Biology*, New York, 2006, che ha suscitato (e tuttora suscita) ampio dibattito e reazioni opposte fra gli “addetti ai lavori” dell'Intelligenza Artificiale.

sostenibile e maggiore benessere della collettività<sup>41</sup>; e ciò in un contesto di azione amministrativa caratterizzato dall'esistenza di un diritto ad una buona amministrazione (sancito nell'articolo 41 Carta dei diritti fondamentali dell'UE), che non lascia facile spazio a determinismi algoritmici<sup>42</sup>.

È questo il tempo nel quale il giurista è chiamato a riflettere in una prospettiva duplice: da un lato volta al presente, e perciò allo studio e all'interpretazione delle utilizzazioni attuali e potenziali delle tecniche e degli strumenti informatici, «in funzione di decisioni amministrative sempre più effettivamente partecipate e condivise dai cittadini; dall'altro proiettata verso un futuro dell'amministrazione che ai più pare tuttora avveniristico, ma che non può sorprenderci né coglierci impreparati»<sup>43</sup>.

È necessario, perciò, che si approntino regole giuridiche ed etiche idonee a scongiurare esiti non desiderabili delle nuove tecnologie, senza vivere il futuro con il costante timore che «una volta aperto, sia poi difficile richiudere il vaso di Pandora»<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2017 [on the report of the Second Committee (A/72/422/Add.2)], [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/72/228](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/228) (06.01.2019).

<sup>42</sup> Cfr., in tal senso, D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, n. 3/2005, 819 ss.e, più recentemente, D.U. GALETTA, B. GRZESZICK, *Kommentar zu Art. 41 Grundrechtecharta*, in K. STERN/M. SACHS (a cura di), *Europäische Grundrechtecharta. Kölner Gemeinschafts-Kommentar*, Köln, 2016 (2<sup>a</sup> ed.), 618 ss.

<sup>43</sup> Come assai efficacemente sottolineato da P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 2/2018.

<sup>44</sup> Cfr. il documento *An Open Letter to the United Nations Convention on Certain Conventional Weapons* del 21 agosto 2017, sottoscritto da 116 fondatori di aziende di robotica e intelligenza artificiale.