amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata 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
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2025

Estratto

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

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

I sistemi di intelligenza artificiale, l'attività amministrativa e il sindacato giurisdizionale, in considerazione della legge n. 132 del 2025

di Gennaro Terracciano

(Professore ordinario di diritto amministrativo e Prorettore dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico")

Sommario

1 – I sistemi di intelligenza artificiale e la necessità di loro regolazione. - 2 – La I.A.A. (Intelligenza Artificiale Amministrativa). - 3 – La declinazione dei principi di riferimento del procedimento amministrativo algoritmico, in ragione dei rischi percepiti e dell'approccio giurisprudenziale. - 4 – Per una Carta dei diritti degli amministrati in ipotesi di utilizzazione di sistemi di IAA.

Abstract

The paper systematically analyses the implications of using artificial intelligence (AI) systems in administrative activity and judicial review, considering the Italian Law No. 132 of 23 September 2025 and the European Union Artificial Intelligence Regulation of 2024. The discussion highlights the tension between technological progress and the protection of constitutional principles such as legality, impartiality, and good administration, emphasizing the need for a regulatory framework ensuring the "governability" of technology. The author introduces the notion of Administrative Artificial Intelligence (AAI) as a phenomenon permeating the entire administrative procedure, influencing the formation of public will, officials' accountability, and the transparency of algorithmic decision-making. The study argues for the establishment of a legal framework for algorithmic administrative action, grounded in the principles of algorithmic governance and supported by an enhanced judicial review encompassing substantive assessment. In this context, the author proposes a Charter of Citizens' Rights applicable to administrative uses of AI, inspired by the principles of honesty, trust, outcome, and the right to explanation, aiming to ensure a transparent, accountable, and value-oriented public administration in the digital era.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. I sistemi di intelligenza artificiale e la necessità di loro regolazione.

Si è avuto modo di evidenziare[1] che ormai i sistemi di Intelligenza Artificiale (IA), a seguito della ormai piena maturazione della rivoluzione informatica e digitale, evocano paure, dubbi etici[2], necessità di regolamentazione, rischi quanto agli effetti sulla vita stessa delle persone, ma allo stesso tempo promettono sviluppi e progressi positivi inimmaginabili in campo scientifico, in particolare medico-sanitario, industriale, economico e (forse) sociale.

Ogni progresso tecnologico, in fondo, potenzialmente può essere di per sé distruttivo o costruttivo, in ragione del suo utilizzo e della capacità delle società umane organizzate di dominare i conseguenti "poteri".

Come efficacemente è stato notato "*Si tratta di evocare non una catastrofe certa, ma un pericolo in atto, per giunta facilitato dall'ingenuità` dotta e incredibile di chi non ne vede l'avanzare. La risposta dei dotti e` nota: anche in tempi passati sono stati evocati pericoli per l'introduzione delle macchine, ma queste paure si sono dimostrate regressive e fallaci; l'importante e` capire che la macchina sarà` pur sempre sottoposta al controllo dell'uomo, anzi trasformerà` il lavoro pericoloso, sporco e servile in lavoro di intelligenza e programmazione, mentre libererà` nuova creatività` umana. Una tale replica, pur meritevole di attenzione, non sembra percepire il problema di cui si sta oggi parlando. A prescindere dalla più` generale osservazione per cui il fatto che in passato si sia contrastato efficacemente un pericolo non significa che il pericolo attuale sia ancora quello stesso, non va assolutamente trascurato che la situazione in cui si trova il genere umano oggi ha connotati di assoluta novità, per la quale occorrono adeguati strumenti di elaborazione critica.*"[3].

Anche solo due riflessioni iniziali possono essere utili a comprendere il suddetto richiamo: 1) gli ordinamenti, anche costituzionali, degli Stati e la disciplina normativa in generale in materia di digitalizzazione e di IA sono ancora decisamente incompleti e comunque del tutto insufficienti[4]; 2) lo sviluppo tecnologico e le applicazioni possibili dell'IA sono prevalentemente nella disponibilità delle

---

[1] Il presente scritto ricalca e rappresenta un'evoluzione ed aggiornamento, anche in ragione della entrata in vigore della legge n. 132 del 23 settembre 2025, del precedente G. Terracciano, *Intelligenza artificiale amministrativa (IAA): principi e regole per l'esercizio delle funzioni pubbliche e relativo sindacato giurisdizionale*, in Giustizia, lavoro e PA nell'era digitale, Editoriale scientifica, Napoli, 2025 (ISBN 979-12-235-0391-1), 533-553.

[2] P. Benanti, *Algor-etica: l'incertezza ci salverà*, in L'Osservatore romano, 2019. L'Autore è intervenuto più volte sull'argomento, sostenendo che "*Le AI rispondono in maniera autonoma a un problema che gli viene posto. Questi artefatti sono una nuova specie nelle macchine. Delle machine sapiens. Oggi il mondo non è più abitato solo dall'homo sapiens ma anche da machine sapiens*". L'algoretica "*Possiamo intenderla come una sorta di guardrail etico, che tiene la macchina all'interno di una strada e, per quanto possibile, evita alcuni eventi infausti. Si tratta anche di creare uno spazio di critica sociale in cui sia possibile chiederci cosa facciano gli algoritmi, che funzione abbiano*".

[3] G. Limone, *L'algoritmo e il mondo della vita. Nuovi appunti sul fondamentalismo macchinico nell'era contemporanea*, in rivista «Persona. Periodico internazionale di studi e dibattito», n. 1-2, Artetetra, Capua 2017, pp. 1-60, ISSN 2239-6667.

[4] J.B. Auby, *Conclusioni,* in L'amministrazione digitale, Ed.Scientifica, Napoli, 2023, pp. 287.

ISSN 2036-7821

"GAFAM" o delle "BATX", e il relativo "potere" appare, quindi, al momento appartenere a multinazionali private (algocrazia).

Naturalmente, non mancano dubbi che riguardano in profondità l'animo umano e spingono a riflessioni etico-filosofiche[5], finendo per domandarsi se la "macchina" esiste e se il pensiero astratto è esclusivo dell'intelligenza umana. Del resto, la tendenza ad antropomorfizzare[6] le macchine pensanti (caratteristica soprattutto della IA cd. forte[7]) porta poi a immaginare un triste e spettrale futuro di sostituzione del genere umano o quantomeno di prevaricazione della macchina autonoma rispetto alla persona umana[8].

E, tuttavia, non si può negare che "*... i progressi della scienza e della tecnica vanno considerati come una positiva conquista da parte dell'uomo. Non debbono perciò essere demonizzati a priori*" ma allo stesso tempo si deve anche evidenziare che le "*intelligenze artificiali*" sono comunque artefatti creati per finalità determinate, e quindi non sono "*neutri o neutrali*" [9].

In tale prospettiva, l'IA cd. debole (ammesso che tale definizione sia ancora valida) viene, quindi, considerata una rivoluzione tecnologica positiva, purché ben governata, nella costante ricerca di un equilibrio tra "*risultato computazionale e supervisione umana*"[10]. In fondo, anche la protezione delle libertà "*non incontra problemi sostanzialmente nuovi dinanzi agli algoritmi e alle decisioni delle macchine, perché in realtà è tuttavia l'uomo il protagonista dell'intero fenomeno*"[11], sebbene poi quando

---

[5] G. Chimirri, *IA Intelligenza Artificiale – Etica delle macchine pensanti*, Asterios, n. 64, 2021, con indicazioni bibliografiche ricchissime, sia riguardanti opere di informatica e del mondo digitale, sia saggi di filosofia della tecnica, della scienza e della cultura, dell'epistemologia e della sociologia.

[6] Si veda G. Natale, *Intelligenza artificiale, neuroscienze, algoritmi: le sfide future per il giurista. L'uomo e la macchina,* in Rassegna avvocatura dello Stato, 4/2020, 1-6.

[7] Si è già avuto modo di evidenziare che "*Al fine di affrontare il problema a livello sistemico, è necessario, nuovamente, evidenziare la summa divisio tra le procedure automatizzate in cui l'algoritmo è 'servente' (tradizionale), ovvero è in grado di sistematizzare, raccogliere e rielaborare i dati al solo fine di agevolare la decisione umana, e gli algoritmi di intelligenza artificiale 'forte', che sono in grado di auto-apprendere e di rappresentare autonomamente il processo decisionale, sostituendo, con funzione abduttiva, deduttiva e predittiva, la determinazione umana.*

Gli algoritmi "forti", come detto, presentano un alto rischio di assenza di dominabilità, nel momento in cui il processo di continuo auto-apprendimento e di costante rielaborazione dei dati originariamente immessi nel sistema, determina il c.d. effetto black-box, generando una serie infinita di inferenze automatiche, sempre meno intellegibili, accessibili e sindacabili", G. Terracciano, *I.A.A. (intelligenza artificiale amministrativa) e sindacato giurisdizionale,* in Amministrativamente, fasc. 2 (anteprima), 2022, 1-10; si veda anche, G. Terracciano, *Automazione e processo amministrativo: una convivenza difficile?*, in Amministrativamente, fasc. 1, 2022, 25-32.

[8] Interessante l'analisi specifica di V. Tenore, *L'intelligenza artificiale può sostituire un giudice?*, EA Anicia, 2023, condotta in campo giuridico-processuale, che evidenzia l'utilità dell'IA (cd. debole) quale strumento di mero ausilio, però, della persona.

[9] V. Paglia, nella sua introduzione *a L'algoritmo della vita*, Piemme, 2024.

[10] Ciò anche in campo pubblicistico e nell'esercizio di funzioni pubbliche, come evidenzia G. Gallone, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, Cedam, 2023, pp. 165 e ss..

[11] Così, V.Caputi Jambrenghi, *Libertà e autorità*, II, Editoriale scientifica, 2023, pp. 253 e ss..

ISSN 2036-7821

dette tecnoscienze riguardino anche le modalità attraverso le quali si esercita il potere amministrativo, allora occorre chiedersi come possa assicurarsi il rispetto di valori e regole che tutelano o comunque sono strumentali alle libertà costituzionalmente protette[12].

Tale interrogativo è ancora più rilevante nelle ipotesi di esercizio del potere discrezionale amministrativo attraverso inconoscibili meccanismi volitivi di un sistema informatico che 'impara' da solo attraverso l'acquisizione di 'big data' non controllati o non controllabili, e che tende a sostituirsi alla decisione umana[13].

Del resto, la pervasività delle cc.dd. tecnoscienze e la velocità con la quale l'IA si evolve, con applicazioni inimmaginabili fino a poco tempo fa[14], finiscono per condizionare in modo per lo più incontrollato molti aspetti della vita dell'uomo: più crescono la specializzazione e la complessità delle scienze, più cresce l'urgente e comune domanda di valori e di senso[15] .

Il tema della 'dominabilità' delle scienze, ed in particolare di quelle che hanno applicazioni concrete pressoché immediate, come quelle riguardanti la digitalizzazione e le cc.dd. intelligenze artificiali, diviene fondamentale, in ragione della **trappola della semplicità di utilizzo a fronte della incomprensibilità delle regole di funzionamento** (cioè, degli algoritmi).

La ricerca di regole e profili valoriali non riguarda solo e tanto la tematica dell'atto amministrativo digitale o digitalizzato, che comunque, allo stato, pare essere frutto di un procedimento amministrativo necessariamente rispettoso delle norme a presidio della correttezza formale e sostanziale dell'atto stesso[16].

Allo stesso modo, detta ricerca non pare riguardare in modo preminente parametri e regole di algoritmi c.d. tradizionali (IA c.d. debole), che sono frutto di processi matematici che consentono una semplice verifica di correttezza e sono 'dominabili', nella misura in cui sia possibile verificare la congruità della traduzione in linguaggio

---

[12] P.Cucumile, Il sistema giuridico alla prova dell'intelligenza artificiale, in Lexitalia, 28 agosto 2024, pp 1-16, il quale ritiene che "*In quest'ottica, deve essere assicurato pertanto, in coerenza con il principio di legalita` e con l'assioma di responsabilita` ex art. 28 Cost., un segmento procedimentale di controllo e di verifica circa la logicita` e la legittimita` della scelta ottenuta quale output del processo automatizzato, rimettendo al titolare umano del potere amministrativo la competenza a controllare, validare o eventualmente smentire la scelta automatizzata*".

[13] M.C. Cavallaro, *Imputazione e responsabilità delle decisioni automatizzate*, in European Review of Digital Administration & Law – Erdal, 2020, Volume 1, Issue 1-2, June-December, p. 69-74.

[14] A. Barone, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in European Review of Digital Administration & Law – Erdal, 2020, Volume 1, Issue 1-2, June-December, p. 63-67.

[15] G. Limone, *Dare dignita` alla speranza e speranza alla dignita`. L'essere umano concreto al centro delle scienze e della vita: un crocevia di paradossi teorici ed etici*, Prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico 2006/2007 della Seconda Universita` degli Studi di Napoli.

[16] S. De Felice, *Intelligenza artificiale e "Invalidità e giustiziabilità dinanzi al giudice amministrativo"*, in www.giustizia-amministrativa.it, luglio 2021.

ISSN 2036-7821

matematico delle regole giuridiche[17].

Essi divengono, invece, determinanti e essenziali quanto alla possibilità di 'dominare' gli algoritmi scaturenti dall'applicazione di sistemi neurali o di intelligenza artificiale con autoapprendimento (cioè, con dati di input non controllati da un responsabile umano), così da consentire una sufficiente comprensibilità e trasparenza (e non mera conoscibilità) nella fase programmatoria, e, poi, una possibile sindacabilità in fase di esercizio del potere e di valutazione delle conseguenze, anche sul piano del merito (avuto riguardo non solo agli atti vincolati, ma anche a quelli a contenuto discrezionale, magari conseguenza di valutazioni predittive).

Del resto, la decisione amministrativa, umana o generata da IA, deve comunque essere giustificata, e il controllo sulla strumentalità dell'esercizio del potere all'interesse pubblico non può che appartenere al Giudice (amministrativo, in Italia), il quale deve essere dotato di un potere di **sindacato rafforzato**, proprio in ragione della maggiore complessità tecnologica, che rende difficilmente conoscibili o impenetrabili i meccanismi volitivi[18].

Ciò vale a maggior ragione quando è proprio il potere giurisdizionale che si dota di infrastrutture tecnologiche e utilizzi l'intelligenza artificiale in funzione predittiva dell'esito delle decisioni[19], con il rischio di una giustizia virtuale, automatica e a-valoriale, regolata da algoritmi che agiscono per mera riproduzione acritica dei precedenti[20].

Ciò che appare evidente dalle prime considerazioni introduttive è la necessità di fissare principi e regole generali a protezione delle libertà delle persone attraverso la costruzione di un complesso e delicato sistema di tutele valevoli a livello internazionale, che, tuttavia, non rappresenti un freno irrazionale al progresso tecnologico[21].

Ma, insieme, si rendono necessari sistemi regolatori nazionali, che, sulla base dei

---

[17] M. Corradino, *Intelligenza artificiale e pubblica amministrazione: sfide concrete e prospettive future*, in www.giustizia-amministrativa.it, settembre 2021.

[18] Si veda, Cons. Stato, VI, n.881 del 2020, nel commento di A. Valsecchi, *Algoritmo, discrezionalità amministrativa e discrezionalità del giudice* (Nota a Cons. Stato, sez. VI, sent. del 4 febbraio 2020, n. 881), in iusinitinere, 14/09/2020.

[19] G. Terracciano, *L'applicazione in campo giuridico delle reti artificiali. Il programma "Giurinet"*, in T.A.R., 1998, II, 497.

[20] Oltre a V. Tenore, op. cit., C. Napoli, *Algoritmi, intelligenza artificiale e formazione della volontà pubblica: la decisione amministrativa e quella giudiziaria*, in Riv. AIC, 3, 2020.

[21] In tal senso, del resto, già ci sono stati tentativi, come la '*Rome Call for AI Ethics*', del 29 febbraio 2019, richiamata dal '*Hiroshima Addendum on Generative AI*' del luglio 2024.

Quanto all'approccio regolatorio dell'Unione Europea, fortemente critico è V. Zeno Zencovich: "*A parte il termine improprio, il secondo malinteso è che ciò che sappiamo dell'intelligenza artificiale e sull'intelligenza artificiale non è ciò che l'intelligenza artificiale sarà nel prossimo futuro. La legge è un tentativo di dare forma allo sviluppo di una tecnologia che è completamente fuori dalla portata dell'UE. Ciò denota la paura dell'ignoto e l'idea presuntuosa di dominarlo*", in Rivista di diritto dei media, 1/2024.

ISSN 2036-7821

diversi ordinamenti, fissino principi e criteri specifici di utilizzazione dell'IA per garantirne la piena conformità, formale e sostanziale, all'interesse pubblico, sia quanto all'esercizio del potere pubblico, sia quanto all'azione dei privati[22].

Del resto, "*una riforma dell'amministrazione all'insegna della digitalizzazione impone sfide anzitutto di tipo tecnologico. L'insieme dei dati utilizzati deve essere affidabile e soddisfare i requisiti di quantità (volume), qualità (value), varietà (variety), veridicità (veracity), velocità (velocity). Inoltre, agli utenti vanno fornite informazioni significative sui sistemi utilizzati, garantendo così trasparenza e conoscibilità (che non coincide comunque con la comprensibilità), senza poi trascurare la costante necessità di adottare elevati standard di sicurezza e di protezione della privacy. Sullo sfondo la questione, ineliminabile, dell'aumento del nostro condizionamento dai grandi colossi informatici, unici depositari delle competenze indispensabili a generare e gestire i sistemi*"[23].

L'esigenza regolatoria, come noto, è stata sentita più in Unione Europea che in altri contesti mondiali, e si è tradotta in un complesso Regolamento, pubblicato in Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea il 12 luglio 2024, con entrata in vigore dal 2 agosto 2024 e successiva efficacia graduale fino al 2 agosto 2026[24].

---

[22] Si veda la monografia di M. Falcone, *Ripensare il potere conoscitivo pubblico tra algoritmi e big data,* Editoriale Scientifica, 2023, che giustamente evidenzia come la disciplina regolamentare in approvazione a livello Unionale Europeo privilegi un approccio alla minimizzazione del rischio (ineliminabile) connesso all'introduzione di sistemi gestionali fondati sull'IA, con applicazione dei principi di accuratezza, robustezza e sicurezza dei sistemi di IA, con allo stesso tempo adeguata rilevanza del principio di sorveglianza umana, in uno con la necessità di garantire un certo grado di trasparenza, ma soprattutto di corretta gestione di dataset (pp. 294 e ss.).

[23] M. Ramajoli, *L'amministrazione pubblica deve cercare di sfruttare tutte le potenzialità insite nell'Intelligenza artificiale, senza però abbandonare l'aspirazione a essere aperta e adattabile alle circostanze concrete*, in Rivista Il Mulino, maggio 2024. L'Autrice prosegue segnalando come "*Per l'amministrazione alle prese con i sistemi di Intelligenza artificiale non vi sono però solo sfide tecnologiche. Come precisato dal Regolamento europeo sull'IA e ribadito dal disegno di legge governativo in materia, il funzionario pubblico è l'unico responsabile degli atti e dei procedimenti in cui sia stata utilizzata l'Intelligenza artificiale, la quale deve limitarsi a svolgere una funzione di supporto all'attività amministrativa. Questa cosiddetta riserva d'umano, altrimenti definita human-in-the-loop, pone all'amministrazione sfide di carattere organizzativo e culturale in senso lato*".

[24] REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale). Approvato dal parlamento Europeo il 13 marzo 2024, e dal Consiglio dell'Unione Europea il 14 maggio 2024.

Sull'esigenza regolatoria sembra interessante quanto statuito al considerando n. 8: " *Si rende pertanto necessario un quadro giuridico dell'Unione che istituisca regole armonizzate in materia di IA per promuovere lo sviluppo, l'uso e l'adozione dell'IA nel mercato interno, garantendo nel contempo un elevato livello di protezione degli interessi pubblici, quali la salute e la sicurezza e la protezione dei diritti fondamentali, compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente, come riconosciuti e tutelati dal diritto dell'Unione. Per conseguire tale obiettivo, è opportuno stabilire regole che disciplinino l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'uso di determinati sistemi di IA, garantendo in tal modo il buon funzionamento del mercato interno e consentendo a tali sistemi di beneficiare del principio della libera circolazione di beni e servizi. Tali norme dovrebbero essere chiare e solide nel tutelare i diritti fondamentali, sostenere nuove soluzioni innovative e consentire un ecosistema europeo di attori pubblici e privati che creino sistemi di IA in linea con i valori dell'Unione e sblocchino il potenziale della trasformazione digitale in tutte le regioni dell'Unione. Stabilendo tali regole nonché le misure a sostegno dell'innovazione, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese (PMI), comprese le*

In Italia risulta presentato un disegno di legge il 20 maggio 2024, ormai definitivamente approvato[25] recante disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale, ultimo di una lunga serie di progetti di legge sull'argomento già pendenti in parlamento[26], in qualche modo collegato al coevo disegno di legge recante disposizioni in materia di rafforzamento della cybersicurezza nazionale e di reati informatici, già approvato e già da tempo legge vigente[27].
I testi normativi si presentano di particolare complessità quanto alla loro interpretazione, e, soprattutto, sono forieri di seri dubbi quanto alla effettiva capacità di applicazione e alla loro utilità.
In particolare, poi, non sembra che vi sia una declinazione dei principi generali in criteri di azione quanto alla specifica problematica dell'applicazione dei sistemi di intelligenza artificiale nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

2. La I.A.A. (Intelligenza Artificiale Amministrativa).

La legge italiana sulla IA, n. 132 del 23 settembre 2025 definisce[28] l'intelligenza artificiale in analogia (anzi, rinviando) a quanto stabilito all'art. 3 del Regolamento Europeo: "*un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'input che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali*", in qualche modo comprendendo nella nozione (obiettivamente di difficile perimetrazione) sia sistemi predittivi, sia quelli cc.dd. generativi[29].

---

start-up, il presente regolamento contribuisce all'obiettivo di promuovere l'approccio antropocentrico europeo all'IA ed essere un leader mondiale nello sviluppo di un'IA sicura, affidabile ed etica, come affermato dal Consiglio europeo, e garantisce la tutela dei principi etici, come specificamente richiesto dal Parlamento europeo".

[25] l D.d.l. in questione è stato oggetto di un articolato e lungo iter legislativo: in prima lettura al Senato (20 marzo 2025); in seconda lettura alla Camera (25 giugno 2025; in terza lettura (17 settembre 2025) al Senato; la legge è la n. 132 del 23 settembre 2025

[26] Nella 19 legislatura sono 14 i progetti di legge presentati: S.917, C.1695, C.1783, S.1066, C.1444, C.1631, C.1514, S.1116, C.1084, C.1534, C.1832, C.1751, C.1577, C.1650.

[27] Legge n. 90/24 del 28 giugno 2024, GU n. 153 del 2 luglio 2024. Si veda anche il d.lgs. n. 134 del 4 settembre 2024 in tema di resilienza dei soggetti critici.

[28] Art. 2, comma 1, lettera a): "*il sistema definito dall'articolo 3, punto 1), del regolamento (UE) 2024/1689*"

[29] Si tratta di una definizione che sembra in tutto derivata dall'impostazione eurounitaria, se solo si legga il considerando n. 12 del Regolamento Europeo: "*La nozione di "sistema di IA" di cui al presente regolamento dovrebbe essere definita in maniera chiara e dovrebbe essere strettamente allineata al lavoro delle organizzazioni internazionali che si occupano di IA al fine di garantire la certezza del diritto, agevolare la convergenza internazionale e un'ampia accettazione, prevedendo nel contempo la flessibilita` necessaria per agevolare i rapidi sviluppi tecnologici in questo ambito. Inoltre, la definizione dovrebbe essere basata sulle principali caratteristiche dei sistemi di IA, che la distinguono dai tradizionali sistemi software o dagli approcci di programmazione piu` semplici, e non dovrebbe riguardare i sistemi basati sulle regole definite unicamente da persone fisiche per eseguire operazioni in modo automatico. Una caratteristica fondamentale dei sistemi di IA e` la loro capacita` inferenziale. Tale capacita` inferenziale si riferisce al processo di ottenimento degli output, quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni, che possono influenzare gli ambienti fisici e virtuali e alla capacita` dei sistemi di IA di ricavare modelli o algoritmi, o entrambi, da input o dati. Le tecniche che consentono l'inferenza nella costruzione di un*

I principi generali di riferimento sono fissati all'art. 3 della legge, all'art. 14 v'è una scarna regolazione dell'uso dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione, che tuttavia non innova in alcun modo quanto ai criteri di azione della P.A., e all'art. 15 vi sono limitate disposizioni sull'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale nell'attività giudiziaria.

Il Regolamento Europeo non presenta, invece, norme specifiche per l'esercizio di funzioni pubbliche con o attraverso l'utilizzazione di sistemi di intelligenza artificiale, sebbene molti principi fissati in via generale per i cc.dd. deployer (nella cui nozione rientrano anche le autorità pubbliche che utilizzano un sistema di IA) possano applicarsi anche nell'ambito di procedimenti amministrativi[30].

Alla stregua di quanto evidenziato, potrebbe allora ritenersi che la IAA sia riferita all'utilizzazione dell'intelligenza artificiale nell'ambito dell'esercizio della funzione pubblica, indipendentemente dalla distinzione tra intelligenza artificiale 'debole', quale ausilio alla decisione, e quella 'forte', quale decisione vera e propria, così come quella tra IA predittiva e IA generativa, che tende a evidenziare una distinzione sul piano del risultato o dell'utilizzazione. L'art. 14 citato della legge italiana, in effetti, non evidenzia alcuna delimitazione che faccia riferimento alla "qualità" del sistema di IA utilizzato, ma solo funzionalizza detta utilizzazione all'incremento di efficienza, alla riduzione dei tempi di definizione dei procedimenti, al miglioramento della quantità e qualità dei servizi e richiama in modo generico due soli criteri: conoscibilità del funzionamento del sistema di IA e tracciabilità del suo utilizzo.

Forse il secondo comma del citato art. 14 può far pensare ad una sorta di delimitazione dell'utilizzo di sistemi di IA a mero supporto dell'attività provvedimentale o in funzione comunque strumentale, ribadendosi la centralità del

---

sistema di IA comprendono approcci di apprendimento automatico che imparano dai dati come conseguire determinati obiettivi e approcci basati sulla logica e sulla conoscenza che traggono inferenze dalla conoscenza codificata o dalla rappresentazione simbolica del compito da risolvere. La capacita` inferenziale di un sistema di IA trascende l'elaborazione di base dei dati consentendo l'apprendimento, il ragionamento o la modellizzazione. Il termine "automatizzato" si riferisce al fatto che il funzionamento dei sistemi di IA prevede l'uso di macchine. Il riferimento a obiettivi espliciti o impliciti sottolinea che i sistemi di IA possono operare in base a obiettivi espliciti definiti o a obiettivi impliciti. Gli obiettivi del sistema di IA possono essere diversi dalla finalita` prevista del sistema di IA in un contesto specifico. Ai fini del presente regolamento, gli ambienti dovrebbero essere intesi come i contesti in cui operano i sistemi di IA, mentre gli output generati dal sistema di IA riflettono le diverse funzioni svolte dai sistemi di IA e comprendono previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni. I sistemi di IA sono progettati per funzionare con livelli di autonomia variabili, il che significa che dispongono di un certo grado di autonomia di azione rispetto al coinvolgimento umano e di capacita` di funzionare senza l'intervento umano. L'adattabilita` che un sistema di IA potrebbe presentare dopo la diffusione si riferisce alle capacita` di autoapprendimento, che consentono al sistema di cambiare durante l'uso. I sistemi di IA possono essere utilizzati come elementi indipendenti (stand-alone) o come componenti di un prodotto, a prescindere dal fatto che il sistema sia fisicamente incorporato nel prodotto (integrato) o assista la funzionalita` del prodotto senza esservi incorporato (non integrato)".

[30] Può ad esempio farsi riferimento ai seguenti principi, variamente declinabili: Sorveglianza umana art. 14, Accuratezza, robustezza e cibersicurezza art. 15, Responsabilità continua e diffusa art. 25, Valutazione d'impatto sui diritti fondamentali art. 27, Trasparenza art. 50, Riservatezza art. 78, Diritto alla spiegazione art. 86.

ISSN 2036-7821

potere decisionale del responsabile del procedimento. Ma, a ben vedere, i sistemi basati sull'intelligenza artificiale non possono certo relegarsi alla fase decisionale dell'esercizio della funzione pubblica, rimanendo essi funzionali all'esercizio delle potestà amministrative pubbliche durante l'intero procedimento, dalla fase di iniziativa a quella decisoria.

In effetti, tutte le fasi del processo di formazione della volontà amministrativa possono essere interessate e condotte attraverso moduli algoritmici, sia in ambito procedimentale, sia in ambito processuale. Del resto, così si perimetra il principio di responsabilità insito nel comma 3 dello stesso art. 14 citato, ove si legge che "*Le pubbliche amministrazioni adottano misure tecniche, organizzative e formative finalizzate a garantire un utilizzo responsabile dell'intelligenza artificiale e a sviluppare le capacità trasversali degli utilizzatori*"

Ogni decisione presuppone una attività di raccolta e valutazione degli elementi fattuali e giuridici quali presupposti, e cioè di un *dataset*, che in ipotesi di procedimento algoritmico è rappresentato da informazioni digitalizzate, di modo che anche il fatto risulti 'algoritmizzato'.

Anche in tali casi, ovviamente, rimane ferma l'imputabilità del provvedimento alla persona del responsabile del procedimento, ma si fa fatica a comprendere quale sia lo spazio di autonomia riconoscibile.

Sembra, invece, in ragione dei principi generali che anche la legge italiana individua (art. 3), che il ruolo del responsabile umano possa esplicarsi in modo e misura significativi con riferimento ai dati di input: ciò che occorre garantire è la necessità che la raccolta e l'immissione dei dati siano sorvegliate e in qualche modo "certificate", come del resto accade nei procedimenti amministrativi "analogici".

Più precisamente, il comma 2 del citato art. 3 richiede che i dati e i processi siano oggetto di vigilanza circa la loro correttezza, attendibilità, sicurezza, qualità, appropriatezza, trasparenza e proporzionalità (che a ben vedere dovrebbero essere garantiti in qualunque procedimento amministrativo). Autonomia e potere decisionale dell'uomo possono essere preservati probabilmente solo attraverso la vigilanza sopraddetta del processo, più che come effettiva possibilità di esercizio di potere discrezionale.

L'Intelligenza Amministrativa Artificiale sembra, quindi, riguardare l'intero *iter* decisionale, mappando tutti i processi mediante l'elaborazione di regole di condotta, *alert* e indicatori di monitoraggio della loro attuazione, al fine di assicurare una trasparenza, accessibilità e sindacabilità algoritmica, consentendo di individuare garanzie essenziali e criteri di legalità che coniughino un giusto grado di autonomia della macchina con il contrasto a deviazioni, vulnerabilità o errori del sistema[31].

Occorre, allora, formalizzare uno statuto giuridico che riguardi la produzione e

[31] Come già detto in G. Terracciano, *I.A.A.* …, op cit.

ISSN 2036-7821

l'utilizzazione dell'intelligenza artificiale in ambito procedimentale amministrativo, che sia declinato in regole concrete sulla base di criteri aggiuntivi a quelli vigenti per il procedimento analogico, sempre in attuazione dei principi costituzionali di legalità e buon andamento: in definitiva, si vuole fare riferimento a criteri e regole di "governance algoritmica".

Non mancano, ovviamente, già ricerche e decaloghi in tal senso diretti, ispirati ai principi costituzionali e normativi attinenti all'attività amministrativa, diretti ad evitare diseguaglianze o discriminazioni e nell'interesse ad una azione imparziale[32]; così come a volte si finisce per ritenere sufficiente o comunque applicabile la esistente regolamentazione riguardante il procedimento amministrativo[33]. In effetti, lo stesso art. 3 citato è ricco di riferimenti a principi costituzionali e diritti fondamentali di ogni cittadino, in chiave di protezione di rischi potenziali.

Tuttavia, l'impressione è che l'IAA non sia relegabile a semplice strumento di ausilio al responsabile decisore umano, ma abbia già in sé **l'attitudine a "fondersi" con il decisore umano**, se non tendenzialmente a sostituirlo, almeno quando non vi sia discrezionalità amministrativa o spendita di potere politico-amministrativo o, ancora, quando gli interessi pubblici e privati coinvolti nell'azione non siano di particolare rilevanza[34].

Proprio per questo pare necessario che si giunga alla formulazione di **regole di buona amministrazione algoritmica**, ovviamente nel rispetto dei principi generali fissati nella legge n. 132 citata, ma con la fissazione di disposizioni operative per l'utilizzo di modelli automatizzati con controllo o sorveglianza in fase di acquisizione dei fatti e verifica dei risultati a valle della decisione, rimanendo, allo stato, insufficienti anche quelli ipotizzati nella legge più volte richiamata.

In altri termini, sembra che occorra una diversificata disciplina sul procedimento informatizzato con utilizzazione di I.A.A, anche con protocolli processuali che comunque diano garanzia di contraddittorio e non comprimano il diritto di difesa, ma soprattutto che consentano una **effettiva verificabilità e sindacabilità** in termini di corretto perseguimento dell'interesse pubblico.

In tale direzione sembra diretta la specifica disciplina dettata dall'art. 30 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023), che anche con riferimento a sistemi di intelligenza artificiale declina i principi di conoscibilità, comprensibilità, non

[32] E. Carloni, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in Dir.Amm., 2/2020, 271 e ss.; D. Ponte –G. Pernice, *L'intelligenza artificiale e l'algoritmo a contatto col diritto amministrativo: rischi e speranze*, in www.giustizia-amministrativa.it, ottobre 2021.

[33] M.C.Cavallaro, G. Smorto, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in Federalismi, 16/2019, 18 e ss..

[34] Si veda la riflessione di G. Armao- C. Cutuli, *Coesione digitale, intelligenza artificiale e pubblica amministrazione*, Gruppo 24ORE, 2025, 94 e ss., ove si evidenzia che "*... il paradigma sottostante non si fondi sulla mera sostituzione dell'elemento umane, bensì sulla ricerca di una proficua complementarietà tra le prerogative proprie del dipendente pubblico e le potenzialità offerte dagli strumenti computazionali avanzati*".

ISSN 2036-7821

esclusività della decisione algoritmica e non discriminazione, assicurando ampia conoscenza degli atti del procedimento di appalto, ivi compreso il c.d. codice sorgente, ma senza tuttavia specificare alcun criterio sulla qualità dei dati e sul controllo nella fase di adozione delle soluzioni tecnologiche e delle automazioni[35]

La necessità di verifica della correttezza e congruità della decisione amministrativa, però, non riguarda solo l'algoritmo in sé, come sembra ritenere allo stato la giurisprudenza amministrativa italiana[36], ma deve avere come perimetro di valutazione e controllo l'intero procedimento "algoritmico", cioè il processo decisionale nel suo insieme, con attribuzione di potere sindacatorio più penetrante, anche sugli assetti conseguenti all'adozione del provvedimento o al comportamento dell'amministrazione, nel rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità[37].

In definitiva, nessuno può dubitare della necessità di un giusto grado di tracciabilità e trasparenza dei processi, ma diviene fondamentale il controllo dei risultati dell'azione amministrativa, quanto alla conformità ai parametri legali, ma soprattutto quanto al **perseguimento "giusto" dell'interesse pubblico**: controllo procedimentale e processuale, sia di legittimità, sia di merito.

Tale necessità di valutazione e controllo del risultato dell'azione amministrativa algoritmica coinvolge tanto la funzione di amministrazione attiva, tanto la funzione giurisdizionale, che indagano e operano su una gerarchia di interessi che emergono dalla fattispecie, condividendo la difficoltà di interpretare, di eseguire, di applicare norme e principi, spesso ad elevato contenuto di astrattezza, nella concretezza della realtà fattuale[38], in modo **"onesto".**

---

[35] Per una disamina si veda A. Moretti, *L'intelligenza artificiale nell'articolo 30 del Codice dei contratti pubblici: verso un'automazione responsabile dei pubblici appalti*, in Lexitalia, 18 giugno 2025.

[36] Si veda, ad esempio, TAR Lazio, Roma, sez. III bis, 16 agosto 2025, n. 15557, che, con riferimento al diritto di accesso, si limita ad affermare che l'utilizzo di sistemi informatici, dagli algoritmi al c.d. machine learning, va inteso quale modulo procedimentale per lo svolgimento dell'attività autoritativa in modalità più efficienti ed è regolato dai principi di conoscibilità e comprensibilità, non esclusività della decisione algoritmica e non discriminazione algoritmica.

[37] Interessante pare l'approccio di G. Lo Sapio, L'Intelligenza Artificiale Generativa nella Giustizia Amministrativa: scenari, rischi e opportunità, in Giustizia-amministrativa.it, 3 febbraio 2025, che si interroga sulla dominabilità dei sistemi di intelligenza artificiale in ambito legale, e con specifico riferimento al Giudice amministrativo, su: "*come conformare, fin dalla fase della progettazione, i LLM, affinché diventino "copiloti" efficaci in ordinamenti giuridici di Civil Law; quali competenze multidisciplinari sono necessarie perché siano addestrati e adattati alla giustizia amministrativa, in modo responsabile; come interagire in modo consapevole con tali modelli, in modo da assicurare che il rapporto dialogico non si traduca in una acritica validazione delle risposte fornite dall'IA; in definitiva, come assicurare, anche sul piano concreto dell'attività giurisdizionale, il delicato equilibrio tra la fiducia e la supervisione umana, evitando che la prima si tramuti in cieco affidamento e la seconda in un controllo eccessivo, neutralizzando di fatto gli eventuali benefici derivanti dalle innovazioni tecnologiche*".

[38] G. Terracciano – A. Colarusso, *L'indizio nella decisione amministrativa (teoria e prassi dell'inferenza probatoria nell'esercizio della funzione amministrativa e del potere giurisdizionale)*, editoriale scientifica, Napoli, 2021.

ISSN 2036-7821

3. La declinazione dei principi di riferimento del procedimento amministrativo algoritmico, in ragione dei rischi percepiti e dell'approccio giurisprudenziale.

A fronte di diffusi approcci generalisti al tema (il pensiero comune), che segnalano rischi e vantaggi che possono essere conseguenti a qualunque introduzione di innovazioni tecnologiche, specie quelle informatiche, e che riproducono paure ed esaltazioni proprie dell'essere umano rispetto all'ignoto, occorre invece essere pronti a gestire una diversa prospettiva di sviluppo, che vede la IA come possibile protagonista della formazione della volontà amministrativa, in funzione predittiva e generativa insieme, opportunamente combinate.

Questa diversa prospettiva richiede un differente approccio, dovendosi prendere atto che i criteri di azione che regolano l'agire pubblico non appaiono sufficienti per garantire che l'esercizio del potere pubblico, in era di IA, sia effettivamente diretto alla massimizzazione dell'interesse pubblico.

Ciò vale anche per l'esercizio del potere giurisdizionale, che non può rimanere relegato nel paradigma tradizionale che non consente un effettivo sindacato quanto alle scelte di merito della P.A..

Nel procedimento algoritmico, e quindi a seguito di utilizzazione della I.A.A., non sarà possibile discernere l'esercizio di discrezionalità tecnica da quello di discrezionalità amministrativa, a maggior ragione nelle ipotesi di utilizzo di applicazioni che si fondano su algoritmi conseguenza di autoapprendimento, che rimarrebbero oscuri alla comprensione anche in caso di massima trasparenza e accessibilità, tenuto conto che si tratterebbe di stringhe o formule alfanumeriche che non consentono valutazioni simili a quelle che potrebbero farsi in relazione all'agire umano. Come già evidenziato in altro scritto "*In altri termini, il processo di sussunzione tra fattispecie concreta e norma non è facilmente perimetrabile, e la discrezionalità insita in ogni decisione, umana o automatizzata che sia, è caratterizzata da un continuo confronto tra elementi di input e dati esperienziali, con cicli tendenti all'infinito. Il presupposto di fatto e quello di diritto si confondono e l'istruttoria finisce per essere simultanea alla decisione, in modo indistinguibile*"[39].

Si è pure già rilevato che a fronte della capacita` della tecnoscienza di generare effetti straordinariamente invasivi nella sfera delle comunità, non si manifesta altrettanta capacità della stessa tecnoscienza di prevedere con adeguata certezza ciò che accadrà[40].

Eppure, **i sistemi c.d. predittivi sembrano possedere una forza persuasiva tale da divenire 'influenzanti' al punto da essere fattori determinanti delle scelte**

[39] G. Terracciano, I.A.A. …, op. cit..

[40] G. Limone, *Dare dignita` alla speranza e speranza alla dignita`. L'essere umano concreto al centro delle scienze e della vita: un crocevia di paradossi teorici ed etici*, Prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico 2006/2007 della Seconda Universita` degli Studi di Napoli.

ISSN 2036-7821

collettive (non solo in campo politico[41]). Così l'IA è in grado di trascendere dalla mera funzione predittiva per riuscire a indirizzare ogni "elemento causale" verso l'evento supposto, **realizzando in concreto la predizione: capacità predittiva o elemento causale primario (di un evento che non si sarebbe realizzato senza la previsione)?**

In Italia, la giurisprudenza amministrativa, soprattutto del Consiglio di Stato, ha preso atto della esistenza di decisioni amministrative con utilizzazione di algoritmi, ad esempio quanto alle procedure di assunzioni e assegnazioni di docenti con procedure automatizzate, stabilendo limiti e condizioni per l'accettabilità della decisione automatizzata in ambito amministrativo, fissando i criteri di conoscibilità, trasparenza e accessibilità[42] del procedimento; della non esclusività e della dominabilità umana della decisione; della non discriminatorietà dei dati immessi nel sistema[43].

Si tratta, comunque, di approcci giurisprudenziali di matrice tradizionale, limitate dalla tipologia di giudizio che ha natura esclusivamente di legittimità e non di merito.

Ciò che pare ancora mancare è il riconoscimento della limitatezza di tale risposta giustiziale, a fronte della necessità di non limitarsi alla valutazione della sussistenza dei vizi di legittimità nell'azione amministrativa algoritmica, ma invece di ampliare la potestà dei giudici per verificare in concreto il risultato e le conseguenze dell'agire amministrativo, in funzione dell'effettivo perseguimento del pubblico interesse, e nel rispetto dei criteri di giustizia ed equità, e non di sola legalità.

Del resto, lo scarno art. 15 della legge n. 132 citata finisce per trattare i sistemi di intelligenza artificiale in ambito giudiziario semplicemente richiamando la necessità di adeguata formazione 'digitale' e ribadendo che "*Nei casi di impiego dei sistemi di intelligenza artificiale nell'attività giudiziaria è sempre riservata al magistrato ogni decisione sull'interpretazione e sull'applicazione della legge, sulla valutazione dei fatti e delle prove e sull'adozione dei provvedimenti*". Nulla, in effetti, è detto quanto all'ambito di sindacato che la giurisdizione ha nel decidere controversie con oggetto l'utilizzazione di sistemi di intelligenza artificiale.[44]

---

[41] Indicativo pare essere il comma 4 dell'art. 3 citato della legge n. 132, laddove evidenzia il rischio di pregiudizio della democraticità della vita istituzionale e politica del paese.

[42] E., Prosperetti, *Accesso al software e al relativo algoritmo nei procedimenti amministrativi e giudiziali. Un'analisi a partire da due pronunce del TAR Lazio*, in Dir.Inf. e Informatica, 4/2019, 979 e ss.; N. Muciaccia, *Algoritmi e procedimento decisionale: alcuni recenti arresti della giustizia amministrativa*, in Federalismi, 10/2020.

[43] D. Ponte –G., Pernice, *L'intelligenza artificiale e l'algoritmo a contatto col diritto amministrativo: rischi e speranze*, in www.giustizia-amministrativa.it, ottobre 2021.

[44] Per un primo commento alla legge con riferimento al sistema processuale e sostanziale penale, si veda N.M. Tritto, Verso il c.d. diritto digitale: prime riflessioni sulla riforma in materia di intelligenza artificiale, in Lexitalia, 22 settembre 2025.

ISSN 2036-7821

Non mancano, per la verità, posizioni giurisprudenziali di apertura verso un sindacato più penetrante[45], affermandosi che "*L'importanza del risultato nella disciplina dell'attività dell'amministrazione non va riguardata ponendo tale valore in chiave antagonista rispetto al principio di legalità, rispetto al quale potrebbe realizzare una potenziale frizione: al contrario, come pure è stato efficacemente sostenuto successivamente all'entrata in vigore del richiamato d. lgs. n. 36 del 2023, il risultato concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento e dunque ad "ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo", facendo "transitare nell'area della legittimità, e quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili*".
A ben vedere, la richiamata decisione del Consiglio di Stato pare conseguire ad una interpretazione particolarmente avanzata del perimetro della legalità sindacabile da detto Giudice, tenuto conto che a legislazione invariata non sarebbe ammissibile un sindacato sostanzialmente di merito che valuti il rispetto dei principi del risultato e della responsabilità.
Allo stesso tempo, si è anche preso atto che, pur con riserva di "umanità", l'utilizzazione in attività amministrativa di sistemi di IA è ormai comune e diffusa[46], e si è anche provato a delimitare il confine tra decisione algoritmica e algoritmo di mero supporto all'attività decisionale amministrativa[47], ciò al fine di riconoscere o meno il diritto di accesso al c.d. 'sorgente'.
Tuttavia, nell'attuale ordinamento v'è altro Giudice amministrativo (la Corte dei

[45] Consiglio di Stato - III Sezione – 26 marzo 2024, n. 2866.

[46] TAR Lazio, Sez. II, sentenza 3 marzo 2025, n. 4546; si veda anche l'interessante commento di A. Moretti, *Intelligenza artificiale in gara d'appalto*, in Lexitalia, 22 luglio 2025.

[47] Consiglio di Stato, sez. IV, n. 4857 del 4 giugno 2025. Traspare dalla sentenza ancora un approccio sostanzialmente tradizionale, laddove ritiene *"che l'adozione delle tecnologie dell'informazione, sia pure con funzione di mero supporto alla decisione affidata al fattore umano, si riflette sugli istituti del procedimento amministrativo, contribuendo alla costruzione di una amministrazione che si adatti ai mutamenti tecnologici al fine di gestire in maniera più efficiente e trasparente il procedimento.*

La digitalizzazione ha inciso sulle modalità di esercizio del potere, ampliando le possibilità di azione amministrativa con l'obiettivo di fornire nuovi servizi.

L'uso della telematica nell'azione amministrativa è oramai riconosciuto come principio generale di un nuovo diritto amministrativo; in questa direzione può essere letto l'art. 3 bis della L. n. 241 del 1990 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"), inserito a seguito della novella del 2005, il quale prevede che per conseguire maggiore efficienza nella loro attività le amministrazioni incentivano l'uso della telematica, anche nei rapporti con i privati.

Prima del riconoscimento espresso di tale principio, la rilevanza dell'attività amministrativa in forma elettronica era stata sancita in maniera indiretta nel Testo unico sulla documentazione amministrativa (d.P.R. n. 445/2000) e nel Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. n. 82/2005).

Le procedure ad evidenza pubblica non sfuggono alla propensione del procedimento amministrativo verso gli strumenti telematici (artt. 20, 27 e 28, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36)". La sentenza, quindi, conclude affermando che le decisioni che si avvalgono di un algoritmo di mero supporto – che restano rigorosamente ancorate al fattore umano – non sono disciplinate dall'art. 30, comma 2, lett. a), del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 il quale, di contro regolamenta solamente i principi che devono governare l'adozione dei "provvedimenti per algoritmi" (principio di trasparenza, principio di non esclusività della decisione algoritmica, principio di non discriminazione).

ISSN 2036-7821

Conti) che già è deputato a verificare non solo la correttezza dell'agire amministrativo quanto alla spendita di risorse pubbliche, ma anche l'utilità, la speditezza, l'efficienza dell'azione pubblica, non solo in sede di controllo ma anche in sede giurisdizionale attraverso il giudizio sulla responsabilità amministrativa e che ben potrebbe esercitare un sindacato forte in ipotesi di utilizzazione di applicazioni di I.A. in via concomitante, oltre che quanto al risultato dell'azione, a presidio del rispetto dei principi costituzionali.

In altri termini, quindi, occorre prendere atto che i principi e criteri legislativi che attualmente regolano l'azione delle pubbliche amministrazioni attraverso procedimenti, a dir così, analogici, e limitano il sindacato giurisdizionale, non sono sufficienti a garantire legalità e soprattutto democraticità quanto ai procedimenti caratterizzati da utilizzazione di algoritmi non tradizionali, cioè scaturenti da macchine evolute attraverso autoapprendimento, che rendono la *Black box* indecifrabile per natura[48], o c.d. ricorsivi, cioè che utilizzano la tecnica della ricorsione per risolvere un problema suddividendolo in sotto problemi più piccoli dello stesso tipo[49].

Un adeguamento dei principi di riferimento pare necessario anche per evitare che in ambito pubblicistico si rallenti l'utilizzabilità dell'IA, che invece in ambito privatistico sembra non avere limiti, con l'effetto di aggravare ancor più il già esistente divario tecnologico tra le grandi imprese private e gli Stati[50].

Legalità, buon andamento, imparzialità, trasparenza, imputabilità, responsabilità, prevenzione, precauzione, proporzionalità, umanità, sono principi e criteri che indubbiamente devono essere rispettati con dovuti adattamenti, ai quali occorre aggiungere, come specifici del procedimento algoritmico e per pervenire **alla "verità" algoritmica, almeno quelli della onestà, della fiducia e del risultato, con una più specifica declinazione del principio di trasparenza, e cioè la comprensibilità attraverso un diritto di spiegazione**[51].

---

[48] M.Corradino, *Intelligenza artificiale …*, op. cit.

[49] G.E. Sacks, Teoria della ricorsività, Rend. Sem. Mat, Politecnico di Torino, conferenza 23 gennaio 1996.

[50] Qualche apertura giurisprudenziale è anche descritta in M. Pani e C. Sanna, *Procedure di gara e intelligenza artificiale,* in Lexitalia, 3 luglio 2024, pp. 1-8.

[51] Sui principi e criteri applicabili ai procedimenti algoritmici, solo da ultimo si vedano: G. Resta, *Governare l'innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di uguaglianza*, in Politica del diritto, 2, 2019, 199 ss.; G. Resta, *Algoritmi, diritto, democrazia*, in Giustizia civile.com, Editoriale, 2019; A. Celotto, *Come regolare gli algoritmi. Il difficile bilanciamento fra scienza, etica e diritto*, in Analisi giuridica dell'economia, 1, 2019, 47 ss.; P. Zuddas, *Intelligenza artificiale e discriminazioni*, in Liber amicorum per Pasquale Costanzo, sul sito www.giurcost.org, 2020; M.C. Cavallaro e G. Smorto, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in Federalismi.it, 2019; G.C. Feroni, C. Fontana, E.C. Raffiotta, AI Anthology, *Profili giuridici, economici e sociali dell'intelligenza artificiale*, Il Mulino, Bologna, 2022; G. Carullo, *Dati, banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, in R. Cavallo Perin e D.U. Galetta (a cura di), Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale, Giappichelli, Torino, 2020, 191-221; A.G. Orofino, *L'attuazione del principio di trasparenza nello svolgimento dell'amministrazione elettronica, in* Judicium, 2020; B. Ponti, *L'amministrazione come fornitore e come fruitore di dati personali pubblici: sono praticabili soluzioni basate sulla Big Data Analytics/Machine*

ISSN 2036-7821

4. Per una Carta dei diritti degli amministrati in ipotesi di utilizzazione di sistemi di IAA.

Come introdurre i suddetti principi e criteri con riferimento all'azione amministrativa algoritmica non pare sia cosa semplice e, quindi, occorre forse prendere le mosse da alcune considerazioni svolte, che possono sintetizzarsi come segue:

a) la regolamentazione generale in tema di IA predittiva e generativa appare complessa e comunque al momento non idonea a regolare la IAA, anche perché prevalentemente basata su una matrice dei rischi;

b) la disciplina specifica sull'IAA e sul procedimento amministrativo algoritmico è sostanzialmente inesistente;

c) la tecnologia e le risorse dirette alla ricerca in questo campo sono prevalentemente nella disponibilità di multinazionali private (GAFAM – BATX), le quali, se pure dovranno orientare i loro progetti in modo da rispettare la disciplina europea, accentueranno il loro dominio tecnico a scapito della capacità di controllo del sistema pubblico;

d) i rischi di alterazione del rapporto Autorità-Libertà a seguito dell'utilizzo di IA nell'esercizio del potere pubblico è sentito come grave, e pur tuttavia a ciò non pare esserci un riscontro in termini reattivi;

e) la concentrazione del "potere" dell'IA in capo a multinazionali private, associata alla assenza o difficoltà di sorveglianza e controllo di natura pubblica, può condurre ad una sorta di Tecnocrazia (algocrazia), che finirebbe per condizionare fortemente i governi degli Stati (democratici o meno che siano i relativi sistemi politici) o addirittura per sostituirli;

f) non pare possibile (né conveniente) fermare o rallentare il progresso tecnologico e quindi occorre fare in modo che l'IA sia "dominabile" (governance inclusiva);

g) gli algoritmi complessi o avanzati fondati su autoapprendimento sono difficilmente valutabili (e comprensibili) ex post in chiave di legittimità o conformità con le attuali regole dell'agire amministrativo, e pertanto v'è bisogno di un sindacato giurisdizionale forte.

L'approccio della regolamentazione generale, sia quanto agli 11 principi del G7 di Hiroshima, sia quanto al Regolamento sull'IA dell'Unione Europea (che ha creato

---

Learning?, in R. Cavallo Perin (a cura di), L'amministrazione pubblica con i Big Data, Torino, 2021, 233-250; N. Rangone, *Intelligenza artificiale e intelligenza umana a supporto di una buona amministrazione*, in Munera, n. 2/2022; F. Luciani, *Brevi note sull'innovazione tecnologica come strumento di buona amministrazione*, in La cittadinanza europea, n. 2/2022, 199-218; G.M. Racca, *La responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in Dir. Amm., n. 3/2022; V. Fanti, *Intelligenza artificiale e diritto amministrativo: prospettive, limiti, pericoli*, in Dir. e proc. amm., 2022, 1002; G. Gallone, Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo, cit., Milano, 2023; A. Romeo, *Certezza del diritto e amministrazione di risultato alla prova della trasformazione digitale*, in Scritti in onore di Maria Immordino, Napoli, 2022; P. Rubechini, *Tecnologia blockchain e fiducia amministrativa*, Napoli, 2023.

ISSN 2036-7821

anche un Ufficio europeo per l'IA e previsto una struttura di governance europea e strutture analoghe nazionali; in Italia sono l'Agenzia per l'Italia digitale 'AgID' e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale 'ACN'), evidenzia il comune sentire come rilevante la necessità di un sistema chiaro di responsabilità in itinere dei soggetti che creano, immettono, distribuiscono e utilizzano sistemi avanzati di IA, a cui corrisponde la necessità di valutazione, controllo e, si potrebbe aggiungere, di certificazione da parte dei poteri pubblici, a protezione degli utenti (e dei cittadini amministrati)[52].

Tale approccio può essere utilizzato anche per le più specifiche regole dell'azione amministrativa algoritmica, e in tale direzione dovrebbero essere considerati i principi e criteri sopraddetti.

In particolare:

A) **L'onestà** in ambito procedimentale pubblico o comunque nell'esercizio del potere pubblico richiede l'adesione a standard di verità (veridicità), correttezza, integrità, equità (e non discriminazione) e affidabilità, nell'intero processo del farsi dell'atto amministrativo. Ciò richiede una idonea preparazione del soggetto responsabile del procedimento, che, in una dimensione antropocentrica (come pure recita l'art. 1 della legge n. 132 citata), massimizzi le opportunità e minimizzi i rischi.

B) Peraltro, l'onestà è un presupposto della **fiducia**.

Se con **"fiducia"** si vuole intendere il modo di sentire il rapporto tra l'Autorità amministrativa e il Soggetto amministrato, come peraltro statuito di recente dal nuovo Codice dei contratti pubblici italiano (n. 36 del 2023), che si sostanzia nella reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e, correlativamente, degli operatori economici, allora esso richiede che sia l'Autorità pubblica a sorvegliare la qualità e quantità di dati di input strumentale, in funzione di addestramento, a costruire l'algoritmo da utilizzarsi nell'ambito o in sostituzione di procedimenti amministrativi. Detta sorveglianza potrebbe confluire in una sorta di abilitazione o autorizzazione all'utilizzazione di modelli o applicazioni di IA nell'ambito dell'esercizio dell'attività amministrativa, indipendentemente dalla circostanza che i controlli in itinere vengano autocertificati o certificati da operatori economici o svolti dalla stessa pubblica amministrazione.

In definitiva, il principio della fiducia giocherebbe un ruolo essenziale quanto al controllo dei presupposti tecnici dell'algoritmo.

La valutazione, anche giurisdizionale, della correttezza sostanziale e quindi della giustezza giuridica e, in fondo, dell'equità della decisione, sarebbe così concentrata su due momenti essenziali: la quantità e qualità dei dati (input) e la decisione finale (output), divenendo quasi irrilevante il processo di elaborazione e l'esame

[52] Si veda l'art. 16 della legge n. 132 citata, con riferimento ai principi e criteri direttivi della delega.

ISSN 2036-7821

dell'algoritmo.

C) Sulla decisione finale svolge la sua funzione anche il **principio del risultato**, in attuazione del principio di buona amministrazione (art. 97 Cost) e dei criteri di efficacia, economicità ed efficienza.

La decisione amministrativa, anche algoritmica, non può che essere orientata al benessere complessivo degli amministrati, e quindi all'interesse pubblico generale, sia pur nel perseguimento dell'interesse pubblico specifico, in modo tale che la spendita delle risorse sia proporzionata e responsabile: il buon andamento riguarda principalmente la capacità della decisione finale di realizzare tali obiettivi contemperando tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti, nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone.

Ma ciò che più rileva è che il principio del risultato impone una valutazione effettiva, di merito e non solo di mera conformità a norma, della decisione finale, sia da parte della stessa autorità amministrativa che sorveglia la produzione attraverso un processo algoritmico, sia dell'autorità giurisdizionale (o di controllo, come sopra adombrato – Corte dei Conti), che dovrebbe concentrarsi non più su vizi di forma o procedimentali (tenuto conto dell'iniziale abilitazione o autorizzazione all'utilizzo dell'algoritmo), ma valutare con pienezza il rapporto amministrativo per come risulta regolato in concreto e la decisione finale (l'atto amministrativo prodotto dal sistema di IA o con l'ausilio dello stesso), per valutarne la conformità all'interesse pubblico, con pienezza di poteri e con rivalutazione del vizio di sviamento di potere, quale divergenza tra l'azione concreta e l'interesse pubblico da perseguire, prendendosi atto della inutilità, in questi ambiti, della distinzione tra discrezionalità tecnica e quella amministrativa.

Il principio della fiducia verso la correttezza dell'agire pubblico e quello del risultato quanto alla sorveglianza del processo di costruzione dell'algoritmo, sembrerebbero sminuire l'importanza dell'accesso e della conoscibilità dell'algoritmo, anche in ragione della sua natura insondabile e difficilmente soggetta a valutazioni di conformità a regole legali.

D) Tuttavia, il principio di trasparenza, che è connaturato all'esercizio del potere pubblico, può essere declinato in modo coerente con la particolare natura dei procedimenti algoritmici, attraverso il riconoscimento di un **diritto di spiegazione**, funzionale a rendere non semplicemente conoscibile il processo che è giunto a definizione con un atto amministrativo, ma a consentirne **la comprensione.**

In definitiva, appare necessario valutare l'adozione di una vera e propria **Carta dei principi e criteri di azione amministrativa algoritmica**, anche ad integrazione delle disposizioni della legge n. 241 del 1990, a tutela dei diritti degli amministrati e allo stesso tempo per costituire un nucleo sia pur minimo di disposizioni funzionali alla

ISSN 2036-7821

concreta regolazione del procedimento amministrativo algoritmico e alla sua giustiziabilità[53].

[53] Oltre ai principi generali già declinati, si potrebbe inizialmente prevedere una integrazione alla legge n. 241 del 1990: a) alla fine dell'art. 1, comma 1, aggiungere "*In ipotesi di utilizzazione di sistemi di intelligenza artificiale l'attività amministrativa risponde anche ai principi e criteri di onestà, della fiducia, del risultato e della comprensibilità, riconoscendosi all'amministrato il diritto di spiegazione*";

b) all'art. 2, dopo il comma 1, inserire il comma 1-bis "*Il provvedimento conclusivo di un procedimento con utilizzazione di sistemi di intelligenza artificiale deve obbligatoriamente evidenziare quale parte è stata oggetto del sistema di IA e dare atto della certificazione del sistema e dei dati di input*";

c) all'art. 3-bis, dopo il comma 1 è aggiunto il comma 2 "*In ipotesi di azione con utilizzazione di sistemi di intelligenza artificiale occorre in ogni caso garantire il rispetto dei diritti fondamentali e la tracciabilità dell'utilizzo del sistema*";

d) all'art. 8, comma 2, è aggiunta la seguente lettera e): "*l'eventuale utilizzazione di sistemi di intelligenza artificiale e le modalità per la conoscibilità del loro funzionamento*";

e) all'art. 10, alla fine del comma 1, lett. b), aggiungere: "*In ipotesi di memorie o documenti redatti con utilizzazione di sistemi di intelligenza artificiale l'interessato deve darne specifica evidenza*";

f) all'art. 21- septies, aggiungere alla fine: "*Il provvedimento e ogni atto di valutazione tecnica di cui all'art. 17 sono altresì nulli in caso di assenza di espressa menzione nel provvedimento o nella valutazione tecnica che si è utilizzato un sistema di intelligenza artificiale*";

g) all'art. 22, comma 1, lettera a), alla fine aggiungere: "*nonché di ottenere spiegazioni per la comprensione dell'atto e delle sue modalità di formazione in ipotesi di utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale*".

ISSN 2036-7821