

## **L'automatizzazione dell'azione amministrativa**

di Agostino Sola\*

24 luglio 2020

Sommario: 1. Diritto amministrativo e nuove tecnologie. – 1.1. L'avvento delle nuove tecnologie nella quarta rivoluzione industriale. – 1.2. Le implicazioni sull'azione amministrativa. – 2. Il procedimento amministrativo tra centralità e automatizzazione. – 3. Il ruolo attivo della tecnologia nell'automatizzazione dell'azione amministrativa. – 3.1. Lo stato dell'arte. Il regime giuridico dell'utilizzo della tecnologia nell'azione amministrativa. In Italia. – 3.2. Segue. In Europa e nel mondo. – 4. Conclusioni.

### **1. Diritto amministrativo e nuove tecnologie**

#### **1.1. L'avvento delle nuove tecnologie nella quarta rivoluzione industriale**

L'attenzione per l'utilizzo delle nuove tecnologie è stata da sempre al centro del dibattito sociale, politico ed economico: attraverso l'utilizzo di strumenti innovativi si cerca di migliorare la produttività industriale e non<sup>1</sup>. La nozione di tecnologia è, d'altronde, molto ampia. La tecnologia, infatti, ha ad oggetto lo sviluppo e l'applicazione di strumenti tecnici - ossia di quanto è applicabile alla soluzione di problemi pratici, all'ottimizzazione di procedure, alla presa di decisioni, alla scelta di strategie finalizzate a dati obiettivi - sulla base di conoscenze scientifiche, matematiche e informatiche<sup>2</sup>. È chiaro, dunque, che la concezione del termine varia a seconda del periodo storico di riferimento: ciò che secoli fa costituiva un'importante applicazione tecnologica potrebbe non rivestire tale carattere in un'epoca successiva.

La rilevanza dell'avvento delle nuove tecnologie che connotano l'attuale contesto socioeconomico ha portato alla definizione della nostra epoca quale oggetto della cd.

---

\* Dottore in giurisprudenza.

<sup>1</sup> All'attenzione anche degli organismi sovranazionali, tra cui la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'Intelligenza Artificiale per l'Europa*, COM(2018)237 del 25.4.2018.

<sup>2</sup> Enciclopedia Treccani.it, voce "Tecnologia" in <http://www.treccani.it/enciclopedia/tecnologia/>.

quarta rivoluzione industriale<sup>3</sup>. Tale rivoluzione si riferisce, in particolar modo, alla circostanza in base alla quale tutti gli ambiti della vita sociale ed economica sono influenzati, direttamente o indirettamente, dalle nuove tecnologie digitali che, con l'avvento e la diffusione di Internet, hanno determinato nuove modalità di comunicazione ed elaborazione dei dati ed una costante interconnessione della popolazione.

In tale contesto, poi, assume particolare rilievo anche l'alto grado di automazione raggiunto, l'incremento esponenziale della capacità di calcolo dell'informatica contemporanea e le sempre più frequenti applicazioni dell'intelligenza artificiale<sup>4</sup>. Sistemi, software e dispositivi basati sull'intelligenza artificiale, infatti, sono in grado di fornire nuove e preziose soluzioni per affrontare i bisogni e le sfide in molti e differenti ambiti, quali la domotica, le *smart cities*, l'industria, la sanità e la prevenzione del crimine<sup>5</sup>.

## 1.2. Le implicazioni sull'azione amministrativa

Indipendentemente dal più o meno elevato grado di innovazione, il diritto e l'evoluzione tecnologica sono da sempre fortemente connessi ed interdipendenti: se da un lato il sorgere di nuovi interessi e nuove dinamiche impone una tutela e regolamentazione delle situazioni create dal progresso<sup>6</sup>; dall'altro, allo stesso tempo, è anche il diritto ad utilizzare l'evoluzione tecnologica per il perseguimento dei propri

---

<sup>3</sup> Secondo K. SCHWAB, P. PYKA, *Die Vierte Industrielle Revolution*, München, 2016, richiamato da A. LALLI, *Il sapere e la professionalità dell'amministrazione pubblica nell'era dei big data e dell'intelligenza artificiale*, relazione al Convegno AIPDA 2019 in <http://www.diritto-amministrativo.org/index.php?page=44>. Ma anche l'Unione Europea vede gli sviluppi dell'intelligenza artificiale quale elemento chiave nella strategia della Commissione per la digitalizzazione dell'industria (COM (2016) 180) e nella nuova strategia di politica industriale dell'UE (COM (2017) 479).

<sup>4</sup> Secondo la definizione di intelligenza artificiale proposta dal Consiglio d'Europa intesa quale "insieme di scienze, teorie e tecniche il cui scopo è quello di riprodurre, attraverso la macchina, le capacità cognitive di un essere umano". Disponibile sul sito web del Consiglio d'Europa <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/artificial-intelligence/glossary>. La creazione del termine si deve a John McCarthy durante una conferenza al Dartmouth College nel 1956.

<sup>5</sup> L'intelligenza artificiale, ad esempio, può portare alla creazione di veicoli a guida autonoma, svolgere lavori pericolosi e usuranti, gestire in maniera razionale grandi quantità di dati e così via. Il libro bianco sull'intelligenza artificiale pubblicato dall'AGID, infatti, riporta un interessante calendario temporale basato su un'indagine, condotta da un gruppo di ricercatori dell'Università di Oxford, secondo cui le tecnologie controllate dall'intelligenza artificiale saranno in grado, ad esempio, nel 2026, di scrivere un tema di liceo, ovvero, nel 2053, di eseguire un intervento chirurgico (Fonte: *When Will AI Exceed Human Performance? Evidence from AI Experts*, Maggio 2017, Katja Grace, John Salvatier, Allan Dafoe, Baobao Zhang, Owain Evans, Future of Humanity Institute, Università di Oxford).

<sup>6</sup> Il diritto è, infatti, una scienza sociale e, come tale, risente delle grandi direttrici di cambiamento della società. Si pensi alla crescente sensibilità maturata in ambito ecologico che ha portato ad un ripensamento del diritto ambientale, ad esempio.

fini<sup>7</sup>. Ed è proprio quest'ultimo che offre la possibilità di riconoscere le implicazioni per l'azione amministrativa derivanti dall'utilizzo delle nuove tecnologie, frutto della quarta rivoluzione industriale.<sup>8</sup>

Nonostante l'attualità del dibattito sul tema, con particolare riferimento all'intelligenza artificiale, l'attenzione per l'utilizzo delle tecnologie da parte della pubblica amministrazione, quale strumento funzionale al miglioramento dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, è stato da sempre oggetto di analisi e studio: teorizzato già nel giugno 1979 da Massimo Severo Giannini il quale osservava il fenomeno nel Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato presentato alle Camere.

Da questa prima affermazione in tema si è giunti al pacifico riconoscimento in capo alle pubbliche amministrazioni di utilizzazione delle tecnologie<sup>9</sup> in grado di sostituirsi, in tutto o in parte, all'attività umana per la gestione dei procedimenti amministrativi che, però, ad eccezione di alcuni ambiti settoriali<sup>10</sup>, non ha trovato una diffusa applicazione.

Attualmente, dunque, lo sviluppo degli studi circa l'utilizzo delle nuove tecnologie, tra cui l'intelligenza artificiale, da parte delle Pubbliche Amministrazioni prosegue nel senso di riconoscerla quale possibilità di potenziare con adeguati automatismi molti procedimenti, per offrire ai cittadini la possibilità di relazionarsi con lo Stato in maniera più agile, efficace e personalizzata<sup>11</sup>. Nonostante gli interessi pubblici e, quindi, le attribuzioni delle pubbliche amministrazioni, rimangano sostanzialmente gli stessi, l'influenza della nuova rivoluzione tecnologica e la comparsa di nuove tecnologie determina un nuovo paradigma di pubblica

---

<sup>7</sup> È evidente, allora, che il diritto – e non solo quello amministrativo – risente della trasformazione in essere della società contemporanea derivante dallo sviluppo dell'informatica e dell'intelligenza artificiale.

<sup>8</sup> Proprio per tale motivo, dunque, la pubblica amministrazione si troverebbe già in una quarta fase di evoluzione: D.U. GALETTA, J. G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *federalismi.it*, n. 3/2019, pp. 1-6. Le precedenti fasi, secondo gli A. Sarebbero: la pubblica amministrazione 1.0, che corrisponde al classico modello di pubblica amministrazione del diciannovesimo secolo, caratterizzato dall'utilizzo di carta, stampa e macchina da scrivere. La pubblica amministrazione 2.0, che incorpora computer, processori di testo, stampante e fax. La pubblica amministrazione 3.0 verso cui, nel XXI secolo, il settore pubblico ha iniziato a migrare grazie all'uso di internet, dei portali digitali, delle applicazioni mobili e dei social network. Attualmente la pubblica amministrazione si trova, dunque, già in una quarta fase di evoluzione collegata alla quarta rivoluzione industriale ed ha come minimo comun denominatore un alto grado di automazione e di interconnessione. Si veda anche P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in *Federalismi.it*, n. 2/2018, p. 4.

<sup>9</sup> Lo stesso Codice dell'Amministrazione Digitale, introdotto con il d.lgs. n. 82/2005 e successivamente riformato e integrato prima con il d.lgs. n. 179/2016 e poi con il d. lgs. n. 217 /2017, ha la finalità di riunire e organizzare tutte le norme riguardanti l'informatizzazione della pubblica amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese e di promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale.

<sup>10</sup> A mero titolo esemplificativo e senza alcuna pretesa di esaustività: aste elettroniche, procedure di assegnazione del personale docente, gestione telematica della conferenza di servizi, identità digitale, rilevazione di infrazioni al Codice della Strada. *Amplius* al Capitolo II.

<sup>11</sup> Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale al servizio del Cittadino, marzo 2018, p. 27.

amministrazione che ne colpisce le classiche modalità d'azione, e più rilevanti, come il procedimento amministrativo. Potenzialmente, dunque, si potrebbe assistere ad un vero e proprio punto di svolta nell'evoluzione del settore pubblico: perché, per la prima volta, si potrebbe avviare un percorso di digitalizzazione (tramite gestione di dati e documenti, e non solo) finalizzato ad automatizzare il processo decisionale applicando l'intelligenza artificiale a vaste aree di attività.

L'utilizzo delle nuove tecnologie nel mondo del diritto amministrativo ha una rilevanza globale e le singole esperienze nazionali, influenzate da una maggiore o minore propensione culturale a convivere con lo sviluppo della tecnica<sup>12</sup>, offrono risposte diverse e mostrano una differente permeabilità al fenomeno in questione<sup>13</sup>.

## 2. Il procedimento amministrativo tra centralità e automatizzazione

La tutela degli interessi pubblici viene affidata dalla legge alla pubblica amministrazione, la quale, nell'esercizio dei poteri che le sono riconosciuti ed attribuiti, opera mediante procedimenti. Il procedimento amministrativo, dunque, già definito da autorevole dottrina quale *forma della funzione*, rappresenta il momento centrale<sup>14</sup> dell'esercizio del potere amministrativo e ne garantisce lo svolgimento imparziale ed efficace. Il procedimento amministrativo è, dunque, costituito da una serie collegata di atti e di operazioni posti in essere da una o più amministrazioni, culminanti in un provvedimento e strutturalmente e funzionalmente collegati dall'obiettivo avuto di mira, e perciò coordinati nella forma procedimentale.

È solamente con la legge n. 241/1990 che si introduce una disciplina generale sul procedimento<sup>15</sup>. Su tale impianto normativo, poi, si sono succedute riforme ed interventi legislativi<sup>16</sup>. Il procedimento amministrativo diviene, dunque, la sede preposta alla ponderazione degli interessi, siano essi di natura pubblica ovvero privata, coinvolti dall'esercizio dell'azione amministrativa, ed in tal senso vanno intesi i vari istituti procedimentali.

---

<sup>12</sup> L'intuizione è di A. LALLI, *Il sapere e la professionalità dell'amministrazione pubblica nell'era dei big data e dell'intelligenza artificiale*, relazione al Convegno AIPDA 2019, p. 18, in <http://www.diritto-amministrativo.org/index.php?page=44>.

<sup>13</sup> In tale panorama, l'Italia si caratterizza per un bassissimo indice di digitalizzazione dell'economia e della società (Indice DESI) che la trova al 25° posto in Europa. Corollario di ciò, è un'inevitabile scarsa propensione all'accoglimento delle nuove spinte tecnologiche offerte. Fonte: [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=59975](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=59975).

<sup>14</sup> Laddove, in precedenza, tale centralità era riconosciuta al provvedimento amministrativo. In tale contesto erano sostanzialmente irrilevanti eventuali illegittimità degli atti preparatori, in tal senso: F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, p. 124.

<sup>15</sup> Si veda, ad esempio, A. ROMANO, *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016 e A. M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1940.

<sup>16</sup> Per una recente analisi delle riforme amministrative che hanno interessato il procedimento, si richiama P. LAZZARA, *Il procedimento amministrativo: passato, presente e futuro*, in F. PUBUSA, S. PUDDU (a cura di) *Procedimento, provvedimento e autotutela*, Napoli, ESI, 2019, p. 73.



Ricostruita in breve la modalità di esercizio del potere amministrativo mediante procedimento, si deve evidenziare, ai fini della presente elaborazione, come la costruzione originaria dell'attività procedimentale si sia sin da subito confrontata con l'applicazione dell'informatica all'azione amministrativa<sup>17</sup>, anche relativamente all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nell'attività amministrativa.

In tale contesto, si è assistito ad una costante influenza tra l'evoluzione tecnologica e la disciplina procedimentale. In un primo momento, infatti, si è osservata una mera "dematerializzazione" dei documenti amministrativi, realizzata mediante l'utilizzo sempre maggiore dello strumento computer che, in tale fervore efficientistico, non sarà più usato semplicemente quale moderna macchina da scrivere ma sarà individuato quale strumento di connessione nei rapporti con il cittadino e tra le pubbliche amministrazioni<sup>18</sup>, oltre che di ricerca e catalogazione dei dati.

Tale informatizzazione<sup>19</sup>, che ha condotto ad una progressiva digitalizzazione del procedimento e dell'attività amministrativa, è divenuta<sup>20</sup>, poi, parte di un più ampio ed ambizioso disegno di costruzione di un'amministrazione pubblica che svolga la propria azione mediante l'utilizzo della tecnologia secondo i principi dell'*eGovernment*<sup>21</sup>, cristallizzati nel Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), d.lgs. n. 82/2005<sup>22</sup>, ed

---

<sup>17</sup> Sono state infatti introdotte discipline relative alla modalità ed alla validità dell'uso del telefax (articolo 6, comma 2, legge 30 dicembre 1991, n. 412), alla necessità di una rete di collegamento per il trasporto dei dati tra le pubbliche amministrazioni (articolo 15, comma 1, legge 13 marzo 1997, n. 59), sono stati successivamente definiti i contenuti tecnologici del documento informatico e della firma elettronica (d.P.R. 10 novembre 1997, n. 513), del protocollo informatico (d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 428), nonché le modalità di trasmissione telematica dei documenti elettronici (d.P.R. n. 513 del 1997).

<sup>18</sup> Rivoluzionando, in tal senso, sia le attività di "front-office", quali le relazioni dell'amministrazione con i cittadini-utenti, sia le attività di "back-office", quali le attività di istruttoria procedimentale proprie dell'amministrazione.

<sup>19</sup> Sul punto si veda G. SARTOR, *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, Milano, Giuffrè, 1990.

<sup>20</sup> Da ultimo codificata nel principio del cd. *digital first* nell'art. 1, c. 1, lett. B, della legge Madia, n. 124/2015. Sul punto, si veda G. PESCE, *Digital first*, Napoli, ESI, 2018, pp. 49 ss.

<sup>21</sup> Quale "uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC) nelle pubbliche amministrazioni, coniugato modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche", in COM(2003)567 del 29 marzo 2003, §3, p.8. Come si vede, dunque, tale nozione non si esaurisce solamente nell'amministrazione digitale.

<sup>22</sup> A titolo esemplificativo si potrebbe richiamare l'art. 41 CAD, per mezzo del quale si disciplina l'adozione nei procedimenti amministrativi degli strumenti informatici; l'art. 3 CAD, sul diritto del cittadino a comunicare per via elettronica con l'amministrazione; ed ancora, gli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 12, 13, 15, 17, 22, 23, 40, 43, 50, 73, 80. In particolare, l'art. 12 dispone che "le pubbliche amministrazioni, nell'organizzare autonomamente la propria attività, utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione", nonché per la garanzia dei diritti digitali dei cittadini e delle imprese; l'art. 41 prevede che "le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nei casi e nei modi previsti dalla normativa vigente".

accolti anche a livello sovranazionale con grande entusiasmo<sup>23</sup>.

Grazie alle continue evoluzioni scientifico-tecnologiche, anche in tema di intelligenza artificiale, poi, si deve osservare il passaggio alla cd. fase del "computer-funzionario"<sup>24</sup> nella quale sulla digitalizzazione del procedimento amministrativo si viene ad innestare l'utilizzo di strumenti informatici idonei a determinare anche il contenuto dell'atto amministrativo, e non più solamente ad influenzarne la forma<sup>25</sup>: in tal senso, allora, ben si può affermare che l'automatizzazione del provvedimento, e, necessariamente, del procedimento, rappresenta una terza fase del processo evolutivo dell'attività amministrativa: dalla digitalizzazione del provvedimento e dalla teleamministrazione<sup>26</sup> si approda all'automatizzazione dell'attività amministrativa<sup>27</sup>.

### **3. Il ruolo attivo della tecnologia nell'automatizzazione dell'azione amministrativa**

#### **3.1. Lo stato dell'arte. Il regime giuridico dell'utilizzo della tecnologia nell'azione amministrativa. In Italia**

Individuati in termini generali i possibili sviluppi del rapporto tra tecnologia e diritto, occorre soffermarsi sulla risposta del legislatore e le concrete modalità con cui le nuove tecnologie dell'informatica e dell'intelligenza artificiale vengono utilizzate nelle attività giuridiche, non quali strumenti di supporto all'azione amministrativa, ma,

---

<sup>23</sup> Nella Comunicazione della Commissione europea COM(2003)567 del 29 marzo 2003 si evidenzia la rilevanza strategica del ruolo dell'*eGovernment* per il futuro dell'Europa. Si veda anche il Piano d'azione dell'UE per l'*eGovernment* 2016-2020, contenuto nella COM(2016)179. Sempre sul tema, senza alcune pretese di esaustività, COM(2010)245 del 19 maggio 2010, con la quale è stata varata l'Agenda digitale europea; COM(2002)263 del 28 maggio 2002, tra i primi documenti sul tema.

<sup>24</sup> Espressione di A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, Jovene, 1993, p. 13 e ID. *Atto amministrativo informatico*, in *Encicl. dir.*, Milano, Giuffrè, 1997, vol. I, 221, § 1 che cita, al proposito, J. FRAYSSINET, *La bureaucratique: l'administration française face à l'informatique*, Paris, Berger-Levrault, 1981, 15; la definizione francese di *bureaucratique*, riferita ai "procedimenti di automazione del lavoro d'ufficio (bureau), ...(e) definit(a) come la produzione, la riproduzione, il trattamento e la comunicazione di informazioni testuali o numeriche, che abbiano un supporto scritto, vocale o visivo, necessarie alla amministrazione ed alla gestione delle unità di produzione dei beni e dei servizi" è stata tradotta in burocratica (poi divenuta teleburocratica per i processi importanti anche l'impiego delle telecomunicazioni) da V. FROSINI, *Telematica e informatica giuridica*, in *Encicl. dir.*, Milano, Giuffrè, 1992, vol. XLIV, 60, § 3.

<sup>25</sup> Si consolida l'atto amministrativo in forma elettronica la cui sola redazione, quale contenitore, avviene mediante l'utilizzo di strumenti informatici. In tal senso, dunque, vengono superate le originarie diffidenze circa la possibilità di riconoscere la validità giuridica del documento amministrativo informatico, connesse, soprattutto, all'imputabilità ed all'integrità del documento così redatto.

<sup>26</sup> L'utilizzo della telematica nella realtà amministrativa ha reso possibile la circolazione *online* dei documenti amministrativi elettronici, garantendo un'interconnessione perenne con il cittadino e con le altre pubbliche amministrazioni, costituendo una vera e propria rivoluzione nella rivoluzione" (A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 4).

<sup>27</sup> Nella quale si perviene ad una decisione amministrativa automatizzata. Con tale definizione si identificano tutti quegli atti amministrativi il cui contenuto viene determinato mediante l'utilizzo di *software* o algoritmi che sostituiscono l'attività umana.

appunto, in un nuovo ruolo “attivo” di automatizzazione e sostituzione dell’attività umana.

Le applicazioni della tecnologia, infatti, possono essere distinte in documentarie e metadocumentarie.<sup>28</sup> Le prime riguardano il fenomeno, già richiamato, dell’applicazione delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT) nell’attività amministrativa in tema di forma degli atti amministrativi, organizzazione dei dati quali derivanti dall’utilizzo di computer e della telematica. Quanto alle applicazioni metadocumentarie, invece, ci si riferisce al passaggio, già segnalato dalla dottrina, alla fase del “computer-funzionario”<sup>29</sup> nella quale le tecnologie vengono utilizzate per la riproduzione automatica di processi mentali nell’attività amministrativa. Il modello metadocumentario, dunque, non fa riferimento all’utilizzo di strumenti informatici per l’esercizio delle funzioni amministrative secondo modalità tradizionali, ma a fenomeni di standardizzazione e spersonalizzazione dei processi decisionali nei quali la tecnologia informatica non viene usata per la redazione dell’atto o la sua conservazione o trasmissione, bensì per la determinazione del contenuto mediante l’esecuzione di operazioni logiche.

In passato gli sviluppi tecnologici hanno già modificato, come visto, l’attività amministrativa, le relazioni con i privati<sup>30</sup> e le forme di esercizio del potere pubblico.

Nel nostro ordinamento, l’utilizzo della tecnologia nell’azione amministrativa, finalizzato all’automatizzazione della stessa, sconta, a differenza di altre esperienze giuridiche estere, una sostanziale carenza normativa<sup>31</sup>, nonostante la crescente attenzione (e, in alcuni casi, preoccupazione) sociale ed accademica per il crescente utilizzo di algoritmi nelle decisioni pubbliche.

Il legislatore, infatti, si è concentrato principalmente sull’influenza dei precedenti sviluppi tecnologici che hanno portato ad un processo di informatizzazione e digitalizzazione dell’azione amministrativa<sup>32</sup> senza affrontare la possibilità di una sua, totale o parziale, automatizzazione. La sfida che il legislatore è chiamato ad affrontare sarà quella di una regolazione del processo di incorporazione dei futuri sviluppi

---

<sup>28</sup> La distinzione è di M. D’ANGELOSANTE, *La consistenza del modello dell’amministrazione ‘invisibile’ nell’età della tecnificazione: dalla formazione delle decisioni alla responsabilità per le decisioni*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione*, vol. IV, Firenze, 2017, pp. 156-157.

<sup>29</sup> L’espressione è di A. MASUCCI, *L’atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, Jovene, 1993, p. 13 e ID. *Atto amministrativo informatico*, in *Encicl. dir.*, Milano, Giuffrè, 1997, vol. I, 221, § 1.

<sup>30</sup> Si pensi all’utilizzazione di cd. *chatbot* in grado di rispondere a domande preimpostate ed indirizzare, in questo modo, l’utente.

<sup>31</sup> Nonostante, comunque, già con la l. n. 241/1990, si fa riferimento alla rappresentazione elettromagnetica del documento amministrativo, non può riconoscersi alcun impulso alla trasformazione dell’azione amministrativa nella direzione dell’informatizzazione.

<sup>32</sup> Gli sviluppi tecnologici, infatti, hanno già modificato, come visto, in precedenza, le forme dell’attività amministrativa, le relazioni con i privati e le modalità di esercizio del potere pubblico. Si veda, ad esempio, il risalente d.lgs. n. 39/1993 con il quale si prevede che gli atti amministrativi siano predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati (art. 3, comma 1), ossia l’elaborazione documentale dell’atto amministrativo mediante *computer*.

tecnologici nell'esercizio dei poteri pubblici che sia coerente con il quadro costituzionale<sup>33</sup>.

Se si escludono gli interventi puntuali e disomogenei contenuti in singole disposizioni normative, il primo testo organico in materia di innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione<sup>34</sup>, della quale l'automatizzazione ne costituisce il prodotto naturale<sup>35</sup>, deve individuarsi nel d.lgs. n. 82/2005 – il Codice dell'Amministrazione Digitale<sup>36</sup>, deputato a disciplinare l'intera materia, pur non costituendone l'approdo definitivo.

Il riconoscimento e l'incentivo all'utilizzo delle tecnologie in capo alla p.A. si ha, invece, nel precedente art. 3bis della l. n. 241/1990 – introdotto con la l. n. 15/2005 di riforma.

In generale, dunque, si ha un quadro normativo nel quale l'utilizzo della telematica, e, quindi, la digitalizzazione della p.A. in senso lato, costituiscono un principio dell'azione amministrativa, ex art. 3bis l. n. 241/1990, volto al miglioramento

<sup>33</sup> Il problema della legittimità costituzionale dell'attività amministrativa "algoritmizzata" impone delle riflessioni in ordine alla possibilità che la normativa procedimentale tradizionale non sia sufficiente (A. SIMONCINI, *Profili costituzionali della amministrazione algoritmica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 4/2019, pp. 1149-1190) ovvero in ordine alla corretta individuazione del precetto normativo che giustifichi il ricorso a tale modalità d'azione in applicazione del principio di legalità – inteso in senso sostanziale quale parametro di valutazione e vincolo di scopo dell'azione amministrativa - (S. CIVITARESE MATTEUCCI, *"Umano troppo umano". Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2019).

<sup>34</sup> Occorre, tuttavia, ricordare che la prima disposizione di carattere generale in tema di automazione e "dematerializzazione" dell'attività amministrativa è l'art. 3 d.lgs. n. 39/1993 *"Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm, della legge 23 ottobre 1992, n. 421"*. Fra queste norme di partenza ed il CAD digitale si inseriscono: la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 dicembre 1999, n. 1999/93/CE, relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche; il Testo Unico di cui al d.P.R. n. 445/2000, che recepisce il d.P.R. n. 513/1997; ed ancora, le modifiche al testo unico operate dal d.lgs. n. 10/2002, di attuazione della direttiva del 1999, e poi dal d.P.R. n.137/2003. Successivamente, si muove dalla l. n. 223/2009 il cui art. 10 contiene rilevanti deleghe relative al documento informatico, alle firme elettroniche, ai servizi resi in via telematica, al procedimento amministrativo ed all'accesso alle banche dati. Sulla base di tali deleghe è stato emanato il CAD.

<sup>35</sup> Nel senso che l'utilizzo della telematica, e, quindi, la digitalizzazione della p.A. in senso lato, costituiscono un principio generale, ex art. 3bis l. n. 241/1990, volto al miglioramento dell'azione amministrativa; sempre in tale direzione, dunque, si muovono le tendenze all'automatizzazione. Né il processo di digitalizzazione può limitarsi alla mera informatizzazione degli atti. Come si vedrà, infatti, l'utilizzo di tecnologie volte all'automatizzazione del procedimento amministrativo viene accolto con entusiasmo dalla giurisprudenza e ricondotto quale applicazione concreta ed attuale dell'art. 97 Cost. poiché suscettibile di implementare le tecniche di buon andamento attraverso cui la P.A. opera secondo i criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Secondo A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie*, cit., p. 81, l'automatizzazione dell'attività amministrativa rappresenterebbe *"la conclusione naturale"* dell'evoluzione tecnologica e giuridica che sta caratterizzando l'organizzazione amministrativa di molti Paesi.

<sup>36</sup> Sebbene sia stato costantemente oggetto di modifiche ed integrazioni normative, da ultimo ad opera della l. n. 124/2015 (legge Madia). Il Codice viene, proprio per questi motivi, viene individuato quale esempio del paradosso della "nave di Teseo", raccontato da Plutarco. La metafora è di D. MARONGIU, *Mutamenti dell'amministrazione digitale. Riflessioni a posteriori*, in D. MARONGIU, I. MARTÌN DELGADO, *Diritto amministrativo e innovazione. Scritti in ricordo di Luis Ortega*, Esi, Napoli, 2016, p. 30.



della stessa, e sempre in tale direzione, dunque, devono muovere le tendenze all'automatizzazione. Come si vedrà, infatti, l'utilizzo di tecnologie volte all'automatizzazione del procedimento amministrativo viene accolto dalla giurisprudenza e ricondotto quale applicazione concreta ed attuale dell'art. 97 Cost. poiché suscettibile di implementare le tecniche di buon andamento attraverso cui la p.A. opera secondo i criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

In un contesto di generale attenzione vero la digitalizzazione dell'azione amministrativa, rinnovato a seguito della codificazione del principio del *digital first*<sup>37</sup> da estendere anche all'organizzazione dell'amministrazione, il passaggio all'automatizzazione stenta ancora a trovare un'adeguata cornice normativa, nonostante, come si vedrà, non manchino esempi di decisioni amministrative automatizzate.

Non vi è, infatti, alcun riferimento specifico, all'interno del CAD, all'uso di tecnologie (*software*, algoritmi ed intelligenza artificiale) ai fini di una successiva automatizzazione dell'attività amministrativa.

In un contesto normativo, come visto, ancora da delineare, si segnala, sul piano delle forme di disciplina non vincolanti di cd. *soft law* o, meglio, di *pre-law*<sup>38</sup>, la presentazione da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID)<sup>39</sup> di un Libro Bianco sull'intelligenza artificiale al servizio del Cittadino<sup>40</sup> con interessanti riferimenti e possibili risvolti in tema di automatizzazione dell'attività amministrativa con l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nel miglioramento dei servizi pubblici e del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini.<sup>41</sup>

Sul tema ha già avuto modo di pronunciarsi la giurisprudenza amministrativa, peraltro in maniera non sempre uniforme: la questione da piena evidenza del fatto che l'automatizzazione della decisione amministrativa non sia un fenomeno che riguarda solamente l'amministrazione ma, al contrario, è destinata ad impattare anche con l'esercizio del potere giurisdizionale, dovendo il Giudice valutarne la legittimità.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Per un'analisi del principio nel contesto di riferimento, si rinvia a G. PESCE, *Digital first*, cit., pp. 49 ss.

<sup>38</sup> All'interno del più ampio concetto di *soft law* è possibile individuare negli strumenti preparatori di atti giuridici vincolanti - Libri bianchi, Libri verdi programmi di azioni, comunicazioni istituzionali - forme di *pre law*.

<sup>39</sup> Istituita con il d.l. n. 83/2012 con lo scopo, tra gli altri, di dare attuazione agli obiettivi dell'Agenda digitale italiana per la promozione e la diffusione delle tecnologie digitali nel Paese.

<sup>40</sup> Con riferimento ai contenuti, il Libro Bianco offre una completa ricostruzione dello stato dell'arte dei servizi digitali in Italia, ed illustra poi, più nello specifico, l'attuale stadio di sviluppo dell'intelligenza artificiale, i principali ambiti del suo impiego, nonché le prospettive aperte dal ricorso a tali strumenti da parte delle pubbliche amministrazioni. In <https://ia.italia.it/assets/librobianco.pdf>.

<sup>41</sup> Per un'analisi puntuale del documento si rinvia a M. TRESKA, *I primi passi verso l'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino: brevi note sul Libro Bianco dell'Agenzia per l'Italia digitale* in *Medialaws - Rivista di diritto dei media*, n. 3/2018.

<sup>42</sup> La presente affermazione riposa sulle pronunce che si sono alternate nel corso degli ultimi anni sul tema, con posizioni non sempre coincidenti. Se ne darà atto nel corso dell'elaborato con riferimento alle singole questioni controverse. La questione da piena evidenza del fatto che l'automatizzazione della decisione amministrativa non sia un fenomeno che riguarda solamente l'amministrazione ma, al

### 3.2. Segue. In Europa e nel mondo

L'analisi del fenomeno che si intende studiare non può limitarsi al solo piano interno ma deve necessariamente osservare le modalità con cui viene – se viene – disciplinato negli altri ordinamenti giuridici nei quali, in generale, si può osservare una maggior attenzione per l'utilizzazione delle tecnologie dell'informatica e dell'intelligenza artificiale. Nonostante ciò, comunque, la reazione dell'ordinamento giuridico europeo si è limitata all'enunciazione di principi generali senza prevedere adeguate garanzie per la protezione dei cittadini innanzi all'automatizzazione delle decisioni pubbliche.<sup>43</sup>

È solamente nel Regolamento europeo n. 2016/679 (GDPR)<sup>44</sup> che viene osservato il fenomeno dell'automatizzazione delle decisioni (anche) amministrative. In tal senso, infatti, l'articolo 22 introduce il diritto a che l'interessato non venga sottoposto – e, quindi, il relativo diritto ad opporsi<sup>45</sup> – ad una decisione basata unicamente sultrattamento automatizzato – compresa la profilazione<sup>46</sup> – che produca effetti

---

contrario, è destinata ad impattare anche sull'esercizio del potere giurisdizionale, chiamato a valutarne la legittimità ed a dotarsi di tutti gli strumenti necessari per una piena conoscenza. Singolare, sul punto, una recentissima pronuncia del TAR Lazio, Sez. II ter, 27/1/2020, sent. n. 1077, dove, in tema di tassazione delle nuove monete digitali (nel caso si trattava di *Bitcoin*) nel respingere il ricorso il TAR ha liquidato le spese, in una cifra piuttosto elevata, ponendole a carico del ricorrente soccombente, “*nella misura che tiene conto ... dello sforzo difensivo che è stato richiesto all'Avvocatura*”. Un precedente interessante – e preoccupante per i professionisti del libero foro – per le nuove frontiere del diritto amministrativo.

<sup>43</sup> I principali interventi dell'Unione Europea sul tema, senza pretesa di esaustività, si possono individuare nell'emanazione di linee guida in materia di intelligenza artificiale e protezione dei dati (<https://rm.coe.int/guidelines-on-artificial-intelligence-and-data-protection/168091f9d8>), di orientamenti etici per un'intelligenza artificiale affidabile (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai>) e di una Comunicazione della Commissione europea sull'intelligenza artificiale (COM(2018) 237 final “*Comunicazione della commissione comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni*” in <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/IT/COM-2018-237-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>).

<sup>44</sup> Come si vedrà, i sistemi, più o meno avanzati, di intelligenza artificiale necessitano di dati, anche personali. Proprio per questo motivo il richiamato Regolamento in materia di *privacy* pone particolare attenzione al trattamento automatizzato dei dati personali e, più in generale, al loro utilizzo. In tal senso, infatti, si afferma che “*la protezione delle persone fisiche dovrebbe applicarsi sia al trattamento automatizzato che al trattamento manuale dei dati personali*” (considerando 15).

<sup>45</sup> Da svilupparsi nelle modalità previste dall'art. 12.

<sup>46</sup> Sono trattamenti largamente diffusi, specialmente nel settore privato, ma che, come si vedrà, sono suscettibili di una vasta portata applicativa anche per le pubbliche amministrazioni. Le “*Linee guida sul processo decisionale automatizzato relativo alle persone fisiche e sulla profilazione ai fini del regolamento 2016/679*” (WP251) evidenziano i rapporti tra la profilazione e le decisioni automatizzate: da una parte, infatti, le decisioni automatizzate possono essere prese ricorrendo o meno alla profilazione, la quale a sua volta può essere svolta senza che vengano prese decisioni automatizzate. Tuttavia, la profilazione e il processo decisionale automatizzato non sono necessariamente attività separate. Qualcosa che inizia come un semplice processo decisionale automatizzato potrebbe diventare un processo basato sulla profilazione, a seconda delle modalità di utilizzo dei dati. L'esempio riportato è quello di una multa per eccesso di velocità: decisione totalmente automatizzata ove comminata esclusivamente sulla base

giuridici<sup>47</sup> che lo riguardano o che incida allo stesso modo significativamente sulla sua persona.<sup>48</sup>

In tema, tuttavia, è necessario osservare come l'applicazione concreta di tale diritto incontri due ordini di limitazioni. Da un lato, infatti, lo stesso art. 22 ammette la possibilità di ricorrere a decisioni automatizzate qualora necessaria per la conclusione o l'esecuzione di un contratto tra l'interessato e un titolare del trattamento – ipotesi tipica dei rapporti privatistici; ovvero qualora autorizzata dal diritto dell'Unione o dello Stato membro – previa individuazione delle misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato ovvero qualora basata sul consenso esplicito dell'interessato. Ed ancora, poi, l'art. 23 ammette la possibilità di ricorrere a decisioni automatizzate, nel rispetto dell'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali, qualora sia una misura necessaria e proporzionata per la salvaguardia dei numerosi interessi pubblici elencati<sup>49</sup>.

---

delle prove fornite dall'autovelox, senza necessità di profilazione; si farebbe riferimento alla profilazione ove la multa fosse determinata in base alle personali abitudini di guida, già monitorate in precedenza, coinvolgendo altri fattori quali l'eventuale recidiva di eccesso di velocità o l'eventuale recente violazione di altre disposizioni del codice della strada.

<sup>47</sup> Il Regolamento non definisce i concetti di "giuridico" o "in modo analogo significativi". Sul tema, però, nuovamente occorre fare riferimento alle citate linee guida WP251 secondo cui un "effetto giuridico" possa riferirsi a tutte quelle decisioni, basate unicamente su un trattamento automatico, che incidano sui diritti giuridici di una persona, quali la libertà di associarsi ad altre persone, di votare nel contesto di un'elezione o di intraprendere azioni legali ovvero che possano sullo *status* giuridico di una persona o sui suoi diritti ai sensi di un contratto. Quanto agli "effetti analoghi", invece, si deve ritenere che il Regolamento faccia riferimento all'impatto significativo delle decisioni automatizzate che, pur non coinvolgendo diritti umani, colpiscano significativamente altri interessi: le linee guida riportano, ad esempio, decisioni che negano a una persona un'opportunità di impiego o pongono tale persona in una posizione di notevole svantaggio.

<sup>48</sup> Si veda anche il considerando 71, in base al quale "*l'interessato dovrebbe avere il diritto di non essere sottoposto a una decisione, che possa includere una misura, che valuti aspetti personali che lo riguardano, che sia basata unicamente su un trattamento automatizzato e che produca effetti giuridici che lo riguardano o incida in modo analogo significativamente sulla sua persona, quali il rifiuto automatico di una domanda di credito online o pratiche di assunzione elettronica senza interventi umani. Tale trattamento comprende la «profilazione», che consiste in una forma di trattamento automatizzato dei dati personali che valuta aspetti personali concernenti una persona fisica, in particolare al fine di analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze o gli interessi personali, l'affidabilità o il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti dell'interessato, ove ciò produca effetti giuridici che la riguardano o incida in modo analogo significativamente sulla sua persona*". Disposizioni analoghe erano già contenute all'art. 15 della dir. 95/46/CE, recepito dall'art. 14 del d.lgs. 196/2003.

<sup>49</sup> Quali a) la sicurezza nazionale; b) la difesa; c) la sicurezza pubblica; d) la prevenzione, l'indagine, l'accertamento e il perseguimento di reati o l'esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro e la prevenzione di minacce alla sicurezza pubblica; e) altri importanti obiettivi di interesse pubblico generale dell'Unione o di uno Stato membro, in particolare un rilevante interesse economico o finanziario dell'Unione o di uno Stato membro, anche in materia monetaria, di bilancio e tributaria, di sanità pubblica e sicurezza sociale; f) la salvaguardia dell'indipendenza della magistratura e dei procedimenti giudiziari; g) le attività volte a prevenire, indagare, accertare e perseguire violazioni della deontologia delle professioni regolamentate; h) una funzione di controllo, d'ispezione o di regolamentazione connessa, anche occasionalmente, all'esercizio di pubblici poteri nei casi di cui alle lettere da a), a e) e g); i) la tutela dell'interessato o dei diritti e delle libertà altrui; j) l'esecuzione delle azioni civili.

Come visto, dunque, si rendono, di fatto, sempre ammissibili i trattamenti automatizzati da parte di amministrazioni pubbliche<sup>50</sup>.

Le richiamate disposizioni normative, dunque, vietano l'adozione di decisioni prese senza il coinvolgimento di un essere umano che possa influenzare e/o modificare il risultato cui perviene l'algoritmo: in tal senso, infatti, deve intendersi l'utilizzo della parola "unicamente" nel dettato normativo, così manifestando la volontà di escludere un sistema decisionale puramente automatizzato ma, allo stesso tempo, ammettendo un sistema di supporto decisionale in cui il decisore finale sia ancora un essere umano il cui apporto non risulti essere meramente formale.<sup>51</sup>

Come efficacemente osservato<sup>52</sup>, le richiamate disposizioni europee vengono spesso individuate, in assenza di concrete alternative normative, quale parametro di legittimità dell'attività amministrativa automatizzata, nonostante non siano state introdotte per il riconoscimento di garanzie e tutele per i cittadini nei confronti del corretto esercizio di poteri pubblici con algoritmi e programmi automatizzati quanto piuttosto per l'individuazione delle sole garanzie dell'individuo a non essere sottoposto a forme decisionali, pubbliche ma specialmente private, automatizzate, a meno che non ricorrano determinate condizioni<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> In tal senso, D.U. GALETTA, J. G. CORVALÁN, *Cit.*, p. 17, secondo cui "i trattamenti automatizzati da parte di amministrazioni pubbliche sono ammissibili sempre: purché siano basati su specifiche previsioni normative (principio di legalità) e purché rispettino il principio di proporzionalità, inteso nei termini classici di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto del trattamento rispetto alla tutela dell'interesse pubblico in concreto perseguito dal titolare del trattamento".

Con riferimento al secondo comma, lett. b, dell'art. 22, A. BOIX PALOP, *Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la administración para la adopción de decisiones*, in *Teoría y Método. Revista de Derecho Público*, n. 1/2020, p. 28, osserva che tale disposizione consente a qualsiasi previsione normativa che autorizzi processi decisionali automatizzati di derogare alla disciplina in materia di protezione dei dati personali, senza la preventiva necessità di ottenere il consenso degli interessati, ad esempio.

<sup>51</sup> Venendo così a determinare il "principio di non esclusività della decisione algoritmica" in base al quale, come osservato, è necessario che la macchina interagisca con l'essere umano per produrre il suo risultato. G. PESCE, *Il Consiglio di Stato ed il vizio della opacità dell'algoritmo tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2020, p. 9, ricorda come tale modello sia utilizzato in ambito matematico ed informatico e definito quale *HITL (human in the loop)*. Secondo l'A., ancora, il richiamo al principio di non esclusività risentirebbe, innegabilmente, dell'influenza dei riferimenti etici che devono governare l'impiego della IA nel settore pubblico. Sul punto, allora, pare di interesse ricordare che, nelle sue comunicazioni del 25 aprile 2018 e del 7 dicembre 2018, la Commissione europea ha definito la sua visione a sostegno di un'intelligenza artificiale che "etica, sicura e all'avanguardia realizzata in Europa". Ed ancora, nello "Statement on Artificial Intelligence, Robotics and 'Autonomous' Systems" presentato alla Commissione dall'European Group on Ethics in Science and New Technologies in [http://ec.europa.eu/research/ege/pdf/ege\\_ai\\_statement\\_2018.pdf](http://ec.europa.eu/research/ege/pdf/ege_ai_statement_2018.pdf), sono individuati nove "principi etici e requisiti pre-democratici" che dovrebbero fornire una guida futura per legislatori, regolatori e giudici: dignità umana; autonomia; responsabilità; giustizia, equità e solidarietà; democrazia; "rule of law and accountability"; sicurezza, integrità fisica e mentale; protezione dei dati e privacy; sostenibilità.

<sup>52</sup> A. BOIX PALOP, *op. ult. cit.*.

<sup>53</sup> S. CIVITARESE MATTEUCCI, "Umano troppo umano". *Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2019, p. 23.



Dalla Spagna, invece, proviene una delle prime definizioni a carattere normativo di attività amministrativa automatizzata in Europa.<sup>54</sup> Nell'allegato di definizioni alla Ley 11/2007 l'attività amministrativa automatizzata (*actuación administrativa automatizada*) viene definita quale attività amministrativa prodotta da un sistema di informazione adeguatamente programmato senza necessità di intervento umano in ogni singolo caso e si riferisce alla produzione di qualsiasi atto amministrativo (sia endoprocedimentale, sia provvedimentale, sia le mere comunicazioni)<sup>55,56</sup> Anche se tale disposizione normativa risulta abrogata a seguito dell'entrata in vigore della Ley 39/2015 sul procedimento amministrativo "*Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*" e della Ley 40/2014, "*de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)*"<sup>57</sup>. La Costituzione spagnola contiene al suo interno una disposizione, considerabile quale prima formalizzazione del principio di precauzione in materia, con la quale si prevede la limitazione dell'utilizzo dell'informatica (e delle tecnologie tutte) al fine di garantire il pieno esercizio dei diritti dei cittadini.<sup>58</sup>

In Germania, invece, da un lato si ammette la possibilità che un atto amministrativo sia emanato interamente in via automatica qualora previsto dalla legge ma, dall'altro, si vieta l'utilizzo di questi algoritmi per adottare decisioni amministrative a contenuto discrezionale che possano ledere diritti individuali.<sup>59</sup>

Da ultimo, si segnala l'interessante caso dell'Argentina, primo paese dell'America Latina<sup>60</sup> a riconoscere ed incentivare l'utilizzazione dell'intelligenza

<sup>54</sup> Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. In <https://boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-12352-consolidado.pdf>.

<sup>55</sup> *Actuación administrativa automatizada: Actuación administrativa producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación.*

<sup>56</sup> Per un commento alla norma richiamata si rinvia a I. MARTÍN DELGADO, *L'amministrazione digitale come nuovo modello di amministrazione* in D. MARONGIU, I. MARTÍN DELGADO, *op. ult. cit.*, p. 60.

<sup>57</sup> Il cui art. 41, comma 2, così prevede che "*En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación*".

<sup>58</sup> Il riferimento è all'art. 18.4 CE "*La ley limitará el uso de la informática para garantizar .... el pleno ejercicio de (los) derechos (de los ciudadanos)*". Considerato quale contraltare dello sviluppo tecnologico: il legislatore spagnolo dovrà limitarlo nella misura in cui sarà necessario ad una protezione adeguata dei diritti dei cittadini di fronte al potere pubblico. Così A. BOIX PALOP, *op. ult. cit.* L'A. sottolinea poi come l'interpretazione del testo costituzionale porti a presupporre una concezione di rischio per i diritti derivante dallo sviluppo tecnologico, per il quale si rende necessaria la costante presenza delle dovute garanzie giuridiche.

<sup>59</sup> In particolare, §35A della *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*, "*Un atto amministrativo può essere emanato interamente con mezzi automatici, a condizione che ciò sia consentito dalla legge e che non vi sia discrezione.*"

<sup>60</sup> Cfr. J. ORTIZ FREULER, C. IGLESIAS, *Algoritmos e Inteligencia Artificial en Latín América: Un Estudio de implementaciones por parte de Gobiernos en Argentina y Uruguay*, World Wide Web Foundation, 2018, in [http://webfoundation.org/docs/2018/09/WF\\_AI-in-LA\\_Report\\_Spanish\\_Screen\\_AW.pdf](http://webfoundation.org/docs/2018/09/WF_AI-in-LA_Report_Spanish_Screen_AW.pdf) richiamato da D.U. GALETTA, J. G. CORVALÁN, *op. ult. cit.*, p. 4

artificiale nel settore pubblico quale strumento per automatizzare il maggior numero possibile di decisioni.<sup>61</sup>

#### 4. Conclusioni

La società e l'attuale contesto storico di riferimento si connotano da una crescente espansione tecnologica che si caratterizza per il massiccio utilizzo di algoritmi.

A ben vedere, infatti, un numero sempre crescente di azioni umane sono state sostituite, o lo saranno nel breve periodo, dal ricorso all'intelligenza artificiale, della quale gli algoritmi costituiscono un modello. Si pensi, ad esempio, alla funzione di ricerca all'interno di un qualsiasi foglio informatico: il *software* individua ed evidenzia tutte le volte in cui ricorre la sequenza grafica prescelta; in questo modo, dunque, in frazioni di secondo si riescono ad individuare tutte le volte in cui si ripete una determinata parola all'intero di un documento composto da centinaia di pagine. Altrimenti, detta operazione sarebbe stata realizzata dall'uomo, mediante la lettura del testo nella sua interezza, con ogni possibile e conseguente rischio in termini di eventuali errori di distrazione o stanchezza che il *software* non conosce.

Lo sviluppo dell'intelligenza artificiale viene spesso osservato con atteggiamenti eterogenei: dal timore per la sopravvivenza del genere umano espresso da Stephen Hawkins all'entusiasmo incondizionato per i benefici che ne potrebbero derivare secondo le visionarie intuizioni di registi e scrittori. Attualmente, però, l'intelligenza artificiale alla quale si fa riferimento non allude sicuramente alla realizzazione di macchine dotate di vera e propria intelligenza, al punto da pareggiare con l'essere umano ed anche soprarlo (*strong AI*); bensì allude alla realizzazione di macchine con la specifica finalità di eseguire un determinato compito, risolvere un determinato problema, mediante un percorso logico-matematico di tipo algoritmico (*weak AI*). Per riprendere l'esempio fatto in precedenza: nel testo informatico il *software* si limita solamente ad individuare le parole indicate ma non può, quantomeno allo stato attuale, trarne le conseguenze che la mente umana intende trarne quali, ad esempio, l'elaborazione di ulteriori dati o la scrittura di un testo. L'algoritmo non sa perchè viene utilizzato.

Il tema dell'automatizzazione dell'azione amministrativa si presenta per le sue molteplici sfaccettature che coinvolgono tutti gli ambiti tipici del diritto amministrativo, sostanziale e processuale.

---

<sup>61</sup> Decreto n. 733/2018 del Ministero della modernizzazione (*Ministerio de Modernización*) - di recente istituzione – nel quale si fa riferimento alla necessità di ridurre la lunghezza e la complessità delle procedure attraverso il supporto digitale e di fare dunque applicazione, a questo scopo, anche dell'intelligenza artificiale quale strumento per automatizzare il maggior numero di decisioni pubbliche. *Amplius* in D.U. GALETTA, J. G. CORVALÁN, *op. ult. cit.*, p. 5.

Gli aspetti più interessanti rimangono quelli connessi all'utilizzo, sempre più pervicace, dei sistemi di intelligenza artificiale così da giungere ad una, più o meno auspicabile, decisione amministrativa totalmente automatizzata.

Non vi è dubbio che l'intelligenza artificiale sarà in grado, nei prossimi anni, come in effetti sta già accadendo, la nostra quotidianità: molti lavori e mansioni saranno sostituiti, altri ne nasceranno.

Più complicato è, invece, predirne le implicazioni per lo Stato. Ne potrebbero derivare nuove declinazioni del rapporto tra libertà ed autorità, frutto di decisioni totalmente automatiche e di un sistema di regolazione "*by design*", come avviene, ad esempio, in Danimarca con l'*Administrative Law by Design*, come dire diritto amministrativo programmabile. Ne potrebbero nascere autorità indipendenti nuove che sappiano contemperare le esigenze tecnologiche con le dovute garanzie per i singoli cittadini.

La stessa produzione legislativa, da sempre criticata per la sua poca chiarezza o eccessiva quantità, potrebbe risentire del processo evolutivo in atto: la transizione verso l'automazione delle decisioni dipende, come visto, anche dalla necessaria maggiore accuratezza del linguaggio normativo che renda più agevolmente riducibili ad algoritmo i relativi enunciati. Forse a discapito della discrezionalità amministrativa, mettendola ulteriormente a dura prova.

Ad essere automatizzati poi potranno essere anche le funzioni giustiziali dell'amministrazioni rendendo, però, in questo modo, se esercitate con analoghe modalità o con le medesime informazioni di base, altamente improbabile che il *software* impiegato nel procedimento di secondo grado pervenga a conclusioni che smentiscano la legittimità o opportunità della decisione assunta dal *software* impiegato dall'amministrazione procedente in prima battuta. In tal senso si sono osservati i rischi che ne deriverebbero sul piano della tutela giurisdizionale "contro" gli atti dell'amministrazione. Funzione giurisdizionale che osserva le possibilità dell'adozione di sistemi predittivi ed automatizzati.