

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo

Publicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Gaetano Caputi

Redazione

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2020

estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821



Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliati, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Giovanni Coccozza, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.



Sviluppo urbano e nuove tecnologie. Il ruolo della pubblica amministrazione.

di Maria Cristina Cavallaro

(Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Palermo.)

Sommario

1. Inquadramento del tema e scenario di riferimento. – 2. Quale ruolo per la pubblica amministrazione? – 3. Brevi conclusioni.

Abstract

The impact of new technologies in our society, and above all of digital technology, is evident: economists speak of revolution 4.0, capable of generating not only new potential for replacing human labor through machines, but also new models communication and development of the person, with a significant effect in the life of individuals.

Most of the world population now has an internet connection and is therefore equipped with the related devices that allow access to the network. The use of new technologies has changed the forms of social communication, but not only: institutional communication too often uses social platforms, from the synthetic tweet to youtube channels.

It is a phenomenon that attracts the attention of scholars under a plurality of profiles: if mathematicians and computer scientists focus on experimenting with new technological tools, sociologists are attracted by the relational dynamics that these communicative methods release. On the other hand, jurists focus much of their interest on the consequences of digital technology in terms of the protection of rights, first of all the right to privacy; without denying that the new systems of social communication can come to alter (if they have not already done so) the very foundations of democracy, only if one thinks of the possibilities of manifesting political consensus through social media, up to the most well-known forms of profiling of available data (Cambridge Analytica), to manipulate the political debate and guide the formation of consensus.



1. Inquadramento del tema e scenario di riferimento.

L'impatto delle nuove tecnologie nella nostra società, e soprattutto della tecnologia digitale, è di tutta evidenza: gli economisti parlano di rivoluzione 4.0, capace di generare non solo nuove potenzialità di sostituzione del lavoro dell'uomo attraverso le macchine, ma anche nuovi modelli di comunicazione e di sviluppo della persona, con un effetto rilevante nella vita dei singoli individui¹.

La gran parte della popolazione mondiale ha ormai una connessione internet ed è quindi munita dei relativi dispositivi che consentono l'accesso alla rete. L'uso delle nuove tecnologie ha modificato le forme della comunicazione sociale, ma non solo: anche la comunicazione istituzionale troppo spesso si avvale di piattaforme *social*, dal sintetico *tweet* ai canali *youtube*.

Si tratta di un fenomeno che attrae l'attenzione degli studiosi sotto una pluralità di profili: se i matematici e gli informatici si concentrano sulla sperimentazione dei nuovi strumenti tecnologici, i sociologi sono attratti dalle dinamiche relazionali che questi metodi comunicativi sprigionano. I giuristi invece soffermano buona parte del loro interesse sulle conseguenze della tecnologia digitale sul versante della tutela dei diritti, primo fra tutti il diritto alla riservatezza; senza negare che i nuovi sistemi di comunicazione sociale possono giungere ad alterare (se non lo hanno già fatto) le stesse fondamenta della democrazia, sol che si pensi alle possibilità di manifestazione del consenso politico attraverso i *social*, fino ad arrivare alle più note forme di profilazione dei dati disponibili (Cambridge Analytica), per manipolare il dibattito politico e orientare la formazione del consenso.

Per rimanere all'ambito giuridico e all'esperienza italiana, la tecnologia digitale conosce innumerevoli spazi di applicazione, oltre a quello della comunicazione: in campo privato, si va dal settore manifatturiero, ai servizi bancari; in ambito pubblico, l'estensione delle nuove tecnologie abbraccia una pluralità di contesti, dal processo penale, alla sanità, dall'istruzione, ai beni culturali, all'urbanistica.

In tal senso è fuori di dubbio il ruolo centrale che il soggetto pubblico può svolgere nello scenario descritto: prendendo a prestito la metafora di Natalino Irti, «lo Stato, che non appartiene al regno del naturale e dell'organico, e che già nell'immagine estetica presenta i caratteri della tecnica e della riflessione calcolante, è pronto ormai a entrare nell'artificialità delle macchine»². Oggi lo Stato può governare, seguire e implementare tutte le fasi che ruotano intorno al potenziale impatto dello sviluppo tecnologico, dalla ricerca scientifica e conseguente trasferimento delle conoscenze, alla produzione, sino alla regolazione delle applicazioni dei nuovi strumenti e servizi. Ed è altresì indubbia la possibilità, per la pubblica amministrazione, di fare essa stessa un uso virtuoso delle potenzialità insite nelle nuove tecnologie.

¹ P. BIANCHI, *4.0 La nuova rivoluzione industriale*, Bologna 2018, p. 78.

² N. IRTI, *Lo Stato: machina machinarum*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2004, 309.



Già all'inizio del XXI secolo, si è cominciato a parlare di amministrazione digitale: il soggetto pubblico ha iniziato a fare ampio ricorso alla comunicazione via *internet*, al punto da rendere necessaria l'adozione del Codice dell'amministrazione digitale del 2005; più di recente, l'art. 47 della legge n. 35 del 2012 ha istituito l'Agenzia per l'Italia digitale, attraverso cui «il Governo persegue l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi»; da ultimo, la legge n. 124 del 2015 ha previsto la Carta dell'amministrazione digitale, attraverso cui «garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale, nonché al fine di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici».

Oggi, l'esperienza delle *Information and Communication Technologies* (ICTs) è ampiamente conosciuta nell'ambito dell'organizzazione e dell'attività amministrativa: l'uso delle tecnologie riconducibili ai sistemi informatici e alle comunicazioni trova ormai da tempo applicazione nell'amministrazione e ne ha rivoluzionato le forme organizzative e i modelli di attività³.

In termini generali, il processo di sviluppo tecnologico ha attraversato tutti i settori dell'amministrazione pubblica e trova applicazione nelle diverse modalità di esercizio dell'azione amministrativa, dall'erogazione dei servizi all'esercizio del potere. E, per quanto qui interessa, anche nel campo del governo del territorio e dello sviluppo urbano è sempre più frequente il ricorso al supporto informatico e alle tecnologie più innovative, finalizzate anche ad assicurare un ridotto impatto ambientale di determinati servizi, nella più ampia prospettiva dello sviluppo sostenibile.

Un primo punto di osservazione, attraverso il quale cogliere gli ambiti più significativi del ricorso alla tecnologia digitale da parte delle pubbliche amministrazioni nel settore dello sviluppo urbano, è quello dei servizi pubblici e, nella richiamata materia, è centrale l'esperienza delle *smart cities*.

Si tratta di un fenomeno preso in considerazione dal nostro ordinamento all'art. 47 della già menzionata legge 35 del 2012, il cui comma 2 *bis* affida alla cabina di regia, istituita per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana, la «realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle "comunità intelligenti" (*smart communities*), finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura». La nozione, anche dal

³ Su tali questioni si rinvia a M.C. CAVALLARO - G. SMORTO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *federalismi.it*.



punto di vista letterale, sembra abbracciare uno spazio più ampio del territorio cittadino (dato che il legislatore parla di *smart communities*), ma soprattutto accoglie un significato che va al di là delle più specifiche implicazioni connesse allo sviluppo sostenibile e alla tutela dell'ambiente, ammettendo che le applicazioni e i servizi di una *smart city* possano riguardare, più in generale, la mobilità urbana, la scuola, la sicurezza del territorio, la sanità, il turismo. Fino a ricomprendere anche un profilo più ambizioso, che rimanda all'idea della partecipazione, dell'inclusione sociale e della qualità della vita dei singoli.

Nel complesso, per rendere sempre più *smart* le aree cittadine è necessario utilizzare una serie di tecnologie e di strumentazioni hi-tech, che, attraverso i flussi dei dati in possesso delle amministrazioni o dei meccanismi di geolocalizzazione, consentano la semplificazione e l'accesso a taluni servizi, anche attraverso sistemi di identità digitale o piattaforme di pagamenti.

Alcune applicazioni concrete si possono facilmente individuare nell'ambito della mobilità urbana⁴ (che è uno degli assi portanti del concetto di *smart city*), ma non solo.

Un elemento che qualifica il grado di sviluppo delle *smart cities* è rappresentato dalla diffusione dei sistemi di pagamento *contactless*. Si tratta di soluzioni che consentono di effettuare le transazioni di più modesta entità e di accedere più facilmente ai servizi richiesti, in tutta sicurezza. L'eliminazione dell'uso del denaro contante ha un ulteriore effetto, perchè favorisce l'accesso ai servizi non solo da parte dei residenti, ma anche dei turisti, che con immediatezza possono prendere un mezzo pubblico, noleggiare una bicicletta o accedere a un'area parcheggio. Per restare a esempi di carattere pratico, l'analisi dei flussi di traffico, associata ai sistemi di geolocalizzazione, può consentire di comprendere quali siano i punti critici della viabilità cittadina e agire di conseguenza, offrendo un utile strumento sia alle amministrazioni, che devono pianificare la rete viaria, sia al singolo automobilista, che più facilmente può individuare dei percorsi alternativi per raggiungere la propria destinazione. Esistono poi applicazioni più sofisticate dell'IoT (*Internet of things*) che possono essere di estremo aiuto nel monitorare, ad esempio attraverso l'uso dei droni, le zone a rischio ambientale o idrogeologico, contribuendo alla gestione dei potenziali effetti dannosi, attraverso i meccanismi predittivi tipici dei sistemi *Artificial intelligence* (AI); mentre in altri casi è possibile assicurare un più elevato grado di sicurezza di persone e imprese, ad esempio attraverso il tracciamento digitale della filiera agroalimentare; così come nel campo della sicurezza dei cittadini, l'analisi dei dati raccolti dalle più svariate fonti può permettere di individuare con un buon grado di approssimazione quali aree siano

⁴ Su cui, in generale, v. P. STELLA RICHTER-V. PARISIO, *La mobilité urbaine, compétences administratives et aménagement du territoire dans le système juridique italien*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2019, 477.



più soggette ad attività criminali e debbano pertanto essere maggiormente presidiate da parte delle forze dell'ordine.

In altri termini, tutti i dati raccolti dai dispositivi *IoT* come dalle piattaforme *social* possono essere opportunamente analizzati e interpretati per consentire l'evoluzione in senso *smart* delle nostre città.

Alle riflessioni fatte si deve aggiungere che non soltanto l'attività amministrativa che si manifesta attraverso l'erogazione dei servizi conosce sempre più spesso gli sviluppi e le trasformazioni legate all'innovazione tecnologica: anche l'esercizio del potere, e anche l'esercizio del potere in materia di sviluppo urbano e di governo del territorio, può essere affidato a forme di decisioni automatizzate.

In tal caso, il procedimento di formazione della decisione amministrativa è affidato a una macchina, meglio a un *software*, nel quale si immettono una serie di dati e che, attraverso l'automazione della procedura, consente di giungere alla decisione finale. Sotto il profilo considerato, assume rilievo la nozione di *algoritmo*, che in una accezione «semplice, ma sostanzialmente rigorosa», è qualificabile come «una sequenza finita di passi elementari che portano alla risoluzione di un problema»⁵. In altri termini, senza ricorrere a sistemi complessi di intelligenza artificiale, che comunque cominciano a trovare una certa applicazione nel nostro sistema amministrativo⁶, il meccanismo descritto comporta l'uso di macchine che, implementando un algoritmo, riescono a fornire una decisione, attraverso, appunto, una procedura automatizzata.

Così, ad esempio, molti regolamenti comunali ricorrono a un algoritmo al fine di determinare l'ammontare della sanzione paesaggistica, ai sensi dell'art. 167, comma 5, del precedente testo del codice dei beni culturali e del paesaggio (D. lgs. n. 2 del 2004). È relativamente recente la notizia che in Sardegna è stata avviata una sperimentazione, che riguarda ancora pochi comuni, per il monitoraggio del territorio attraverso satelliti radar che si propone tre obiettivi fondamentali: osservare la linea di costa e tenere sotto controllo i fenomeni erosivi, individuare depositi e sedimenti in alveo fluviale per prevenire e scongiurare disastri ambientali, individuare manufatti ed edifici abusivi. In particolare, la NeMeA Sistemi, che dal 2015 è socia del distretto aerospaziale della Sardegna, intende calcolare «un algoritmo che consentirà di misurare se i fabbricati si innalzano oppure no, offrendo alla pubblica amministrazione uno strumento formidabile per individuare abusi e interventi sui fabbricati»⁷. Se si guarda alle esperienze di altri Paesi, pare che, sulla

⁵ P. FERRAGINA - F. LUCCIO, *Il pensiero computazionale. Dagli algoritmi al coding*, Bologna, 2017, il quale aggiunge che «un Algoritmo soddisfa le seguenti proprietà: (1) è utilizzabile su diversi input generando i corrispondenti output; (2) ogni passo ammette un'interpretazione univoca ed è eseguibile in un tempo finito; (3) la sua esecuzione si ferma qualunque sia l'input», p. 10.

⁶ E. PICOZZA, *Politica, diritto amministrativo and artificial intelligence*, in *Giur. It.*, 2019, 7, 1761.

⁷ Fonte: *La Nuova Sardegna*, 2 febbraio 2018. La questione è assai delicata, se si considera il noto orientamento della giurisprudenza amministrativa sulla possibilità di considerare le areofotogrammetrie quali prove



base di una ricerca condotta dall'Università di Waterloo, in Canada, un algoritmo consentirà di individuare il percorso delle piste ciclabili, per garantire maggiore sicurezza ai ciclisti⁸.

2. Quale ruolo per la pubblica amministrazione?

Rispetto allo scenario rappresentato attraverso i casi sinteticamente richiamati e rispetto alla pluralità di considerazioni che in esso affiorano e si intrecciano, l'interrogativo di fondo attiene al ruolo che, nel perimetro considerato, può e deve svolgere la pubblica amministrazione.

Come già osservato, il soggetto pubblico può rappresentare un notevole fattore di crescita nella materia dell'innovazione tecnologica, avendo la possibilità di inserirsi in tutte le fasi del processo di sviluppo: dal sostegno alla ricerca, alla produzione e all'applicazione dei nuovi strumenti e servizi.

In termini più concreti, ogni amministrazione, soprattutto locale, può essere chiamata a fungere da soggetto regolatore dei servizi e delle nuove modalità attraverso cui gli stessi sono erogati. Paradigmatico è il caso Uber, che apparentemente si muove su un piano diverso dal servizio taxi e dal noleggio con conducente, ma che inevitabilmente interferisce nell'ambito del sistema della mobilità urbana. In questa ipotesi, l'amministrazione non eroga direttamente il servizio, ma deve farsi carico di regolare le attività dei soggetti che svolgono il servizio di trasporto urbano, all'interno del mercato concorrenziale.

In altri casi, l'innovazione tecnologica ha un impatto più significativo nell'erogazione dei servizi dell'amministrazione: il Sistema Pubblico di Identità Digitale (Spid), tende a garantire a tutti i cittadini e le imprese un accesso unico, sicuro e protetto ai servizi digitali della pubblica amministrazione e sta cominciando ad avere applicazione nei più svariati ambiti (dai servizi previdenziali, all'edilizia). Stavolta, il ruolo dell'amministrazione risulta essere più complesso, in quanto essa, oltre alla garanzia dell'efficienza del servizio, deve assicurare altresì che la erogazione in forma digitale del servizio non pregiudichi l'accesso al servizio medesimo da parte delle fasce di popolazione digitalmente meno alfabetizzate, nella prospettiva di assicurare la riduzione del c.d. *digital divide*.

In una visione più ampia, la nozione di *smart city* rimanda a un'idea di città *sostenibile*, che adotta una serie di misure volte a ottimizzare il risparmio energetico, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, attraverso soluzioni intelligenti per

dell'avvenuto abuso: cfr. da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 2363 del 10 aprile 2019 con la quale ha accolto il ricorso presentato per l'annullamento di una sentenza di primo grado concernente la sospensione dei lavori di montaggio di una veranda, il diniego di condono e l'ordine di demolizione: in sede di appello, il giudice ha riformato la sentenza impugnata, sostenendo l'impossibilità di stabilire con esattezza la data di ultimazione del manufatto in questione.

⁸ Fonte: *Il fatto quotidiano*, 2 febbraio 2019.



la mobilità urbana e la sicurezza del territorio. Ma la "città intelligente" tende ad assicurare anche la qualità della partecipazione attiva dei suoi cittadini per favorire l'inclusione sociale, attraverso nuove forme di comunicazione e di integrazione con il territorio. Una sorta di realizzazione di quel "diritto alla città", coniato da Henri Lefebvre⁹ e percepito come espressione di libertà, in uno spazio aperto di aggregazione e comunicazione. Nei termini prospettati, il ruolo dell'amministrazione, soprattutto dell'amministrazione locale, diviene prioritario: già nel principio di sussidiarietà, vi è la percezione dell'ente locale come decisore pubblico più vicino al territorio da amministrare, che dovrebbe essere capace di intercettare e raccogliere le esigenze e i bisogni di una data collettività, per provvedere alla loro realizzazione.

Infine, per ritornare allo schema del ragionamento svolto, anche nel contesto più strettamente legato alle politiche di sviluppo urbano possono manifestarsi forme di decisioni automatizzate.

In tal caso, la questione diviene più complessa ed è stata oggetto di una pluralità di riflessioni da parte della dottrina, originate probabilmente dal serrato dibattito giurisprudenziale sviluppato intorno alla nota vicenda della c.d. 'buona scuola'¹⁰. Ma i termini del ragionamento non mutano se la decisione automatizzata è assunta in settori diversi da quello della 'buona scuola', come nei casi richiamati dell'algoritmo per individuare l'ammontare della sanzione paesaggistica o per accertare la sussistenza di un abuso edilizio.

In primo luogo, sembra evidente che ci muoviamo già dentro i confini di un tema antico e assai dibattuto, qual è quello del rapporto tra tecnica e amministrazione. Se si guarda al fenomeno delle decisioni automatizzate, la soluzione potrebbe essere quella più classica, che individua nel sapere tecnico e scientifico, e dunque nell'algoritmo, il presupposto della decisione amministrativa: nella consapevolezza, tuttavia, che in tal caso il rapporto di forza può essere rovesciato, potendo avere l'algoritmo la capacità di sovrapporsi alla decisione pubblica, ovvero di sostituirsi ad essa¹¹.

⁹ H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, (1968), ed. it. Venezia, 2014.

¹⁰ Ai fini dell'individuazione della sede spettante al singolo docente, nell'ambito del Piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato e di mobilità su scala nazionale avviato, con la legge n. 107 del 2015, dal Ministero dell'istruzione, Università e ricerca (Miur), il Miur ha fatto ricorso all'implementazione di un algoritmo, per mezzo del codice sorgente, elaborato dalla società HPE Services Srl. Dall'applicazione di tale algoritmo è scaturito un cospicuo contenzioso dinanzi al giudice amministrativo, nonché davanti al giudice del lavoro: basti pensare alla nota sentenza del Tar Lazio, Roma, sez. III bis, 14 febbraio 2017, n. 3769, in tema di accesso all'algoritmo; nonché alle più recenti sentenze Tar Lazio, Roma, sez. III bis, 11 luglio 2018, n. 9230, Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270 e Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472, che si pronunciano sulla natura dell'algoritmo, nel tentativo di qualificarlo come decisione automatizzata, soggetta ai principi generali dell'azione amministrativa, quali trasparenza, partecipazione e responsabilità.

¹¹ M.C. CAVALLARO - G. SMORTO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, cit.



Al contempo, e in un orizzonte più ampio, è possibile cogliere nella "sequenza di passaggi elementari" che caratterizzano un algoritmo e che, dunque, costituiscono l'essenza della decisione automatizzata, i principi fondamentali dell'ordinamento che assicurano il corretto dispiegarsi del procedimento amministrativo. È possibile così individuare quelle misure fondamentali, dalle quali dovrebbe scaturire un nucleo di regole e principi che definiscano un 'giusto processo tecnologico', secondo un'espressione che riassume l'esigenza che gli algoritmi che ci governano riflettano i valori fondanti e condivisi della nostra società e siano soggetti al controllo democratico¹².

Soccorrono, al riguardo, alcune indicazioni contenute nel Regolamento europeo sulla protezione dei dati, che individua il c.d. principio di non esclusività¹³, e nella Carta europea della robotica, adottata nel febbraio 2017¹⁴, che si concentra prevalentemente sul principio di trasparenza e di responsabilità.

Emerge così che la *trasparenza* è invocata come la prima delle difese dal rischio di arbitrio nell'impiego di algoritmi ed è condizione necessaria per la comprensione dei meccanismi di funzionamento dei processi decisionali compiuti dalle macchine. La trasparenza, in tal caso, è intesa quale sinonimo di conoscenza del percorso seguito per giungere alla decisione automatizzata: ed è per questo che, da più parti, si sollecita l'intervento di 'algoritmisti', soggetti terzi che possano attestare la correttezza di un certo algoritmo, una sorta di consulente tecnico con competenze informatiche che svolga il ruolo di controllore della società dell'algoritmo. Il tema centrale, nella decisione automatizzata, diviene così quello della *spiegabilità* (*explainability*), ossia l'individuazione di strumenti che consentano di interpretarne il codice sorgente per ricostruire i passaggi logici che lo compongono e stabilire i passaggi e le procedure che hanno determinato i risultati. Sotto tale profilo, la spiegabilità della procedura automatizzata non si allontana molto dalla necessaria motivazione del provvedimento: l'amministrazione che assume una decisione attraverso il ricorso a un algoritmo deve essere in grado di spiegare l'*iter* logico-giuridico che conduce alla decisione finale¹⁵.

In particolare, secondo la richiamata Carta della robotica, tutte le volte in cui una decisione, capace di avere un impatto rilevante sulla vita di una o più persone, sia presa con l'ausilio dei meccanismi predittivi tipici dell'intelligenza artificiale, deve sempre essere possibile ricondurre "i calcoli di un sistema di intelligenza artificiale a una forma comprensibile per l'uomo". Nel senso che i sistemi capaci di elaborare la

¹² M.C. CAVALLARO - G. SMORTO, *op. cit.*

¹³ Cfr. Regolamento (UE) 2016/679, il cui art. 22, comma 1, dispone che "l'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato".

¹⁴ Si tratta della Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica.

¹⁵ M.C. CAVALLARO - G. SMORTO, *op. cit.*



decisione dovrebbero essere dotati di una "scatola nera", per consentire la registrazione dei dati su ogni operazione effettuata dalla macchina, "compresi i passaggi logici che hanno contribuito alle sue decisioni".

In tal modo, trasparenza e conoscenza, o spiegabilità, della procedura automatizzata assicurano, a loro volta, un'adeguata *partecipazione* del privato alla procedura algoritmica. E, in qualunque passaggio della medesima procedura, deve sempre essere assicurata al privato la facoltà di intervenire nel procedimento e di individuare con facilità il soggetto responsabile della decisione, per consentire l'imputazione della decisione medesima al soggetto pubblico.

Ecco, allora, che il circuito così rappresentato si salda, sia pure idealmente, con la richiamata rilevanza che il tema della partecipazione e della inclusione dei cittadini assume nella 'città intelligente'.

3. Brevi conclusioni.

Se si allarga la prospettiva, l'esigenza è quella di evitare che l'automatizzazione della procedura, come più in generale l'innovazione tecnologica applicata ai servizi, possa generare un processo di spersonalizzazione della decisione, che produce effetti distorsivi, sotto un duplice aspetto¹⁶. In primo luogo, rende più complessa la possibilità del privato di prendere parte al procedimento, non foss'altro che per il fatto che manca un interlocutore al quale il cittadino possa rivolgersi; ma soprattutto, rischia di generare una polverizzazione della responsabilità conseguente alla decisione assunta, come dei servizi erogati.

D'altra parte, e qui si apre un ulteriore spunto di riflessione, che si lega all'impiego degli algoritmi nella decisione pubblica e che in parte è stato già richiamato, l'algoritmo, inteso come regola tecnica, assume un ruolo che va al di là del mero presupposto su cui si fonda la decisione, poiché esso non è solo uno strumento di conoscenza per l'amministrazione, ma è un sistema di formazione della stessa volontà procedimentale. E la volontà dell'algoritmo rischia di sostituirsi alla volontà dell'amministrazione: l'algoritmo può decidere al posto del soggetto pubblico, ma può anche sbagliare, come è emerso a proposito della vicenda della 'buona scuola' nei più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa¹⁷.

Emerge così il tema vero, rimasto sullo sfondo delle riflessioni svolte, che è proprio quello della fallibilità della *macchina*: se ad essa ci si affida sul presupposto che sia in grado di offrire una soluzione efficiente, in quanto adottata in tempi ridotti e non soggetta a errore, tale presunzione si scontra con la circostanza, tutt'altro che remota, che la stessa macchina possa dare esito a risultati non corretti.

¹⁶ M.C. CAVALLARO - G. SMORTO, *op. cit.*

¹⁷ Circostanza adombrata da Cons. Stato, sez. VI, n. 8472/2019, laddove riconosce «l'impossibilità di comprendere le modalità con le quali, attraverso il citato algoritmo, siano stati assegnati i posti disponibili», che, secondo il collegio, «costituisce di per sé un vizio tale da inficiare la procedura».



Fuori dai profili più strettamente legati alla decisione automatizzata, anche nel settore dei servizi pubblici e dei servizi connessi alla *smart city* l'errore della macchina non è un'evenienza remota, ma può avere un impatto significativo in termini di responsabilità. L'esempio può essere quello del caso Tesla, relativo all'incidente mortale causato dalla vettura a guida automatizzata, senza il conducente¹⁸, ma si registrano anche ipotesi di danni cagionati dalla chirurgia robotica: sono tutte ipotesi che, pur non avendo trovato ancora un'esperienza specifica in Italia, assumono un ruolo significativo per argomentare la possibilità di un errore della macchina.

Sembra però evidente che, dinanzi alla velocità delle trasformazioni e delle innovazioni tecnologiche, la resistenza alla *macchina* come strumento di azione amministrativa e di formazione della volontà procedimentale risulta fragile e di difficile attuazione. Anzi, lo stesso giudice amministrativo ne incoraggia ormai l'utilizzo, riconoscendone gli indubitabili vantaggi in termini di efficacia e celerità dell'azione pubblica¹⁹.

Semmai, l'esigenza, e la conseguente difficoltà della sfida, è quella di individuare il giusto punto di equilibrio.

E qui ritorna il ruolo cruciale dell'amministrazione. Che forse può essere colto in quello che nelle Città invisibili di Italo Calvino è il secondo modo di non soffrire *l'inferno dei viventi*, l'inferno che noi abitiamo tutti i giorni, quello più difficile e rischioso, che esige attenzione e approfondimento continui: *saper riconoscere che cosa in mezzo all'inferno, non è inferno, e farlo durare, e dargli spazio*.

¹⁸ Fonte: *Il Corriere della sera*, 8 giugno 2018.

¹⁹ Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 2270/2019, secondo cui l'utilizzo di una procedura informatica «comporta numerosi vantaggi quali, ad esempio, la notevole riduzione della tempistica procedimentale per operazioni meramente ripetitive e prive di discrezionalità, l'esclusione di interferenze dovute a negligenza (o peggio dolo) del funzionario (essere umano) e la conseguente garanzia di imparzialità della decisione automatizzata».