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. 1/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

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

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

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 Martĩnez, 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"

Giudice amministrativo e intelligenza artificiale tra legislazione, legittimazione e rapporto con il provvedimento algoritmico

di **Edoardo Giovannelli**

(Dottorando di ricerca in Diritto e impresa presso la LUISS "Guido Carli")

Sommario

1. Il diritto amministrativo e l'intelligenza artificiale. – 2. La riserva di umanità quale cuore pulsante dello statuto del provvedimento algoritmico. – 3. L'automazione dell'attività giurisdizionale nel contesto dei principi costituzionali. La decisione robotica e i suoi argini. – 4. La legislazione europea e nazionale in materia di intelligenza artificiale applicata alla giurisdizione. – 5. Il particolare ruolo del giudice amministrativo. – 6. Il divieto di decisioni automatizzate del giudice: un problema di fatto? – 6.1. (*Segue*): Il problema della motivazione. – 7. L'attuale punto di approdo e i nuovi possibili scenari del processo amministrativo.

Abstract

The paper examines the deployment of AI in the administrative process. The analysis first considers the adoption of AI by public administrations as it has been conceived by the most relevant jurisprudence in accordance with the national constitutional provisions and by EU law. Based on those premises, the article focuses narrowly on the similarities between the statute of algorithmic administrative decision-making and the constitutional principles applicable to predictive justice. Then, the EU and national legislation are examined, with specific regard to the *AI Act* and to law n. 132/2025. In particular, the essay explores the main issues deriving from the concrete application of current legislative principles to the administrative process.

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

1. Il diritto amministrativo e l'intelligenza artificiale.

L'avvento della digitalizzazione ha ampiamente condizionato la recente evoluzione del diritto amministrativo. L'utilizzo degli strumenti tecnologici da parte dei privati, delle pubbliche amministrazioni e dei giudici sta trasformando l'essenza, oltre che dei rapporti sociali ed economici, anche dei rapporti giuridici. Così, nel presente periodo le discussioni giuridiche si concentrano sempre più frequentemente sulle vicende che interessano le interazioni tra diritto e nuove tecnologie.

Sul versante giuspubblicistico, grande attenzione è prestata alle vicende del nuovo "Stato digitale", aventi ad oggetto le modalità con le quali lo Stato e la tecnologia si influenzano reciprocamente[1]. Come è noto, il legislatore europeo e (a seguire) il legislatore nazionale sono intervenuti negli ultimi tempi in maniera intensiva su diverse materie connesse alla digitalizzazione: la regolazione delle piattaforme, la protezione dei dati personali, l'utilizzo dell'intelligenza artificiale, solo per citarne alcuni.

Particolarmente centrale è il tema dell'impiego di sistemi algoritmici per la formazione delle decisioni da parte dell'amministrazione, foriero di potenzialità e di rischi connessi[2]. Su di esso si sono concentrate nell'arco dell'ultimo decennio molte autorevoli voci in dottrina e in giurisprudenza fino a profilare uno "statuto" del provvedimento amministrativo algoritmico. In questo modo sono stati regolati i rapporti tra l'impiego degli algoritmi e l'intervento umano, imponendo una delimitazione dei confini dell'automazione. Più precisamente, a tal fine si è cercato di valorizzare l'intervento nel procedimento del funzionario-persona fisica: è così che è stato sviluppato un principio cardine (senz'altro, tra gli altri, il più singolare) della digitalizzazione amministrativa quale la riserva di umanità.

In questa sede l'indagine è rivolta allo studio dell'argomento nella prospettiva dell'attività del giudice amministrativo. Anche riguardo a tale profilo la digitalizzazione offre evidenti potenzialità, da valutarsi anch'esse tenendo conto di numerosi fattori, *in primis* i principi tradizionali in tema di giurisdizione, la tutela dei diritti individuali e la parallela evoluzione del modo in cui si svolgono i rapporti sostanziali.

L'indagine sarà quindi articolata attorno a diversi punti concernenti l'attività giurisdizionale amministrativa. Interessano particolarmente il raffronto tra i principi classici e quelli di recente emersione legati all'incedere della digitalizzazione, le reciproche interazioni tra il processo amministrativo e lo statuto del provvedimento algoritmico, e le peculiarità dell'agire del giudice amministrativo nell'era digitale.

---

[1] Si veda L. Torchia, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, ed. II, Bologna, 2025, p. 19 s.

[2] Proprio su tali presupposti, ossia sull'idea "*che l'IA sia un fattore di efficienza e di economicità in ogni ambito di attività, ma presenti anche rischi per la sicurezza e per le libertà individuali, oltre che per gli stessi principi dello Stato di diritto*" è stato emanato l'*AI Act* (Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale), come osserva F. Trimarchi Banfi, *Rischio e responsabilità nel regolamento europeo sull'intelligenza artificiale*, in *Dir. amm.*, 2025, 3, p. 655 ss.

Tali considerazioni saranno confrontate con la normativa europea e italiana sull'uso dell'intelligenza artificiale da parte dei pubblici poteri.
Lo studio di siffatti argomenti è funzionale alla comprensione delle direzioni verso le quali potrà essere orientata la giustizia amministrativa nel futuro e dei limiti invalicabili oltre i quali l'automazione non può giungere.
Rispetto al provvedimento amministrativo algoritmico, che trova nel nostro ordinamento una discreta regolamentazione, frutto dell'opera sinergica del diritto europeo e della giurisprudenza italiana e unionale, le decisioni giurisdizionali sono state fino a poco tempo fa meno considerate dalla nostra legislazione[3]. Solo recentemente, a partire dall'adozione da parte del Parlamento e del Consiglio dell'Ue del cosiddetto *AI Act* è stata introdotta una regolamentazione dell'uso dell'IA da parte del giudice; pertanto, anche la prassi applicativa risulta molto ridotta. Nel presente articolo si prenderanno le mosse dalle questioni afferenti al procedimento e al provvedimento algoritmico sul piano sostanziale, per poi avvicinarsi all'indagine dell'automazione nel processo amministrativo passando attraverso l'analisi dell'applicazione dei principi costituzionali in materia di giurisdizione amministrativa. Sarà poi valutata la collocazione, in tale contesto, delle recenti normative di riferimento (*AI Act* e l. n. 132/2025) per tentare di comprendere come venga a definirsi lo statuto del provvedimento giurisdizionale amministrativo algoritmico e a quali problematiche questa ricostruzione dia adito.

2. La riserva di umanità quale cuore pulsante dello statuto del provvedimento algoritmico.

L'esperienza italiana ci ha consegnato una disciplina dell'attività amministrativa esercitata per mezzo di algoritmi e strumenti di IA piuttosto precisa, ancorché in continua ed ineluttabile evoluzione[4]. Ciò si deve in parte all'intervento regolatore del diritto dell'Unione europea e in parte al bagaglio culturale conferito dalla giurisprudenza amministrativa.

---

[3] Fanno eccezione alcuni documenti giuridicamente non vincolanti, come le *Norme di diritto civile sulla robotica*, adottate con Risoluzione del parlamento europeo del 16 febbraio 2017.

[4] In particolare, è nel lustro che va dall'approvazione del *General Data Protection Regulation* (Regolamento (UE) 2016/679, in seguito "GDPR"), nel 2016, al 2021 che la giurisprudenza amministrativa ha eretto il sistema di principi che oggi consideriamo *ius receptum*. Per citare alcuni degli arresti più significativi, si vedano TAR Lazio, sez. II-*bis*, 22 marzo 2017, n. 3769; TAR Lazio, sez. III-*bis*, 10 settembre 2018, n. 9224; Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270; Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472; Cons. Stato, sez. VI, 4 febbraio 2020, n. 881; Cons. Stato, sez. III, 25 novembre 2021, n. 7891.

Trattasi quindi di un periodo di tempo relativamente circoscritto e antecedente alla diffusione su larga scala di *chatbot* di varia provenienza basati sui cc.dd. *Large Language Models* (LLM) che consentono un'interazione con gli utenti in linguaggio naturale (estendendo perciò massicciamente la platea di possibili utilizzatori), avvenuta solamente a partire dal 2023. La rilevanza di tale fenomeno è dimostrata dal fatto che anche i lavori delle istituzioni dell'Unione europea di preparazione dell'*AI Act* ne hanno risentito, al punto da stimare opportuna una riformulazione dell'oggetto dell'atto normativo che permettesse di tenere in considerazione i rischi e le esigenze di controllo emergenti (v. L. Torchia, *Lo Stato digitale*, cit., 99ss.).

La discreta casistica riportata attorno al provvedimento algoritmico, che ha consentito l'elaborazione di numerose massime giurisprudenziali sulla digitalizzazione dei processi decisionali amministrativi, deriva poi dalla riconosciuta possibilità di legittimare l'utilizzo degli strumenti algoritmici non soltanto tramite norme di rango primario, ma anche attraverso atti di natura regolamentare e, secondo molti, attraverso atti amministrativi generali o di natura organizzativa[5]. Il fatto di poter definire la volontà di ricorrere all'intelligenza artificiale[6] come una

[5] Si veda N. Paolantonio, *Il potere discrezionale della pubblica automazione. Sconcerto e stilemi. (Sul controllo giudiziario delle "decisioni algoritmiche")*, in *Dir. amm.*, 2021, 4, p. 815. Naturalmente, ciò può avvenire sul presupposto che l'essenza del potere sia coperta da una norma di legge, onde rispettare il principio di legalità. Si aggiunga che la potestà auto-organizzativa delle amministrazioni può permettere di includere l'intelligenza artificiale nell'articolazione interna dei loro uffici (fino a creare, ipoteticamente, un ufficio virtuale) colmando l'assenza di una norma legittimante (N. Paolantonio, *op. cit.*, p. 827). *Contra* S. Civitarese Matteucci, *Umano troppo umano. Decisioni automatizzate e principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 1, p. 5 ss., secondo il quale il potere di emanare una decisione automatizzata deve essere conferito con una legge dotata di specifici caratteri: non essere una norma generale di conferimento, ma una norma specificamente diretta ad attribuire un determinato potere (a tal proposito, egli parla di "*legalità di secondo grado*"). Lo stesso autore (S. Civitarese Matteucci., *op. cit.*, p. 11) ricorda come il giudice amministrativo abbia accolto in un primo tempo l'idea che la scelta di affidare ad un algoritmo le decisioni relative a determinate pratiche sia una scelta dalla valenza organizzativa. Si vedano, a tal proposito, le pionieristiche decisioni del TAR Lazio, sez. III-*bis*, 21 marzo 2017, n. 3742, e 22 marzo 2017, n. 3769. L'autore sostiene però che si debba discernere tra il generico ricorso all'*e-government* come fatto organizzativo e l'impiego dell'intelligenza artificiale. L'argomento è sintetizzato da L. Torchia, *Lo Stato digitale*, cit., p. 135 ss., che chiarisce come la domanda sul "*se l'amministrazione debba essere espressamente abilitata da una norma all'adozione di decisioni amministrative algoritmiche e se questa norma debba avere carattere generale o specifico* […] *non può prescindere dalla soluzione di una questione preliminare: la decisione amministrativa algoritmica comporta solo una modifica negli strumenti disponibili per l'amministrazione ai fini della decisione o deve essere qualificata, invece, come il risultato dell'esercizio di un nuovo potere amministrativo?*". Dacché, nella prima ipotesi "*il ricorso a un algoritmo o ad altri strumenti simili è solo strumentale e la scelta degli strumenti da attivare ai fini della decisione è insita nell'attribuzione del potere, con la conseguenza che non vi sarebbe necessità di una norma abilitante o comunque sarebbe sufficiente una norma di carattere generale*", mentre nella seconda ipotesi "*occorrerebbe una abilitazione normativa caso per caso, nominalmente riferita a specifici procedimenti e provvedimenti*". L'Autrice riferisce come sia la prima delle due tesi a riscontrare maggiore adesione negli Stati membri (L. Torchia, *op. cit.*, p. 137 s.), e l'inquadramento del ricorso all'algoritmo come scelta organizzativa, in quanto tale suscettibile di essere contenuta in atti regolamentari o generali, risulterebbe confermata parzialmente dall'*AI Act*. Tale orientamento è condiviso anche dalla giurisprudenza italiana, la quale richiede però che la scelta circa l'adozione dello specifico programma o strumento algoritmico venga puntualmente motivata (così L. Torchia, *op. cit.*, p. 166 s.).

[6] Come è stato messo in evidenza (G. Gallone, *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo*, Milano, 2022, p. 18 ss.), sebbene nel linguaggio corrente i termini "algoritmo", "automazione" e "intelligenza artificiale" vengano sovente confusi, in realtà ciascuno di essi identifica un concetto diverso. Così, collocando in ordine crescente i diversi stadi attraverso cui le macchine imitano l'intelligenza umana, immaginando la forma geometrica di una piramide, l'algoritmo si inserisce alla base, rappresentando semplicemente "*un procedimento che risolve una classe di problemi attraverso un numero finito di operazioni o istruzioni elementari, chiare e non ambigue*". Caratteristiche dell'algoritmo sono la sua "*generalità*" e il suo "*determinismo*", connotati che consentono di inferire, in primo luogo, che "*la soluzione offerta dallo stesso è necessariamente uguale per tutti i problemi della medesima classe*" e, in secondo luogo, che "*partendo dagli stessi dati in* input, *si ottengono i medesimi risultati in* output". Più in alto troviamo l'automazione, di cui l'algoritmo è un fondamentale presupposto, che sostanzialmente implica la possibilità di eseguire determinate operazioni senza l'intervento umano. Al vertice della piramide ideale si colloca invece l'intelligenza artificiale, anch'essa fondata su algoritmi espressi in linguaggio informatico (*software*), la quale si distingue per disporre, alla base, di un

scelta tendenzialmente organizzativa ha senz'altro agevolato la libera iniziativa delle amministrazioni nel dotarsi di sistemi di intelligenza artificiale per gestire i procedimenti di propria competenza. Ben si comprende quindi come il giudice amministrativo abbia avuto materiale a sufficienza per formare, affinare e consolidare le proprie convinzioni ed enunciare dei principi di carattere generale[7].

Il medesimo discorso non vale per l'attività giurisdizionale. Oltre ai problemi ontologici dell'automazione dell'attività giurisdizionale che volta per volta si affronteranno[8], e ai limiti di stampo costituzionale, la riserva di legge sancita dall'art. 101, comma 2, Cost., che assoggetta i giudici (e la loro azione) "*soltanto alla legge*", rende inadeguato un atto auto-organizzativo per legittimare il ricorso ai sistemi decisionali informatici nella formazione delle decisioni giudiziarie, e ha quindi impedito sino ad ora di sperimentare appieno l'utilizzo totale o parziale dell'algoritmo di qualsiasi tipo da parte del giudice in sede decisionale.

In questa sede è opportuno spendere alcune righe per sintetizzare le riflessioni che sono state condotte attorno al tema del provvedimento amministrativo algoritmico, poiché, nonostante la sostanziale differenza intercorrente tra la funzione amministrativa e la funzione giurisdizionale, esse hanno anticipato le indagini

---

algoritmo a "struttura aperta", tale per cui "*la sequenza delle istruzioni non è predeterminata ma si ridefinisce in base ai dati esperienziali che* [lo] *alimentano*".

In questa sede i termini vengono riferiti essenzialmente alla specie di algoritmo rappresentata dell'intelligenza artificiale, definita dall'art. 3 dell'*AI Act* come "*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*".

Secondo F. Donati, *Intelligenza artificiale e giustizia*, in *Rivista AIC*, 2020, 1, p. 415, non esiste una definizione universalmente accolta di intelligenza artificiale, tanto che egli la qualifica latamente come "*la tecnologia che permette ad un computer di analizzare grandi quantità di dati e, sulla base della conoscenza e dell'esperienza acquisita, adottare comportamenti intelligenti o proporre decisioni*". Si tratterebbe quindi "*di una tecnologia che permette ad una macchina di svolgere funzioni tradizionalmente riconosciute alla sola capacità umana*". Di difficoltà definitorie in quest'ambito parla anche P. Forte, *Diritto amministrativo e* data science*. Appunti di intelligenza amministrativa artificiale (AAI)*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2020, 1, p. 247 ss. Stante le differenti nozioni di intelligenza artificiale che possono emergere, ciascuna delle quali – come è possibile rilevare dai due testi sopra citati – è anche strutturalmente differente dalle altre, pare opportuno cercare di disambiguare il concetto e perciò attenerci alle definizioni normative. Del resto, la nomenclatura europea è recepita tramite rinvio espresso da parte della normativa nazionale (l. n. 132/2025, art. 2).

[7] Ampie riflessioni sul ruolo del giudice nello sviluppo dei principi di legalità algoritmica sono state svolte da E. Carloni, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2020, 2, p. 273 ss.; R. Ferrara, *Il giudice amministrativo e gli algoritmi. note estemporanee a margine di un recente dibattito giurisprudenziale*, in *Dir. amm.*, 2019, 4, p. 773 ss.; e B. Marchetti, *Amministrazione digitale*, in *Enc. dir. Funzioni amministrative*, Milano, 2022.

[8] Nell'osservazione critica resa da R. Cavallo Perin, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. amm.*, 2020, 2, p. 326, si considera che "*l'algoritmo è capace anche di scelte discrezionali in continuità logica con le pregresse scelte umane, ma al tempo stesso l'algoritmo non è capace d'interpretazione innovativa, essendo la discontinuità – discrezionale o d'interpretazione – una caratteristica propria dell'*intelligere *umano*". Circostanza, questa, che impedisce al diritto di evolvere e che impone quindi di gestire con cautela l'automazione delle decisioni giurisdizionali. Per N. Paolantonio, *Il potere discrezionale della pubblica automazione*, cit., p. 815, il principale differenziale tra la decisione automatizzata e la decisione umana è costituito dal coefficiente di emotività (o emozionalità).

ISSN 2036-7821

sull'automazione della funzione giurisdizionale, di cui costituiscono in un certo senso il presupposto. Oltretutto, gli studi sull'automazione della pubblica amministrazione offrono delle spigolature sulla complessiva natura del rapporto tra pubblici poteri e intelligenza artificiale.

Le prime forme di provvedimento algoritmico hanno posto la necessità per il giudice amministrativo di rispondere a una serie di interrogativi: il sistema di diritto amministrativo ammette che i provvedimenti siano adottati da dei *robot*? In che modo possono essere assicurate le fondamentali garanzie del cittadino privato? La legge sul procedimento amministrativo è idonea a garantire le posizioni giuridiche dei privati? Essa deve applicarsi incondizionatamente all'attività amministrativa algoritmica o sono necessari alcuni adattamenti? E ancora: i sistemi informatici possono sostituirsi totalmente all'amministratore-persona fisica o solo in parte? E tale possibilità è data in qualsiasi circostanza o soltanto per esercitare poteri vincolati? Come può strutturarsi, in questi casi, il sindacato giurisdizionale? A queste domande la giurisprudenza ha fornito delle risposte che, se in un primo tempo apparivano ondivaghe, dopo successivi affinamenti si sono allineate, diventando in breve tempo dei punti fermi[9].

Uno dei primi casi eloquenti di ricorso avverso una decisione algoritmica si è avuto relativamente alle vicende della c.d. Buona scuola, specialmente a fronte di un caso di "algoritmo impazzito"[10]. In quell'occasione, dapprima il TAR Lazio (sez. III-*bis*, 10 settembre 2018, n. 9224) ha ritenuto illegittima la procedura seguita dal Ministero dell'istruzione a causa del mancato svolgimento di una vera e propria attività amministrativa nell'assegnazione dei docenti alle sedi scolastiche, non potendo qualificarsi come tale l'elaborazione di un compito definito da parte di un algoritmo. In maniera assai eloquente, il giudice amministrativo di primo grado affermava allora che "*alcuna complicatezza o ampiezza, in termini di numero di soggetti coinvolti ed ambiti territoriali interessati, di una procedura amministrativa, può legittimare la sua devoluzione ad un meccanismo informatico o matematico del tutto impersonale e orfano di capacità valutazionali delle singole fattispecie concrete, tipiche invece della tradizionale e garantistica istruttoria procedimentale che deve informare l'attività amministrativa, specie ove sfociante in atti procedimentali incisivi di posizioni giuridiche soggettive di soggetti*

[9] Per questo si è parlato di statuto del provvedimento algoritmico, in contrapposizione allo statuto del provvedimento "tradizionale" (su cui v., ad esempio, M. Ramajoli, *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/90, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto e processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 2, p. 459 ss.).

[10] Si trattava dell'attuazione di un piano straordinario di assunzioni di personale scolastico. Nel caso di specie, tramite l'algoritmo era stato disposto il trasferimento dei docenti obliterando le loro preferenze, assegnando ai docenti con punteggio più alto delle sedi più lontane dalla propria residenza, mentre ai concorrenti con punteggio più basso erano assegnate sedi più prossime alla loro residenza. L'espressione "algoritmo impazzito" è utilizzata, ad esempio, da L. Musselli, *La decisione amministrativa nell'età degli algoritmi: primi spunti*, in *mediaLAWS*, 2020, 1, p. 25, e da A. Police, *Scelta discrezionale e decisione algoritmica*, in AA.VV. (a cura di), *Il diritto nell'era digitale*, Milano, 2022, p. 500.

privati e di conseguenziali ovvie ricadute sugli apparati e gli assetti della pubblica amministrazione"[11]. A suggerire delle così drastiche conclusioni (al punto da evocare una "*deleteria prospettiva orwelliana*"[12]) era essenzialmente l'impossibilità del procedimento algoritmico condotto in assenza dell'intervento umano di adeguarsi alle "*guarentigie*" del cittadino previste dalla legge sul procedimento amministrativo, in particolar modo sul piano della partecipazione, della trasparenza, e dell'accesso agli atti[13], da cui infine sarebbe scaturita la violazione dell'art. 97 Cost.

Di diverso avviso è stato storicamente il Consiglio di Stato, che sin dal principio non ha mancato di evidenziare i vantaggi derivanti dall'automazione del processo decisionale amministrativo, soprattutto con riguardo a procedure seriali o standardizzate. In tale prospettiva, ad avviso del supremo consesso sarebbero proprio i principi di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (tutti riconducibili all'art. 97 Cost.) ad imporre all'amministrazione di snellire e accelerare il procedimento[14]. Per il Consiglio di Stato, l'assunto in menzione deve conciliarsi con i principi della legge sul procedimento amministrativo, essendo necessario un rigido vaglio di trasparenza circa la conoscibilità dell'algoritmo quanto ai suoi autori, al procedimento di elaborazione, al meccanismo decisionale e alle priorità assegnate alla procedura valutativa (ossia, alla predeterminazione delle scelte)[15]. Ciò risulterebbe imprescindibile per assicurare ai cittadini che si confrontano con la pubblica amministrazione la piena sindacabilità dei provvedimenti adottati nei loro confronti[16].

La giurisprudenza amministrativa ha così proceduto speditamente nell'elaborazione di un *corpus* di regole da applicare alla c.d. amministrazione algoritmica e, dopo un'iniziale timidezza, il Consiglio di Stato (sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472) è giunto ad ammettere l'estensione dell'utilizzo degli algoritmi anche per l'attività amministrativa discrezionale[17]. Presupposto perché si possa sostenere questa

[11] TAR Lazio, sent. n. 9224/2017, par. 3.1.

[12] TAR Lazio, sent. n. 9224/2017, par. 5.1.

[13] In particolare, la pronuncia segnala la violazione degli artt. 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 10-*bis*, l. n. 241/1990, involgendo perciò anche profili inerenti alla pubblicità, alla motivazione, all'istruttoria a cura del responsabile del procedimento e all'interlocuzione del privato.

[14] Così Cons. Stato, sent. n. 2270/2019, par. 8.1.

[15] Si veda A. Police, *Scelta discrezionale e decisione algoritmica*, cit., p. 497, secondo cui la definizione dell'algoritmo equivale a una predeterminazione della scelta finale attraverso la quale si realizza un esercizio anticipato della discrezionalità. In generale, sulla predeterminazione delle scelte discrezionali, cfr. A. Police, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997.

[16] Cons. Stato, sent. n. 2270/2019, par. 8.3. Per tale collegio, il rispetto delle regole sulla conoscibilità dell'algoritmo e del procedimento applicativo servirebbe "*al fine di poter verificare che gli esiti del procedimento robotizzato siano conformi alle prescrizioni e alle finalità stabilite dalla legge o dalla stessa amministrazione a monte di tale procedimento e affinché siano chiare – e conseguentemente sindacabili – le modalità e le regole in base alle quali esso è stato impostato*".

[17] Per L. Lamberti, *Contributo allo studio delle decisioni amministrative*, Napoli, 2025, p. 287 ss., posto che nell'attività vincolata "*si inserisce un momento valutativo relativo alla scelta per l'automazione della stessa*", nell'attività discrezionale verrebbe a configurarsi un caso di discrezionalità mista (per certi versi nuovo, per altri tipico) in cui

conclusione – sostiene il Consiglio di Stato – è, da un lato, "*la piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato e dei criteri applicati*", dall'altro "*l'imputabilità della decisione all'organo titolare del potere, il quale deve poter svolgere la necessaria verifica di logicità e legittimità della scelta e degli esiti affidati all'algoritmo*"[18].

L'arresto in questione merita poi una speciale considerazione per quanto attiene al rapporto tra attività amministrativa algoritmica e legge sul procedimento amministrativo[19]. Sicché, attraverso un'operazione ermeneutica per certi versi assai innovativa e grandemente risolutiva, si è rilevato che all'attività amministrativa algoritmica non possono applicarsi rigidamente tutte le disposizioni della legge sul procedimento, giacché questa è stata "*concepita in un'epoca nella quale l'amministrazione non era investita della rivoluzione tecnologica*"[20]. Oltretutto, la sentenza n. 8472/2019 manifesta apertamente come "*il tema dei pericoli connessi allo strumento non è ovviato dalla meccanica applicazione di tutte le minute regole procedimentali della legge n. 241 del 1990 (quali ad es. la comunicazione di avvio del procedimento* […] *o il responsabile del procedimento che, con tutta evidenza, non può essere una macchina in assenza di disposizioni espresse), dovendosi invece ritenere che la fondamentale esigenza di tutela posta dall'utilizzazione dello strumento informatico c.d. algoritmico sia la trasparenza nei termini* […] *riconducibili al principio di motivazione e/o giustificazione della decisione*"[21].

Il percorso argomentativo fin qui riassunto in estrema sintesi culmina nella enunciazione di tre particolari principi che devono presiedere allo svolgimento dell'attività algoritmica secondo la ricostruzione normativa operata dalla giurisprudenza dominante. Essi compongono il c.d. statuto dell'amministrazione algoritmica che, come noto, si è andato formando sulla scorta del diritto dell'Unione europea[22].

---

discrezionalità amministrativa e discrezionalità tecnica non si confondono e si dispiegano in momenti diversi: "*Quella pura, che comporta la valutazione di interessi, viene necessariamente anticipata e la sua estrinsecazione, consistente nei differenti pesi ad essi attribuiti, costituisce la necessaria e presupposta trama da tradurre in linguaggio informatico. Quella tecnica, che realizza questa traduzione informatica, consentendo poi l'adozione della decisione*". Secondo l'Autrice si renderebbe necessario un controllo giurisdizionale effettivo sia sulla decisione discrezionale "pura" che su quella "tecnica", stante il paventato rischio che la seconda in qualche modo "contamini" la prima. Dirimente per sceverare la discrezionalità mista "tradizionale" da quella "algoritmica" sarebbe la circostanza per la quale "*Mentre nella discrezionalità mista tradizionale, i profili tecnici attengono a valutazioni di elementi fattuali che costituiscono il presupposto per le successive valutazioni di interessi, nella discrezionalità mista che emerge in relazione alle decisioni automatizzate, il momento tecnico riguarda la codificazione informatica degli interessi, gerarchizzati e da ponderare comparativamente*". Secondo l'Autrice, "*tale conversione in codice binario e secondo una regola per il suo funzionamento, riguarda il concreto esercizio della discrezionalità amministrativa, riallocata a monte dell'intero procedimento*" (L. Lamberti., *op. cit.*, p. 342).

[18] Cons. Stato, sent. n. 8472/2019, par. 12.

[19] Per un approfondimento monografico dell'argomento, cfr. G. Pesce, *Funzione amministrativa, intelligenza artificiale e* blockchain, Napoli, 2021.

[20] Il tema è stato studiato di recente da C. Ramotti, *Administrative action in the age of algorithmic transformation. From rule-based procedures to principle-guided decision-making*, Torino, 2025.

[21] Cons. Stato, sent. n. 8472/2019, par. 16.

[22] Ad assumere particolare rilievo nell'elaborazione di tali regole sono stati la Carta dei diritti fondamentali dell'uomo dell'Unione (CDFUE) e il GDPR.

Un primo principio attiene alla già evidenziata conoscibilità, intesa sia come diritto del cittadino di conoscere l'esistenza di processi automatizzati che lo riguardano e della logica ad essi sottostante, sia come esigenza di comprensibilità, di particolare rilievo se si considera che il linguaggio espresso dalla macchina non è un linguaggio giuridico e che quindi presuppone una decodificazione del linguaggio informatico che lo renda effettivamente intelligibile[23]. Il cittadino ha così diritto a conoscere il funzionamento dell'algoritmo attraverso l'ostensione dei cosiddetti codici sorgente su cui si fonda il singolo procedimento algoritmico.

Un secondo principio – anch'esso di derivazione eurounitaria – è quello di non esclusività. Per riprendere le parole del GDPR (art. 22), il principio di non esclusività si traduce nel diritto del privato "*di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona*". In sostanza, anche l'attività algoritmica deve essere imputabile ad una persona fisica che interviene in diverse fasi del procedimento, dall'inserimento degli *input* al controllo degli *output*, concretando il concetto di *human in the loop*. In altre parole, quanto descritto esprime la "riserva di umanità" che si insinua nell'attività di elaborazione informatica delle amministrazioni.

Lo statuto del provvedimento algoritmico si completa con il principio di non discriminazione algoritmica. Quest'ultimo si correla più degli altri al principio del trattamento dei dati e, per certi versi, costituisce una specificazione dei primi due principi. Il GDPR – la cui versione è accolta per lo più senza riserve dalla giurisprudenza e la dottrina nazionali – lo declina (considerando n. 71) come un onere per il titolare del trattamento dei dati (*i.e.*, la pubblica amministrazione) di attuare delle misure volte a garantire "*che siano rettificati i fattori che comportano inesattezze dei dati*" e di minimizzare il rischio di errori, "*al fine di garantire la sicurezza dei dati personali secondo una modalità che tenga conto dei potenziali rischi esistenti per interessi e i diritti dell'interessato*". L'istituto è volto a scongiurare il rischio di discriminazioni fondate sulla razza, sulle opinioni politiche, sulla religione, sulle convinzioni personali, sull'appartenenza sindacale, sullo *status* genetico, di salute o sull'orientamento sessuale. In pratica, il principio di non discriminazione altro non prevede se non una riproduzione dei generali principi costituzionali di non discriminazione ed uguaglianza corredati da specifici accorgimenti che, racchiusi in

[23] Sia pure in materia di protezione dei dati personali, l'art. 12 del GDPR dispone che "*il titolare del trattamento adotta misure appropriate per fornire all'interessato tutte le informazioni di cui agli articoli 13 e 14 e le comunicazioni di cui agli articoli da 15 a 22 e all'articolo 34 relative al trattamento in forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile, con un linguaggio semplice e chiaro, in particolare nel caso di informazioni destinate specificamente ai minori*". L'art. 13 del GDPR menziona poi espressamente tra le informazioni da comunicare all'interessato (lettera f) "*l'esistenza di un processo decisionale automatizzato, compresa la profilazione di cui all'articolo 22, paragrafi 1 e 4, e, almeno in tali casi, informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché sull'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l'interessato*".

ISSN 2036-7821

enunciati normativi, rafforzano tali valori, impedendo che attraverso l'algoritmo essi siano elusi all'insaputa degli interessati (donde se ne ricava il collegamento con la conoscibilità e la non esclusività dell'algoritmo).

Dei tre principi citati, a loro volta corollari del principio di legalità algoritmica, è opportuno osservare più da vicino il secondo e analizzare le ulteriori ragioni che lo giustificano: è infatti attorno al ruolo e all'estensione di esso che si articola il ragionamento sulla natura e sui limiti della decisione automatizzata del giudice amministrativo.

La riserva di umanità – è stato notato – non origina esclusivamente dalla normativa eurounitaria sulla protezione dei dati personali; le sue radici sono invero più profonde e si ricollegano alla complessa trama di precetti e principi che l'ordinamento, a partire dalle disposizioni della Costituzione, riconosce quali regole coessenziali all'esercizio dell'attività dei pubblici poteri. Di riserva di umanità si può parlare già muovendo da una lettura superficiale degli articoli ricompresi nella sezione espressamente dedicata alla "Pubblica Amministrazione"[24] nella Costituzione (parte seconda, titolo III, sezione II). Segnatamente, l'art. 97, comma 3, Cost., prevede che gli uffici siano composti da funzionari (è questo il significato che si attribuisce alla disposizione secondo la quale "*Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari*")[25]. Ai fini che qui interessano, di segno analogo è il comma successivo dell'art. 97 Cost., in cui la Carta costituzionale fa riferimento all'accesso tramite concorso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni. L'art. 98 Cost. valorizza ulteriormente il ruolo della persona fisica quale strumento della pubblica amministrazione nella misura in cui esplicitamente si riferisce ai "*pubblici impiegati*" (vincolandoli "*al servizio esclusivo della Nazione*").

Queste poche parole sono sufficienti per evincere che il modello adottato dalla Costituzione "*è innegabilmente quello dell'amministrazione umana*" ove con ciò s'intende "*un'amministrazione fatta dagli uomini* [potrebbe aggiungersi che "*La sovranità appartiene al popolo*"] *e destinata a servire gli stessi*"[26]. Un ulteriore esempio può trarsi dalle norme concernenti i rapporti politici, specialmente ove la Costituzione (art. 54) afferma che "*I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi previsti dalla legge*". Pur non essendo priva di riflessi con riguardo alla complessiva organizzazione dei pubblici, anche questa disposizione presenta indubbiamente una marcata accentuazione

[24] In queste pagine si ritiene utile riportare le parole esatte contenute nella Carta costituzionale per consentire un'esegesi più puntuale del testo ed enfatizzare il significato proprio dei vocaboli utilizzati dal Costituente.

[25] V. G. Gallone, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, cit., p. 43, il quale rileva come il termine "funzionari" si riferisca alla persona fisica, e non al complesso di beni e risorse strumentali all'esercizio delle funzioni della pubblica amministrazione. Sul punto, si veda anche M. Monteduro, *Il funzionario persona e l'organo: nodi di un problema*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2021, 1, p. 41 ss.

[26] G. Gallone, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, cit., p. 42.

individualistica.

Il significato dell'amministrazione quale attività rimessa più o meno direttamente in capo alla persona fisica emerge con ulteriore evidenza nella norma fondamentale sulla responsabilità dei "*funzionari*" e dei "*dipendenti dello Stato e degli enti pubblici*", per i quali è previsto che siano "*direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti*" (art. 28, comma 1, Cost.). Il costituente ha ritenuto di anteporre la responsabilità della persona fisica a quella dell'amministrazione - persona giuridica, invertendo sì la logica che presupporrebbe una precedenza della responsabilità nei confronti del privato dell'ente per il quale l'organo ha agito, ma al contempo favorendo una lettura antropologica delle previsioni costituzionali sull'organizzazione amministrativa.

Già le disposizioni costituzionali passate in rassegna forniscono un solido presupposto per affermare che l'ordinamento contempla una riserva di umanità, di cui è meno agevole tratteggiare la concreta declinazione, ma che indubbiamente connota il sistema a diritto amministrativo italiano. Per comprendere fino in fondo la resistenza del principio in parola di fronte ad eventuali "invasioni di campo" da parte dell'automazione occorre però esaminare come la scienza si sia spinta oltre la mera analisi delle regole sull'amministrazione pubblica per ricollegare la riserva di umanità ai principi fondamentali della Costituzione. Viene a tal proposito sottolineato come dallo stesso art. 2 della Costituzione si può evincere l'importanza nevralgica dell'essere umano nell'ordinamento giuridico; sia che lo si veda nel ruolo di cittadino soggetto di diritto, sia che lo si intenda nello svolgimento della funzione di amministratore, esso non può essere equiparato ad una macchina. Difatti, assoggettare un essere umano alle decisioni assunte esclusivamente da un *software* finirebbe per sacrificare la dignità dell'individuo[27].

La logica umanistica seguita dalla Costituzione è stata poi ripresa anche dal legislatore ordinario, tanto è vero che proprio la legge sul procedimento amministrativo è retta dalla necessarietà dell'intervento umano. In particolar modo, balzano all'occhio le previsioni riguardanti la figura del responsabile del procedimento (art. 6), rispetto al quale l'art. 6-*bis* contiene una espressa disciplina sul conflitto di interessi. La stessa disciplina trova applicazione per altre figure, quali i responsabili degli uffici competenti ad adottare pareri, valutazioni tecniche ed altri atti endoprocedimentali, nonché i titolari degli organi competenti per l'adozione del provvedimento.

Ciò nonostante, è doveroso evidenziare come la legge n. 241/1990 sia stata nel tempo riformata al precipuo fine di incentivare la diffusione della digitalizzazione. Sin dall'entrata in vigore della legge 11 febbraio 2005, n. 15, è presente nella legge sul procedimento un articolo specificamente dedicato alla digitalizzazione delle procedure, vale a dire l'art. 3-*bis*, rubricato "*Uso della telematica*". A seguito della

[27] Anche tale tesi si trova in G. Gallone, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, cit., p. 51 ss.

riforma intervenuta con il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120), questo prevede che "*per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le pubbliche amministrazioni agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati*"[28].

Tuttavia, la presenza di alcune disposizioni, come quelle sopra richiamate, rimaste nel tempo immutate, rappresentano un indice dirimente sulla persistente centralità della persona umana nell'impianto della l. 241/1990. In un quadro più ampio, si aggiunga il rilievo che le pubbliche amministrazioni si nutrono del costante collegamento con il circuito rappresentativo (facente capo, in ultima istanza, ai cittadini) che dà attuazione al principio di democraticità di cui all'art. 1 Cost.

Dunque, i limiti all'automazione dell'attività amministrativa sono consustanziali all'esistenza delle pubbliche amministrazioni e alle funzioni che esse assolvono. È così che la riserva di umanità giunge a permeare fino agli abissi l'attività amministrativa; quando si svolge mediante algoritmi, quest'ultima deve contemplare le limitazioni funzionali derivanti dalla prima.

3. L'automazione dell'attività giurisdizionale nel contesto dei principi costituzionali. La decisione robotica e i suoi argini.

La tematica della compatibilità costituzionale delle decisioni automatizzate risulta altrettanto ricca quando ad essere oggetto di un'ipotetica automazione è l'attività dell'organo che sul procedimento sopra descritto deve esercitare un controllo. Anche il giudice, infatti, assume nella Costituzione una dimensione marcatamente umana, tale da complicare notevolmente la possibilità di delegare la relativa funzione a una macchina. Già prima dell'emanazione delle recenti disposizioni normative (*AI Act* e l. n. 132/2025), secondo l'impostazione dottrinale largamente dominante, è stata proprio la Costituzione a limitare sensibilmente la possibilità per il giudice di utilizzare strumenti informatici "intelligenti" nell'adozione delle decisioni[29]. In tale contesto, proprio alla luce delle conferenti previsioni costituzionali, le norme nazionali ed europee che hanno da ultimo regolato l'argomento assumono un significato diverso (e ulteriore) rispetto a quanto emergerebbe *prima facie* (vale a dire,

[28] L'art. 12 d.l. n. 76/2020 ha sostituito alla formula ottativa introdotta dalla l. n. 15/2005 l'indicazione di un dovere di utilizzo degli strumenti informatici e telematici da parte delle amministrazioni pubbliche, così allineando le previsioni della legge sul procedimento alle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale (c.d. CAD, approvato con d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82). Si veda L. Lamberti, *Contributo allo studio delle decisioni amministrative*, cit., p. 208. Similmente, L. Casini, il quale, preso atto che "*il crescente uso di algoritmi e di modelli di IA nei processi decisionali pubblici sembra aver trovato finora un possibile equilibrio a condizione che sia garantita la tutela di alcuni diritti fondamentali, anche grazie al mantenimento di alcune scelte — e della loro rivedibilità — sotto la responsabilità dell'essere umano*", si pone il problema di "*capire come raggiungere questo equilibrio, visto che lo sviluppo dell'intelligenza artificiale e del c.d.* machine learning *renderà sempre più difficile distinguere i diversi momenti e le diverse fasi*".

[29] La tensione tra la decisione giudiziaria robotica e alcune norme costituzionali è evidenziata in modo eloquente da M. Luciani, *La decisione giudiziaria robotica*, in *Rivista AIC*, 2018, 3, p. 872 ss., e da F. Donati, *Intelligenza artificiale e giustizia*, cit., p. 415 ss.

il mero divieto, incondizionato, per il giudice di servirsi dell'algoritmo).
Gran parte delle disposizioni contenute nel titolo IV della seconda parte della Costituzione, dedicato alla magistratura, sembra concepire il giudice come una persona fisica. Il che induce a ritenere che, anche qualora non venga radicalmente impedito ad esso di servirsi di sistemi di intelligenza artificiale, sicuramente dalla Carta costituzionale si ricava un'ampia estensione della riserva di umanità.
Nella direzione anzi accennata va senz'altro l'art. 101 Cost., a mente del quale, per un verso (comma 1) "*La giustizia è amministrata nel nome del popolo*", per l'altro (comma 2) "*I giudici sono soggetti soltanto alla legge*"[30]. Emerge quindi uno stretto collegamento del giudice con il popolo e con quella sua sfera costituita dal corpo elettorale; un collegamento che la costituzione non ammette essere mediato da terze entità, quale sarebbe un algoritmo[31].
A dei decisori intesi come esseri umani si riferisce, oltre all'art. 102 Cost. (relativo ai magistrati ordinari, i quali, "*istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario*", esercitano la funzione giurisdizionale), l'art. 106 Cost. Il fatto che "*Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso*", parallelamente a quanto osservato relativamente all'art. 97, comma 3 Cost., costituisce un solido appiglio per la teoria della riserva di umanità (se non esclusiva, quantomeno parziale) nell'espletamento delle funzioni giurisdizionali.
Inoltre, è emblematico della dimensione umana dell'operazione giurisdizionale che qui si vuole evidenziare l'art. 108 Cost. nella parte in cui prevede che attraverso una legge sia garantita l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali. Non pare che anche su questo punto possano muoversi obiezioni rispetto al volto antropico che la Costituzione assegna al giudice (anche) amministrativo.
Per completare il quadro può poi menzionarsi l'art. 111, comma 2, Cost., secondo cui ogni processo giusto è necessario che si celebri "*nel contraddittorio delle parti, in condizioni di parità*" e, soprattutto, "*davanti a giudice terzo e imparziale*". Nel significato comunemente inteso, la terzietà del giudice esige che lo stesso sia equidistante dalle parti del giudizio e dai rispettivi interessi, mentre l'imparzialità postula il disinteresse del giudice rispetto alla materia controversa. Tradizionalmente, a presidio di tali caratteri vengono richiamati, nel processo amministrativo come in quello civile e penale, gli istituti dell'astensione e della ricusazione[32]. Come è

[30] L'art. 101 Cost. è citato da M. Luciani, *La decisione giudiziaria robotica*, cit., p. 886 s., nell'accesa critica che egli rivolge all'ipotesi per la quale l'algoritmo pronuncerebbe le sentenze all'esito di un raffronto con casi pregressi, giacché così facendo il giudice non sarebbe più solamente subordinato alla legge *ex* art. 101, comma 2, Cost., ma soprattutto alla giurisprudenza.

[31] Anche F. Donati, *Intelligenza artificiale e giustizia*, cit., p. 429, qualifica l'art. 101 Cost. come limite all'automazione delle funzioni giurisdizionali. Per esso "*L'art. 101, comma 1, Cost., nel disporre che i giudici sono soggetti soltanto alla legge, esclude che il giudice possa essere vincolato dall'esito di procedure algoritmiche che pongono l'operatore del diritto di fronte a pericolosi automatismi applicativi*".

[32] Sul punto, vedasi A. Police, *Lezioni sul processo amministrativo*, ed. II, Napoli, 2023, p. 7 ss, e F.G. Scoca, *I principi del giusto processo*, in Id. (a cura di), *Giustizia amministrativa*, ed. VIII, Torino, 2020, p. 168 ss., il quale

evidente, le formule impiegate dall'art. 111, comma 2, non paiono necessarie (o, a seconda del punto di vista, sufficienti) ad applicarsi a un giudice che sia entità inumana, onde non avrebbero alcun senso l'equidistanza dalle parti, l'assenza di un interesse personale nella causa, e l'astensione e la ricusazione con un altro essere inanimato. Quindi, gli attributi della terzietà e dell'imparzialità lasciano intendere in maniera inequivoca che il giudice a cui si riferiscono debba essere una persona fisica.

Un ulteriore indizio (non meno importante) utile a corroborare la presente tesi si rinviene nel principio espresso dall'art. 25, comma 1, Cost. secondo il quale "*Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge*", sulla base del quale sono state sviluppate nei vari codici di rito le regole sulla competenza. Come le precedenti, anche tale disposizione depone inequivocabilmente verso l'affermazione di un principio di riserva di umanità nella decisione giurisdizionale: sembrerebbe infatti inverosimile discutere di competenza territoriale (ma, ancor prima, parlare di un "*giudice naturale*") di fronte a una macchina[33]. Parimenti, una decisione giudiziaria interamente robotica sarebbe difficile da conciliare con il principio del contraddittorio, visto che è nel confronto dialettico delle parti, scritto e orale, che si forma la convinzione del giudice[34].

A tali considerazioni se ne potrebbero aggiungere di ulteriori, e molte altre disposizioni possono essere rintracciate nella Costituzione e in fonti europee e sovranazionali per fondare il principio generale per cui il titolare della funzione giurisdizionale debba essere necessariamente una persona fisica (o più persone fisiche). Basterebbe qui riprendere le riflessioni in ordine all'art. 2 Cost. e alla protezione dei diritti inviolabili dell'uomo per estendere anche all'attività del giudice il nesso che lega le garanzie di tutela individuale con la presenza di un essere umano al centro della scena quando si tratta di decidere sui diritti fondamentali altrui. Ciò è interrelato a un importante fattore eminentemente culturale. Su di esso si è incentrata una celebre dissertazione di Massimo Luciani, che qualche anno fa così concludeva relativamente all'idea di una decisione giudiziaria robotica: "*noi giuristi possiamo controllare (e criticare) la cultura di un giudice ben più facilmente di quanto possiamo fare con la cultura di un ingegnere, di un matematico, di un programmatore. Per esser chiari: se*

---

enfatizza quanto sopra affermato, nel senso che "*I principi di terzietà e imparzialità riguardano direttamente il giudice come persona: a lui l'ordinamento richiede di essere terzo, ossia equidistante, rispetto alle parti, ed imparziale nella decisione della controversia, ossia equidistante rispetto agli interessi coinvolti nel giudizio*".

[33] Sottolinea L. Torchia, *Lo Stato digitale*, cit., p. 202, come la decisione giudiziaria robotica mal si concili anche con il principio del doppio grado di giudizio, espresso dall'art. 125 Cost. in relazione al processo amministrativo. Secondo l'Autrice, "*Il principio del doppio grado di giudizio* […] *presume la possibilità di errore e la conseguente necessità di correzione della decisione del giudice. È evidente, però, che ove il medesimo algoritmo venisse utilizzato da tutte le corti, l'esito del giudizio di appello non potrebbe mai essere diverso dall'esito del giudizio di primo grado, né si potrebbe certo giustificare il ricorso ad algoritmi diversi nei due gradi di giudizio. Diverrebbe altresì probabilmente impossibile il ricorso per errore di diritto in Cassazione, a meno di ammettere che l'algoritmo possa errare, il che però ne minerebbe in radice l'utilità*".

[34] Vedasi L. Torchia, *Lo Stato digitale*, cit., p. 202, la quale si domanda "*come potrebbero le posizioni delle parti, argomentate dagli avvocati, influenzare l'esito automatizzato della controversia, "previsto" o "predetto" tramite un algoritmo, nel momento in cui questo costituisca per sé la motivazione della sentenza*".

ISSN 2036-7821

devo scegliere qualcuno di cui non fidarmi, personalmente, scelgo il giudice. E scelgo che sia un essere umano. Umano e consapevole dell'importanza, certo, ma anche dei limiti, della sua funzione"[35].

L'unitaria concezione della Costituzione e i riflessi culturali che da essa discendono fanno sì che per il giudice, in misura almeno pari a quanto valido per l'amministrazione, sia radicata una significativa riserva di umanità[36] che non permette di affidare funzioni giurisdizionali alle macchine.

4. La legislazione europea e nazionale in materia di intelligenza artificiale applicata alla giurisdizione.

L'esposizione sin qui condotta è utile per rilevare come una limitazione alla possibile automazione della funzione giurisdizionale affondi le proprie radici in un terreno formatosi ben prima dell'avvento delle legislazioni che a livello europeo e nazionale hanno inteso definire in maniera stringente i limiti dell'impiego dell'intelligenza artificiale. Più precisamente, non s'intende prendere di mira ogni possibile impiego di elementi digitali nelle funzioni giurisdizionali (già da tempo sono virtuosamente in vigore i processi telematici nel processo civile, amministrativo, penale, tributario e contabile), ma solamente dare conto di quello che è il sostrato legale in conformità del quale inquadrare ogni possibile uso di sistemi di IA nella giurisdizione amministrativa[37].

In termini generali, il regolamento Ue sull'intelligenza artificiale n. 2024/1689 (*AI Act*) e l'implementazione che ne ha fornito, a livello nazionale, la l. 23 settembre 2025, n. 132, hanno confermato l'indirizzo volto a limitare per ragioni di sicurezza le applicazioni dell'IA.

Segnatamente, l'*AI Act* ha fornito un primo orientamento sull'utilizzo all'interno

---

[35] M. Luciani, *La decisione giudiziaria robotica*, cit., p. 893. Similmente, F. Patroni Griffi, *La decisione robotica e il giudice amministrativo*, 2018, accessibile su www.giustizia-amministrativa.it, il quale, rispetto all'ipotesi di automatizzare l'attività del giudice amministrativo, si è espresso nei termini che seguono: "*Probabilmente la risposta è nell'uso sapiente della robotica nel settore giudiziario, circondandolo certamente di cautele e adattandolo ad alcuni princìpi fondamentali del processo. Nel frattempo, cioè nei tempi (e con le risorse) occorrenti per una automazione spinta del processo decisionale giudiziario, si potranno utilizzare tutte le forme esistenti e incrementabili di ausilio automatizzato al giudice e si potranno affinare i meccanismi, processuali e formativi, volti ad assicurare un apprezzabile grado di prevedibilità delle decisioni giudiziarie, che però credo che, in misura diretta o indiretta, maggiore o minore, resteranno affidate alla responsabilità umana. Non foss'altro perché, tutto sommato, preferiamo essere giudicati da nostri simili, le cui decisioni si prestano a una critica più estesa di quella cui si presterebbe la decisione robotica. E anche questo, in fin dei conti, ci piace fare*".

[36] Vedasi G. Gallone, *Riserva di umanità, intelligenza artificiale e funzione giurisdizionale alla luce dell'IA Act. Considerazioni (e qualche proposta) attorno al processo amministrativo che verrà*, in *Judicium.it*, 7 novembre 2024, e H. Simonetti, *Brevi note sul possibile uso dell'intelligenza artificiale nel processo amministrativo*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2024, 2, p. 922, i quali sostengono la medesima tesi sulla riserva di umanità del giudice secondo la Costituzione.

[37] *Ex multis*, cfr. F. Gaffuri, *Il processo amministrativo telematico*, in R. Cavallo Perin – D.U. Galetta (a cura di), *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, ed. II, Torino, 2025, e L. Patelli, *Il processo amministrativo telematico nell'applicazione pratica*, in M. Ramajoli (a cura di), *Una giustizia amministrativa digitale?*, Bologna, 2023.

dell'Unione europea dell'intelligenza artificiale, distinguendo, sulla base di vari criteri, diversi fattori di rischio a seconda dell'uso che viene fatto del sistema di IA. Così, in proporzione all'entità del rischio considerato, l'*AI Act* adotta un approccio cautelativo che distingue tra sistemi di IA a rischio inaccettabile, sistemi ad alto rischio, sistemi a rischio non elevato e sistemi a rischio minimo. Se dei primi è vietato in assoluto l'impiego, i secondi possono circolare nell'Unione europea a determinate condizioni, mentre gli ultimi possono circolare liberamente[38].

Sicché, già nei considerando del regolamento viene ravvisata la necessità di classificare come "*sistemi ad alto rischio*" alcuni sistemi di intelligenza artificiale destinati all'amministrazione della giustizia, stante il potenziale impatto "*sullo Stato di diritto, sulle libertà individuali e sul diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale*". Nella medesima ottica, l'*AI Act* evidenzia che "*L'utilizzo di strumenti di IA può fornire sostegno al potere decisionale dei giudici o all'indipendenza del potere giudiziario, ma non dovrebbe sostituirlo*". Di conseguenza, "*il processo decisionale finale deve rimanere un'attività a guida umana*"[39].

Sulla base della ragione succintamente riportata, il regolamento (allegato III, par. 8) classifica come ad alto rischio l'utilizzo di un sistema di IA nel settore dell'amministrazione della giustizia, sia quando ciò avviene direttamente da parte dell'autorità giudiziaria, sia quando l'IA sia utilizzata "*per assistere un'autorità giudiziaria nella ricerca e nell'interpretazione dei fatti e del diritto e nell'applicazione della legge a una serie concreta di fatti*".

La disciplina dettata per i sistemi di IA classificati come ad alto rischio è particolarmente rigida: deve essere attuato un sistema di gestione dei rischi (art. 9), prima dell'immissione o messa in servizio del sistema deve essere redatta la documentazione tecnica (art. 11) ed è necessario che i sistemi vengano progettati e sviluppati in modo tale da rendere trasparente il loro funzionamento (art. 13). Per quanto qui d'interesse, la previsione più rilevante è quella che esige una sorveglianza umana "efficace". Le misure di sorveglianza devono essere commisurate ai rischi secondo una disciplina particolarmente dettagliata[40].

---

[38] Si veda B. Marchetti, *L'esecuzione della regolazione digitale dell'unione europea e il ruolo della Commissione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 4, p. 1099 ss.

[39] *AI Act*, considerando n. 61.

[40] L'art. 14 dell'*AI Act* così recita: "*1. I sistemi di IA ad alto rischio sono progettati e sviluppati, anche con strumenti di interfaccia uomo-macchina adeguati, in modo tale da poter essere efficacemente supervisionati da persone fisiche durante il periodo in cui sono in uso. 2. La sorveglianza umana mira a prevenire o ridurre al minimo i rischi per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali che possono emergere quando un sistema di IA ad alto rischio è utilizzato conformemente alla sua finalità prevista o in condizioni di uso improprio ragionevolmente prevedibile, in particolare qualora tali rischi persistano nonostante l'applicazione di altri requisiti di cui alla presente sezione. 3. Le misure di sorveglianza sono commisurate ai rischi, al livello di autonomia e al contesto di utilizzo del sistema di IA ad alto rischio e sono garantite mediante almeno uno dei tipi di misure seguenti: a) misure individuate e integrate nel sistema di IA ad alto rischio dal fornitore prima della sua immissione sul mercato o messa in servizio, ove tecnicamente possibile; b) misure individuate dal fornitore prima dell'immissione sul mercato o della messa in servizio del sistema di IA ad alto rischio, adatte ad essere attuate dal deployer. 4. Ai fini dell'attuazione dei paragrafi 1, 2 e 3, il sistema di IA ad alto rischio è fornito al deployer in modo tale che le persone*

A completamento dell'esame, è significativo precisare che il regolamento (art. 6, par. 3) esclude dalla qualifica di sistema ad alto rischio il sistema che "*non presenta un rischio significativo di danno per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali delle persone fisiche, anche nel senso di non influenzare materialmente il risultato del processo decisionale*". La disposizione prosegue precisando che il rischio è considerato assente quando "*il sistema di IA è destinato a eseguire un compito procedurale limitato*", ovvero quando "*è destinato a migliorare il risultato di un'attività umana precedentemente completata*", nonché nelle ipotesi in cui il sistema di IA sia "*destinato a rilevare schemi decisionali o deviazioni da schemi decisionali precedenti e non è finalizzato a sostituire o influenzare la valutazione umana precedentemente completata senza un'adeguata revisione umana*" o, soprattutto, "*a eseguire un compito preparatorio*".

L'*AI Act* introduce in questo modo un regime significativamente differente a seconda che si voglia utilizzare l'IA per assumere delle decisioni ovvero s'intenda circoscrivere tale utilizzo a funzioni endoprocedimentali preparatorie di vario genere. La direttiva emergente dalla formulazione volutamente generica della norma sembra essere la seguente: distinguere tra una IA ausiliaria del giudice e una IA sostitutiva quanto alle garanzie da osservare, senza però precludere che anche la seconda si concretizzi. Nessuna riserva di umanità viene quindi sancita espressamente. Del resto, sulla base della classificazione di cui si è detto, "rischio elevato" non significa "rischio inaccettabile"[41].

Si intuisce con particolare facilità come l'*AI Act* contrasti l'utilizzo indiscriminato e inconsapevole dell'intelligenza artificiale nelle attività inerenti all'amministrazione della giustizia. Meno evidente è la funzione legittimante esercitata dal regolamento verso taluni impieghi dell'IA in ambito giudiziario. Sul punto occorre fare una

---

fisiche alle quali è affidata la sorveglianza umana abbiano la possibilità, ove opportuno e proporzionato, di: a) comprendere correttamente le capacità e i limiti pertinenti del sistema di IA ad alto rischio ed essere in grado di monitorarne debitamente il funzionamento, anche al fine di individuare e affrontare anomalie, disfunzioni e prestazioni inattese; b) restare consapevole della possibile tendenza a fare automaticamente affidamento o a fare eccessivo affidamento sull'output prodotto da un sistema di IA ad alto rischio («distorsione dell'automazione»), in particolare in relazione ai sistemi di IA ad alto rischio utilizzati per fornire informazioni o raccomandazioni per le decisioni che devono essere prese da persone fisiche; c) interpretare correttamente l'output del sistema di IA ad alto rischio, tenendo conto ad esempio degli strumenti e dei metodi di interpretazione disponibili; d) decidere, in qualsiasi situazione particolare, di non usare il sistema di IA ad alto rischio o altrimenti di ignorare, annullare o ribaltare l'output del sistema di IA ad alto rischio; e) intervenire sul funzionamento del sistema di IA ad alto rischio o interrompere il sistema mediante un pulsante di «arresto» o una procedura analoga che consenta al sistema di arrestarsi in condizioni di sicurezza. 5. In aggiunta, per i sistemi di IA ad alto rischio di cui all'allegato III, punto 1, lettera a), le misure di cui al paragrafo 3 del presente articolo sono tali da garantire che il deployer non compia azioni o adotti decisioni sulla base dell'identificazione risultante dal sistema, a meno che tale identificazione non sia stata verificata e confermata separatamente da almeno due persone fisiche dotate della necessaria competenza, formazione e autorità. Il requisito di una verifica separata da parte di almeno due persone fisiche non si applica ai sistemi di IA ad alto rischio utilizzati a fini di contrasto, migrazione, controllo delle frontiere o asilo, qualora il diritto dell'Unione o nazionale ritenga sproporzionata l'applicazione di tale requisito".

[41] In quest'ultima categoria rientrano alcune pratiche ritenute particolarmente intollerabili, nelle quali la finalità dannosa è *in re ipsa*, quali la manipolazione e l'inganno dannosi, lo sfruttamento dannoso delle vulnerabilità basati sull'IA, il punteggio sociale, la valutazione o previsione del rischio di reato individuale, ecc. (art. 5 *AI Act*).

ISSN 2036-7821

precisazione.

L'utilizzo dell'intelligenza artificiale o di semplici algoritmi da parte della pubblica amministrazione, si è osservato, viene circoscritto da una serie di prescrizioni volte sostanzialmente ad evitare che l'IA si atteggi come strumento lesivo dei diritti. Pur non essendo enunciato esplicitamente, è deducibile dall'analisi del regolamento come lo stesso implicitamente ammetta che l'IA venga utilizzata in alcuni settori, tra cui l'attività giudiziaria, sia pure con le diverse prescrizioni rapportate all'utilizzo meramente strumentale o più incisivo che se ne faccia. Tale considerazione non è priva di significato se si guarda all'ordinamento nazionale. Difatti, diversamente da quanto accade con riferimento alla pubblica amministrazione, i giudici sono soggetti soltanto alla legge, per cui risulta difficile ipotizzare che questi possano esser validamente dotati di strumenti di intelligenza artificiale senza una legittimazione legislativa. In altri termini, non può valere, *mutatis mutandis*, ciò che, invece, la dottrina e la giurisprudenza maggioritaria ammettono con riguardo alla pubblica amministrazione, ossia che la scelta dell'automazione (con diversa ampiezza) sia contenuta in un atto organizzativo interno. Per consentire all'amministrazione della giustizia di valersi dell'intelligenza artificiale occorre una fonte normativa validamente assunta, e questa può anche identificarsi con lo stesso *AI Act*, la cui finalità è peraltro quella di "*promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile*"[42]. Il regolamento preclude infatti *expressis verbis* di interpretare l'inserimento di un sistema di IA come ad alto rischio come di per sé indicativo della liceità del suo utilizzo a norma di altri atti dell'Unione o nazionali[43], ma in assenza di una norma di tal fatta impeditiva non vi sono ragioni per precludere all'*AI Act* l'effetto ampliativo suggerito sopra[44]. Dunque, le disposizioni dell'*AI Act* impongono una riflessione sulla riserva di umanità del giudice di cui prima non vi era nemmeno necessità, giusta l'assenza di leggi che affidassero almeno in parte la funzione giudiziaria alle macchine.

Sul versante nazionale, l'intelligenza artificiale ha trovato recentemente una disciplina legislativa organica che si colloca nel solco tracciato dall'*AI Act*. La l. n. 132/2025 fa ad esso ampio riferimento, anzitutto quale riferimento interpretativo e applicativo.

Per quanto concerne gli ambiti qui esaminati, le linee direttrici della legge italiana sull'intelligenza artificiale ricalcano quelle dell'omologo regolamento europeo, del quale vengono disciplinati più nel dettaglio e rafforzati i due aspetti sopra evidenziati: le due direttrici sono la legittimazione dell'impiego dell'IA da parte del

[42] *AI Act*, considerando n. 1.

[43] *AI Act*, considerando n. 63.

[44] Rileva correttamente H. Simonetti, *Brevi note sul possibile uso dell'intelligenza artificiale nel processo amministrativo*, in *PA Persona e amministrazione*, 2024, 2, p. 927 s., che l'uso dell'IA da parte dell'autorità giudiziaria costituisce una pratica non vietata, circondata da una serie di cautele e limiti, ma che, entro tali limiti, l'uso dell'IA non è imposto, poiché gli Stati possono scegliere "*se farne uso e se farne uso per intero o solo per alcune parti*".

giudice e, al tempo stesso, la sua forte limitazione.

Così come l'*AI Act*, la legge nazionale reca una disciplina distinta per l'uso dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione e nell'attività giudiziaria. Nonostante il diverso tenore letterale dei due articoli di riferimento (rispettivamente, art. 14 e art. 15), le norme hanno un contenuto nella sostanza molto simile, consolidando tramite fonte scritta il principio di riserva di umanità nell'assunzione della decisione, amministrativa o giurisdizionale che sia. L'art. 14 ("*Uso dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione*") reca una disciplina all'apparenza meno rigorosa, valorizzando l'impiego dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione "*allo scopo di incrementare l'efficienza della propria attività, di ridurre i tempi di definizione dei procedimenti e di aumentare la qualità e la quantità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese*", premurandosi tuttavia di assicurare "*agli interessati la conoscibilità del suo funzionamento e la tracciabilità del suo utilizzo*" e ponendo quale regola generale che "*L'utilizzo dell'intelligenza artificiale avviene in funzione strumentale e di supporto all'attività provvedimentale, nel rispetto dell'autonomia decisionale della persona che resta l'unica responsabile dei provvedimenti e dei procedimenti in cui sia stata utilizzata l'intelligenza artificiale*".

Rispetto alla disposizione appena citata, in rapporto all'attività giudiziaria, il legislatore, avvertendo probabilmente un rischio più serio dall'utilizzo dell'IA nel processo decisionale, non lumeggia alcun beneficio che l'impiego anche marginale di questa potrebbe comportare. Difatti, l'art. 15 ("*Impiego dei sistemi di intelligenza artificiale nell'attività giudiziaria*") si limita ad indicare 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*"[45]. Anche tale disposizione, quindi, sancisce icasticamente come la riserva di umanità debba governare ogni applicazione che il giudice faccia dell'IA.

Le disposizioni menzionate sono importanti perché rendono più nitida la normativa sull'applicazione dell'IA in un settore molto sensibile qual è quello della giurisdizione. Tuttavia, guardando al lato pratico, ci si avvede che in realtà non vengono apportate novità particolarmente significative. Il quadro di riferimento rimane essenzialmente quello desumibile dall'impianto costituzionale secondo cui a giudicare, e quindi a decidere, deve essere un giudice-persona. Lo stesso può dirsi dell'attività amministrativa, in relazione alla quale non si registrano trasformazioni significative in confronto al *corpus* di regole elaborate dalla giurisprudenza antecedentemente alla regolamentazione dell'IA.

[45] L'art. 15, l. n. 132/2025 contiene tre commi oltre a quello riportato, i quali si occupano di questioni che esulano dalla presente trattazione e, peraltro, richiedono l'attuazione da parte del Ministero della giustizia (utilizzo dell'IA per servizi inerenti all'organizzazione della giustizia, utilizzo sperimentale dell'IA e formazione dei magistrati).

ISSN 2036-7821

Ad ogni modo, soffermandoci nuovamente sulle decisioni del giudice, deve segnalarsi come la legge nazionale offra un'ulteriore giustificazione circa l'introduzione (contingentata) di strumenti di IA nella dinamica del processo. La disposizione normativa, infatti, va oltre quanto si poteva ricavare dall'*AI Act*, citando espressamente "*i casi di impiego dei sistemi di intelligenza artificiale nell'attività giudiziaria*", e valorizzandone sicché il possibile sfruttamento.

5. Il particolare ruolo del giudice amministrativo.

Illustrati i punti significativi delle norme che regolano l'utilizzo dell'IA da parte del giudice, occorre a questo punto della trattazione scendere in profondità e analizzare nel dettaglio quali sono i confini in esse sanciti e le diverse zone grigie, puntando lo sguardo alle ripercussioni che si riflettono sul processo amministrativo.

Le normative europea e nazionale, come si è illustrato, si intrecciano ampiamente e, sotto certi profili, giungono a sovrapporsi. Muovendoci da una diversa prospettiva, si intuisce però che le due legislazioni regolano diversamente l'introduzione dell'IA nel processo: mentre l'*AI Act* si preoccupa degli obblighi per i fornitori dei sistemi di IA ad alto rischio idonei ad influire sulla decisione[46], della conformità a precisi *standard*, della gestione della qualità, della conservazione dei documenti, dell'informazione, dell'importazione e della distribuzione di questi, del generico impatto sui diritti fondamentali e della sorveglianza umana, la l. n. 132/2025 si concentra maggiormente sulle interferenze dei sistemi di IA con il procedimento decisorio, anche dell'autorità giudiziaria.

Posto che l'art. 15 l. n. 132/2025 esprime un divieto (o più divieti) di carattere generale quanto all'assunzione delle decisioni (riservate al magistrato) con l'intelligenza artificiale, si tratta di capire se e in che modo l'IA può essere sfruttata dal giudice amministrativo.

Non è revocabile in dubbio che i sistemi di IA possano essere di notevole utilità per lo svolgimento di attività ausiliare, classificabili come di mero supporto per il giudice: si pensi all'esempio più tipico, rappresentato dall'attività di ricerca giurisprudenziale e dottrinale[47]. Come riconosce anche il diritto europeo, in questi casi non ricorre nemmeno un rischio elevato per la qualità delle decisioni. Negli esempi siffatti il rischio è infatti moderato, così come moderata è l'interferenza di tali attività sull'autonomia di giudizio dei singoli giudici.

Tuttavia, al di là di questo limitato spazio di utilizzo, pare arduo ipotizzare un utilizzo dell'intelligenza artificiale che non incida sulla decisione finale e che, perciò,

[46] La conformità ai requisiti non è invece richiesta laddove il sistema di IA non influisca, attraverso i suoi risultati, in senso materiale sul risultato del processo decisionale. Sull'argomento, si veda F. Trimarchi Banfi, *Rischio e responsabilità nel regolamento europeo sull'intelligenza artificiale*, cit., p. 659.

[47] Così H. Simonetti, *Brevi note sul possibile uso dell'intelligenza artificiale nel processo amministrativo*, cit., p. 917 ss., nel corso dell'intero contributo.

ISSN 2036-7821

non ponga questioni sulla suscettibilità degli operatori persone-fisiche a subire le decisioni degli algoritmi. Come si vedrà *infra*, una volta che si scelga di fare un utilizzo dell'IA ulteriore rispetto ad attività materiali o di mero supporto, emergono una serie di questioni critiche.

In ogni caso, prima di procedere con l'analisi di queste questioni, occorre svolgere alcune considerazioni sul solo processo amministrativo, che nella sua intima natura trovano fondamento, e che non possono estendersi agli altri processi. Le ragioni che impongono di tenere separato il processo amministrativo dal processo dinanzi al giudice ordinario sono essenzialmente due, l'una tendente ad arginare il campo applicativo dell'IA al giudizio amministrativo, l'altra tesa invece a stimolare la diffusione di strumenti informatici ulteriori nella dotazione del giudice amministrativo.

La prima considerazione è una preoccupazione di cui in parte si fa carico la legge italiana sull'IA. Ebbene, essa muove dalle modalità con cui l'IA può essere utilizzata come attività preparatoria per la decisione e si incentra sulla tutela di una situazione dinamica qual è l'interesse legittimo. Una situazione le cui misura della tutela varia a seconda dei casi e che meno di altre si presta ad essere predeterminata, sulla base di un'attività induttiva o per via di deduzione. Ci si riferisce, in particolare, al controllo sull'eccesso di potere degli atti e dei comportamenti dell'amministrazione, il quale mal si concilia con una valutazione effettuata tramite il rinvio al precedente. E questo è tanto vero quanto è vero che anche le figure sintomatiche dell'eccesso di potere hanno un carattere cangiante e rappresentano un mero ausilio sull'accertamento del vizio funzionale dell'atto amministrativo. Pertanto, anche la ricerca giurisprudenziale, per quanto capillare possa risultare attraverso una crescente implementazione dei sistemi informatici, risulta in fin dei conti recessiva rispetto ai canoni di ragionevolezza nella valutazione della correttezza delle scelte amministrative. Canoni di ragionevolezza che, allo stato, possono essere applicati solo dal giudice-persona[48]. Più che in altri giudizi, la ricerca del precedente non può costituire una forma anticipata di decisione del giudice, e nel processo amministrativo questo è sufficiente per scongiurare scenari drammatici di trasfigurazione del modello processuale continentale in un sistema che valorizzi in modo subdolo ed eccessivo il precedente giurisprudenziale.

La seconda considerazione, di contro, conduce a rifuggire in senso assoluto un

[48] Riflettendo attorno alla discrezionalità amministrativa, A. Zito, *Teoria della scelta razionale e teoria giuridica della discrezionalità amministrativa: prolegomeni per un inquadramento sistematico*, in *Nuove autonomie*, 2022, 1, p. 111 ss., segnala come sia difficile ammettere l'esercizio della discrezionalità amministrativa da parte dell'IA per la inidoneità delle macchine ad adottare il concetto di ragionevolezza (per l'Autore, l'attività discrezionale potrebbe essere compatibile con un sistema di intelligenza artificiale solo "*nei termini di una decisione che rientra nell'ambito della teoria della scelta razionale*", e non di ragionevolezza). Il medesimo discorso può riferirsi anche alla discrezionalità interpretativa del giudice, dove la ragionevolezza gioca un ruolo fondamentale. Si pensi alle numerose ipotesi in cui nei giudizi amministrativi viene in rilievo la irragionevolezza del provvedimento quale figura sintomatica dell'eccesso di potere.

utilizzo puramente "debole" dell'IA. In questo caso, lo spunto viene raccolto da un esame sulla c.d. amministrazione algoritmica come quello sopra condotto. Si è visto come l'atteggiamento del legislatore e della giurisprudenza verso l'uso dell'IA da parte delle amministrazioni è assai meno remissivo di quanto avviene per le decisioni del giudice. In altre parole, alle amministrazioni è concesso di utilizzare l'algoritmo anche nello svolgimento dell'attività discrezionale, ferme alcune cautele, tra le quali spiccano soprattutto la non esclusività della decisione algoritmica e la trasparenza rispetto al programma utilizzato e al relativo meccanismo di funzionamento[49]. Non vi è dubbio, quindi, che anche l'attività decisoria e la formazione dei provvedimenti risentano dell'applicazione dell'IA. Di fronte a questa automazione, il controllo del giudice si estrinseca attraverso l'analisi dei codici sorgente del *software* utilizzato, costituenti gli *input* del procedimento decisorio amministrativo, per poi valutare se l'*output*, e cioè il provvedimento, è coerente con la premessa.

Orbene, il codice sorgente, che la giurisprudenza assimila a un documento amministrativo consentendone l'accesso *ex* artt. 22 ss. l. n. 241/1990[50], è un sistema di istruzioni molto complesso e non è automatico che esso venga compreso fino in fondo dai giudici, la cui preparazione è fondamentalmente giuridica. Fermo restando il discorso sull'idoneità dell'accesso del codice sorgente per far comprendere al privato cittadino le intime ragioni della decisione presa nei suoi confronti, il ragionamento non è molto diverso per quanto riguarda la capacità del giudice-persona.

Provocatoriamente, si può quindi pensare che anche il giudice, come l'amministrazione, debba dotarsi di strumenti informatici "intelligenti" che lo aiutino nella comprensione della qualità dell'atto impugnato, per far emergere eventuali *bias*, alcuni dei quali potrebbero sfuggire all'esame anche attento del giudice-persona fisica[51]. Resterebbe comunque immutata la necessità di valutare la coerenza di quanto segnalato dagli strumenti ausiliari, ma questa sarebbe comunque un'operazione decisamente facilitata rispetto alla nuda (e, verrebbe da aggiungere, potenzialmente miope) indagine su un provvedimento algoritmico complesso[52]. In modo particolare,

[49] Rileva G. Pesce, *Il giudice amministrativo e la decisione robotizzata. Quando l'algoritmo è opaco*, in *Judicium*, 15 giugno 2020, accessibile su www.judicium.it, che anche l'amministrazione utilizzatrice di macchine intelligenti sovente non è in grado di comprenderne la logica sottesa e la sua base di conoscenza; in ciò la pubblica amministrazione non si discosterebbe significativamente dal comune cittadino.

[50] L'accesso è stato consentito a far data dalla sentenza del TAR Lazio, n. 3769/2017.

[51] Si pensi alla difficoltà che incontra un essere umano a riconoscere immagini o testi creati dall'intelligenza artificiale c.d. generativa. Tale compito può essere assolto con maggiore efficacia tramite l'IA stessa, attraverso l'analisi del numero di *pixel* e delle sequenze di testo.

[52] Quello dei *bias* cognitivi è uno dei principali problemi connessi all'impiego dei sistemi di IA nell'adozione di decisioni pubbliche, dovuto in parte anche al fatto che tali fallacie sono verificabili solo *ex post*, in seguito all'analisi di una lunga serie di decisioni. Sull'argomento, si veda G. Gallone, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, cit., p. 30 ss., il quale evidenzia in che modo le macchine, il cui auto-apprendimento funziona attraverso un'analisi casistica di dati, possano sviluppare pregiudizi particolarmente ostici da rilevare. Il tema è

ISSN 2036-7821

l'utilità di una elaborazione algoritmica in sede giurisdizionale trova il suo fondamento nella sussistenza, nell'ambito della c.d. amministrazione algoritmica, di un momento in cui si opera la traduzione informatica di una valutazione di interessi discrezionale operata dall'amministratore in linguaggio tecnico[53]. Per giudicare la correttezza di questa operazione, che può rivelarsi particolarmente complessa, il giudice può aver bisogno di strumenti tecnicamente adeguati a condurre un'analisi il più possibile completa. Vale a dire che la digitalizzazione del procedimento amministrativo e quella del processo amministrativo devono procedere in parallelo, onde evitare che il primo sia inintelligibile per il secondo.

Le considerazioni appena espresse riguardano prevalentemente il giudice amministrativo, il quale può essere chiamato a sindacare il corretto operato di un algoritmo, che deve sempre essere controllato da una persona fisica in ossequio alla pluricitata riserva di umanità, ma che resta pur sempre un elemento fortemente caratterizzante la decisione amministrativa.

Tali ultime notazioni suscitano un ulteriore interrogativo cui occorre tentare di dare una risposta: la decisione finale umana è impermeabile all'attività preparatoria che può delegarsi a un sistema di IA o quest'ultima incide in misura variabile sulla determinazione finale? E, soprattutto, se tale incidenza ha luogo, in quale misura si realizza?

Il punto non è preso in considerazione né dalla legge italiana sull'IA, né dall'omologo regolamento europeo nelle parti in cui essi regolano l'impiego dell'IA da parte del giudice. Tuttavia, la questione è tutt'altro che insignificante; difatti, è indubitabile che, qualunque sia l'uso che se ne faccia, l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale, anche soltanto nella ricostruzione di un quadro normativo[54] o giurisprudenziale, possa influire sulla decisione "riservata" del giudice.

La misura dell'influenza in parola, probabilmente, non può essere definita in astratto, né può essere oggetto di generalizzazione. Infatti, essa è per sua natura dipendente, da un lato, dall'ampiezza dell'ausilio che viene richiesto all'IA e, dall'altro, dall'attitudine del singolo giudice a farsi condizionare dal procedimento preparatorio. Entrambi i fattori, quindi, variano in dipendenza del singolo caso e del

---

trattato ampiamente da D. Marongiu, *L'intelligenza artificiale "istituzionale": limiti (attuali) e potenzialità*, in *European Review of Digital Administration & Law*, 2020, 1, p. 49 ss.

[53] V. L. Lamberti, *Contributo allo studio delle decisioni amministrative*, cit., p. 287 ss., che, come visto *supra* (nota n. 17) descrive l'attività amministrativa algoritmica discrezionale come un fenomeno di discrezionalità mista, in cui si fondono momenti di discrezionalità amministrativa e di discrezionalità tecnica, dove il carattere maggiormente innovativo è individuato nell'inversione temporale delle due forme di discrezionalità.

[54] Addirittura, si pensi che nell'esperienza moderna, all'interno del profluvio di norme, primarie e secondare che il decisore pubblico è chiamato ad applicare si trovano degli spazi di discrezionalità "interstiziale", ossia a circostanze per le quali l'amministrazione "*è chiamata a mettere ordine tra le diverse regole, a interpretare le stesse, a convivere con crescenti aree a elevata tecnicità*" (così A. Sandulli, *Gli orizzonti della discrezionalità amministrativa dalla libertà discrezionale alla discrezionalità interstiziale*, in *Discrezionalità e amministrazione. Annuario AIPDA 2022*, Napoli, 2023, p. 13 s).

comportamento del giudice. Sicuramente, un ruolo chiave nella comprensione del fenomeno è svolto dalle neuroscienze. Per l'ampiezza e la complessità degli argomenti non si può in questa sede trattare e dare una chiara risposta alla domanda posta poc'anzi, ma sia sufficiente considerare il parallelismo tra l'uso dell'IA in funzione preparatoria, e le esperienze ed emozioni del singolo giudice; l'uno come l'altra possono variamente condizionare la decisione del giudice sulla definizione di una causa, e determinare l'accoglimento o il rigetto di un ricorso[55].

Per queste ragioni, emerge l'opportunità di fornire una disciplina più analitica dell'utilizzo dell'IA, soprattutto dei *Large Language Models*[56], nella preparazione delle decisioni. Con ciò si allude sia a una verifica sulla adeguatezza degli strumenti di cui si vale il giudice (visto che l'*AI Act* dequota il sistema ad alto rischio quando l'IA è usata solo in preparazione delle decisioni, mentre invece, per quanto appena visto, il controllo sulla macchina è opportuno che sia esercitato anche in quei casi), sia a una maggiore trasparenza su come le macchine vengono sfruttate in questa fase.

6. Il divieto di decisioni automatizzate del giudice: un problema di fatto?

A quanto appena scritto si ricollega un ulteriore problema dell'applicazione della recente regolamentazione dell'IA nel campo dell'attività giudiziaria. Ci si riferisce all'evenienza in cui il giudice assuma formalmente la decisione, ma questa venga presa dopo aver consultato massivamente uno strumento di IA ed essersi fatto guidare nell'adozione di una scelta. Ovvero, una decisione che, sostanzialmente, non è presa dal giudice ma dalla macchina.

In ciò consiste probabilmente la principale criticità delle leggi sull'IA, la quale investe sia la corretta interpretazione della norma, sia la complessiva tenuta delle finalità sottese alla disciplina in questione.

Il problema, si può obiettare, non è diverso da quanto emergerebbe se il giudice, come correntemente avviene, si avvalesse di collaboratori o uffici dotati di competenza in materia. Tuttavia, trattandosi di IA, la questione si rivela più seria. Basti pensare a quanto avviene quando il giudice impiega sistemi di IA affetti da *bias*;

---

[55] In tema di neuroscienze applicate al diritto, si veda E. Picozza (a cura di), *Neurolaw. An introduction*, Berlino, 2011.

[56] Con riferimento a tali modelli, rapportati all'attività amministrativa, si veda G. CARULLO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2021, 450, secondo il quale le decisioni automatizzate che sfruttano il c.d. *machine learning* risultano peculiari e più complesse rispetto alle decisioni algoritmiche basate su *software* che applicano regole informatiche proceduralizzate. Nei meccanismi di *machine learning*, infatti, "*la decisione si basa sulla valutazione della questione rispetto ad un modello matematico-numerico precedentemente generato in fase di* training". Pertanto, ciò si ripercuote sulla verificabilità della correttezza della decisione e della relativa motivazione. Comunque, come rilevato da L. LAMBERTI, *Contributo allo studio delle decisioni amministrative*, cit., 267, tra i sistemi di *machine learning* occorre tenere distinti i *machine learning* supervisionati, caratterizzati dalla presenza di un soggetto che inserisce un *set* di dati per il *training* del sistema, e *machine learning* non supervisionati, i quali non si basano su una supervisione umana e possiedono una propria capacità di *training*: per questi ultimi "*la ricostruzione del processo di elaborazione dei dati che conduce al risultato finale non è realizzabile*".

questi ultimi, rispetto ai convincimenti e ai pregiudizi degli assistenti umani, che un giudice può scardinare più facilmente, risultano oscuri e difficili da rilevare.

A tal proposito, ha destato forte scalpore la notizia riportata da diverse testate giornalistiche[57] del caso sollevato da *Nikkei Asia* di alcuni ricercatori che, ipotizzando che i propri articoli venissero valutati da sistemi di intelligenza artificiale, avevano fatto in modo di rivolgere al modello LLM delle richieste occulte di valutare positivamente i propri scritti. I ricercatori avevano incluso tale richiesta in un testo inserito in calce ai propri scritti, il quale, per celare la coartazione all'occhio umano, era stato colorato di bianco. Ebbene, pensando all'evenienza in cui un analogo espediente venisse adottato nella stesura di un atto processuale, si comprende come il pericolo possa presentarsi anche per utilizzi dell'IA solo indiretti.

Si parla di criticità perché, non essendovi una norma di legge che regoli il fenomeno, l'arduo compito di definire tali temi cruciali è rimesso alla giurisprudenza. Il che, si capisce, alimenta le incognite della nuova regolazione dell'IA, lasciando ai giudici l'interpretazione delle disposizioni attinenti al proprio comportamento; condizione che, in termini assoluti, non può reputarsi accettabile.

Il problema di diritto diviene quindi un problema di fatto, e viceversa. Pertanto, appare necessario comprendere se e come il diritto reagisce dinanzi al fenomeno; posto diversamente il problema, preme determinare la conseguenza giuridica di una pratica (quella del giudice che sfrutta informalmente l'ausilio dell'IA nella risoluzione di una controversia) che, a seconda delle opinioni, può apparire pienamente legittima o, al contrario, elusiva della legge (*i.e.*, l. n. 132/2025).

Un primo punto da chiarire concerne l'interpretazione del sintagma "*decisione sull'interpretazione e sull'applicazione della legge, sulla valutazione dei fatti e delle prove e sull'adozione dei provvedimenti*", cui si riferisce la riserva di umanità enucleata dall'art. 15 della l. n. 132/2025. Ossia, è necessario stabilire se il divieto si limita alla decisione finale che si realizza con l'emanazione di una sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, ovvero investe anche una fase precedente, quella in cui si forma decisione. Chiedere a un *chatbot* quale sia l'interpretazione da dare a una norma, come un fatto debba essere valutato o come determinare a chi spetti la ragione della controversia, può considerarsi lecito ovvero proibito a seconda dell'interpretazione che si accolga.

La legge non sembra andare al fondo della questione, ma non pare altresì disporre un preciso divieto per il giudice di interrogare i sistemi di IA per l'adozione delle decisioni sugli oggetti anzidetti (valutazione dei fatti, interpretazione e applicazione del diritto, adozione dei provvedimenti). Con la sottoscrizione della sentenza o di altro provvedimento il giudice attesta la paternità della decisione e si assume la responsabilità della scelta adottata. Sicché, questo pare sufficiente per assolvere la

[57] Vedasi, ad esempio, www.theguardian.com/technology/2025/jul/14/scientists-reportedly-hiding-ai-text-prompts-in-academic-papers-to-receive-positive-peer-reviews.

ISSN 2036-7821

riserva di umanità per come definita *ex* art. 15 l. n. 132/2025.
L'argomento è molto delicato: da una parte, si potrebbe osservare che anche il controllo esercitato dal giudice su un'operazione ricostruttiva avente carattere potenzialmente decisorio è pur sempre una decisione sulla questione controversa; dall'altra parte, la soluzione potrebbe apparire inaccettabile, in quanto le parti verrebbero assoggettate, a loro insaputa, a una scelta che non è sostanzialmente umana ma è presa da qualcun altro, anche perché l'effettività del controllo umano scemerebbe grandemente.
Di fronte a tali incertezze, una strada che sembra potersi prospettare si colloca a metà tra le due soluzioni accennate: premesso che la decisione deve comunque essere umana ai sensi di legge, questa si potrebbe considerare tale fintantoché non emergano indizi inequivocabili sull'adozione di una decisione da parte dell'intelligenza artificiale, in assenza di qualsivoglia controllo effettivo da parte del giudice, tale da violare la riserva di umanità e da configurarsi al limite di una ipotesi di dolo del giudice (ove si finge di risolvere una lite relegando in realtà a uno strumento artificiale la decisione). Indizi di tal fatta potrebbero ricavarsi da innumerevoli elementi: da un provvedimento giurisdizionale che asserisce fatti, intesi non solo in senso materiale, ma anche giuridico (come leggi, atti amministrativi, sentenze e orientamenti giurisprudenziali), palesemente erronei o insussistenti, ovvero laddove risaltino vizi di altro genere (come una decisione manifestamente iniqua). Questa soluzione pare rispondere maggiormente alla *ratio* della normativa in esame, poiché richiede che la decisione debba essere presa da un essere umano, ma tale decisione viene intesa in senso stretto; di contro, si stimano illegittime le deviazioni da questa regola di base che si verificano quando sussistono elementi per concludere che il giudice non abbia adottato nemmeno una parvenza di decisione, se non dal punto di vista formale con la sottoscrizione del provvedimento.
Quanto appena illustrato può sembrare un mezzo per aggirare il problema che si è descritto poc'anzi, o, ancor peggio, per eludere la portata precettiva della legge sull'IA. A ben vedere, questo invece è l'epilogo cui si giunge semplicemente aderendo alla norma di legge, sfruttando nei limiti in cui ciò non è proibito l'ausilio dell'IA.

6.1. (Segue): Il problema della motivazione.

Le disposizioni qui analizzate si concentrano essenzialmente sulla fase decisoria (indubbiamente più nevralgica), ma tacciono su un altro momento fondamentale del processo amministrativo come la redazione dalla motivazione. Orbene, è senz'altro vero che la motivazione accompagna una decisione già assunta, ma al contempo integra il provvedimento giurisdizionale e riveste un'importanza costituzionale. La funzione della motivazione è peraltro ancor più accentuata nel giudizio amministrativo, stante l'effetto conformativo che discende dalla pronuncia di

annullamento, capace di vincolare in punto di diritto il futuro esercizio del potere amministrativo da parte dell'amministrazione. Anche in questo caso, sorgono due (a seconda dei punti di vista, perfino tre) ordini di problemi: stabilire se la motivazione può essere redatta dall'intelligenza artificiale e, nel caso in cui tale possibilità venga negata, determinare il limite entro il quale l'ausilio dell'IA si mantiene tale e non sconfina in un'invasione della sfera decisionale del giudice (e valutare cosa succede se una sentenza è adottata da un giudice che si limita a riportare la motivazione elaborata da un *chatbot*).

Il primo dubbio pare dover essere risolto negativamente per le ragioni anzidette, in quanto la motivazione integra la decisione e contribuisce a giustificare la scelta adottata; per cui, se la decisione deve essere umana, anche la relativa motivazione deve essere riservata al giudice. Ciò è valido, a maggior ragione nel processo amministrativo, giacché la motivazione assume rilevanza anche per il riesercizio del potere da parte dell'amministrazione. Inoltre, milita verso la stessa conclusione una considerazione più generale, tale per cui, logicamente, se la motivazione esplicita le ragioni in fatto e in diritto della decisione, essa risulta legata da un nodo gordiano inscindibile con la decisione stessa, tale da necessitare che entrambe siano elaborate dallo stesso autore. Non avrebbe infatti alcun senso logico sostenere che un soggetto (in questo caso, peraltro, alquanto *sui generis*, non essendo una persona fisica) possa essere chiamato a giustificare le scelte compiute da un'altra figura del processo.

Tuttavia, posta questa affermazione di principio, si pone il problema più delicato, di stabilire in che senso debba intendersi la paternità della motivazione del giudice, e quale sia il confine tra un mero supporto al giudice nella stesura della motivazione e il trapasso nella motivazione automatizzata non ammessa. Sono, queste, tematiche su cui è opportuno condurre approfondite riflessioni.

Le conclusioni che si possono trarre non sembrano però divergere da quelle cui si è pervenuti in rapporto alla decisione (di cui la motivazione rappresenta una essenziale estrinsecazione *ex* art. 111 Cost.). Allo stato, pare infatti difficile poter fornire una soluzione diversa da quella prospettata per la decisione giurisdizionale (in senso stretto); il che equivale ad asserire che, per poter stabilire dove l'ausilio esterno possa rimanere nel perimetro del lecito, quindi senza viziare la sentenza, occorre fare riferimento al potere di controllo umano, considerandolo effettivo in assenza di indici rivelatori di segno contrario.

In mancanza di precise indicazioni legislative, sia per la decisione che per la motivazione delle sentenze amministrative, il punto di riferimento risulta essere quindi la riserva di umanità, nei termini suggeriti dai principi dell'ordinamento e discussi nella parte iniziale del presente scritto.

7. L'attuale punto di approdo e i nuovi possibili scenari del processo amministrativo.

Quanto è stato rilevato restituisce un quadro da cui emerge che il diritto ha eretto un primo argine all'artificializzazione del processo. La percezione, come si è cercato di mettere in luce, è che il legislatore abbia voluto reagire al pericolo di una completa automazione del processo decisionale pubblico, per scongiurare il rischio che le decisioni nei confronti dei cittadini vengano gestite interamente da strumenti automatizzati[58].

Da un attento esame si nota come, sostanzialmente, la l. n. 132/2025 non abbia modificato sensibilmente la prospettiva del giudice amministrativo sull'utilizzo dell'IA. Difatti, il divieto di decisione automatizzata – per il giudice come per l'amministrazione – è ampiamente ricavabile dalla Costituzione e dai principi in essa sanciti. Non occorre infatti addentrarsi in suggestioni interpretative per evidenziare la natura antropocentrica della Carta costituzionale, che permea anche l'ampia area delle decisioni pubbliche.

Il risultato che se ne trae è però, nel complesso, poco soddisfacente, sia per quanto riguarda la delimitazione dell'attività delegabile all'IA, sia per ciò che attiene allo sfruttamento di alcune potenzialità dell'IA. Per quanto attiene alla prima questione, la legge sull'intelligenza artificiale non fa chiarezza sui confini entro i quali i sistemi di intelligenza artificiale possono operare, e oltre i quali, invece, non è ammessa l'interferenza con la funzione giurisdizionale. Da qui il nodo della seconda questione: non sapendo con esattezza dove può giungere l'IA, ma non essendo fatto divieto assoluto di utilizzo – e, quindi, ammettendosi un contingentato impiego degli strumenti artificiali – non è chiaro quali siano esattamente le potenzialità che è possibile sfruttare nel rispetto della legge, per consentire, ad esempio, di accelerare il processo decisionale.

Più che altro, il vero dilemma della nuova normativa attiene al già ricordato utilizzo dell'IA *de facto.* Ed infatti, arginato il rischio di deriva artificiale in cui si incorrerebbe se ad un *software* venisse delegata la risoluzione della controversia e la sottoscrizione della relativa sentenza (evenienza da scongiurare per ragioni di sistema ancor prima che legislative), è assai incerto quale sia il regime previsto per le decisioni giurisdizionali del giudice (umano) che si sia valso informalmente dell'IA per dirimere la controversia.

Le considerazioni svolte in questa sede sono ancora ipotetiche, e necessitano di una applicazione abbondante per comprendere effettivamente quale sarà l'approccio che adotteranno i giudici e le corti superiori. Così come resta al momento dubbio se i principi sanciti dalle leggi europee e nazionali sull'IA saranno interpretati e applicati in maniera uniforme dai giudici ordinari e dai giudici speciali, ovvero se possano

[58] Come segnalato da G. Terracciano, *I sistemi di intelligenza artificiale, l'attività amministrativa e il sindacato giurisdizionale, in considerazione della legge n. 132 del 2025*, in *Amministrativ@mente*, 2025, 3, p. 818, il rischio è quello "*di una giustizia virtuale, automatica e a-valoriale, regolata da algoritmi che agiscono per mera riproduzione acritica dei precedenti*".

essere sviluppati orientamenti diversi in sede applicativa. Ferma restando la trasversalità con cui operano i principi generali, l'oggetto del processo può influenzare i dettagli rapporto tra giudice e intelligenza artificiale. Ed infatti, come si è avuto occasione di constatare, al netto del carattere perentorio della normativa sull'utilizzo dell'IA da parte del giudice, che all'apparenza non lascia alcun margine interpretativo, se si analizzano partitamente singoli profili dell'attività giurisdizionale, si produce una sensazione contraria, tale per cui plurime possono essere le soluzioni interpretative e le conseguenze applicative.

Tuttavia, alcune prime (e provvisorie) impressioni sull'impatto della normativa in relazione al rapporto tra giudice e IA pare possano ricavarsi.

Per prima cosa, la normativa italiana contempla una disciplina per diversi aspetti simile a quella eurounitaria e, soprattutto, elenca alcuni principi che erano già riscontrabili dalla lettura della Costituzione. In particolare, la l. n. 132/2025 profila la riserva di umanità che è sì conforme alla Costituzione, ma lo è al punto tale da non aggiungere elementi significativi per orientare l'attività giurisdizionale nelle sue diverse forme[59]. I principi enunciati dalla legge, come si è visto, non conducono ad esiti diversi rispetto alla direzione già emergente dalla Costituzione. In pratica, alla luce dell'interpretazione che si è data in questa sede all'art. 15 della legge citata, l'intera disciplina sembra comunque ruotare attorno alla riserva di umanità, senza declinare la stessa in termini particolari. Proprio sulla specificazione dei principi già scanditi dalla Costituzione ed esplicitati dalla normativa dell'Ue avrebbe dovuto invece insistere la legislazione italiana.

Quindi, sebbene debba essere applaudito il tentativo del legislatore italiano di non subire passivamente l'avanzata dell'intelligenza artificiale, e di svolgere un ruolo da protagonista nella regolazione di quest'ultima – anche se, parlando delle decisioni giurisdizionali, questo è avvenuto prevalentemente a livello di principi –, si registra come la legge sia allo stesso tempo poco coraggiosa e non molto ambiziosa. Per citare un caso esemplificativo, la normativa in oggetto non prende posizione sul fondamentale istituto della motivazione. E se, per certi versi, ciò risulta pienamente comprensibile, vista la continua evoluzione dei sistemi di IA (in attesa di un fisiologico assestamento che permetta di approfondire su basi più solide le potenzialità di un oggetto che non muti tanto repentinamente da rendere l'azione del regolatore immediatamente obsoleta), sotto altri profili essa risulta insufficiente ad assicurare certezza in un settore problematico, complesso, ma fondamentale come l'esercizio della giurisdizione[60].

Inoltre, la disciplina nazionale, per la quale è "*sempre riservata al magistrato ogni*

[59] Lo stesso può dirsi della regolamentazione dell'attività amministrativa operata dalla l. n. 135/2025. Anche a tal riguardo, l'art. 14 della legge citata non innova quanto ai criteri di azione (così G. Terracciano, *I sistemi di intelligenza artificiale, l'attività amministrativa e il sindacato giurisdizionale*, cit., p. 821).

[60] Il nodo della regolazione di un oggetto destinato ad evolvere rapidamente come l'IA è evidenziato da V. Zeno-Zencovich, *Artificial intelligence, natural stupidity and other legal idiocies*, in *mediaLAWS*, 2024, 1, p. 9 ss.

decisione sull'interpretazione e sull'applicazione della legge, sulla valutazione dei fatti e delle prove e sull'adozione dei provvedimenti", afferma il principio di umanità delle decisioni giurisdizionali senza analizzare minutamente i possibili impieghi collaterali dell'IA e, in particolar modo, senza considerare come l'uso dell'IA possa costituire un problema di fatto nei termini illustrati dianzi. In particolare, la legge italiana sceglie di intraprendere una strada complessivamente mite (e perciò esposta anche a distorsioni), senza imporre dei divieti rigidi che inevitabilmente determinerebbero maggiore sicurezza e certezza. Ciò malgrado, è d'uopo riconoscere che prescrizioni più rigorose comporterebbero parimenti problemi di effettività e vi sarebbe in tal caso la necessità di corredarle da una parallela previsione della responsabilità disciplinare, nonché dalla possibilità di sanzionare una eventuale violazione con la revocazione della sentenza per dolo del giudice.

Un'alternativa presa di posizione, ugualmente percorribile e più ardita, condurrebbe ad approfondire il tema dell'utilizzo motivato e trasparente dell'IA: fermo restando l'onere per il giudice di pronunciare l'ultima parola sulla controversia, senza imporre divieti assoluti, rendere legittimo l'uso strumentale dell'IA purché ne venga dato conto nella motivazione, e purché si spieghino le ragioni per le quali l'elaborazione della macchina meriti di essere accolta o meno, sottoponendo i risultati dell'elaborazione informatica al contraddittorio delle parti[61]. Verrebbero in tal modo valorizzare le potenzialità dell'IA nel processo amministrativo, consentendo di ampliare l'istruttoria del giudice alla conoscenza di fatti complessi, ivi inclusi i fatti "informatici", e di assegnare al giudice amministrativo uno strumento in grado di decifrare le attività automatizzate della pubblica amministrazione.

Ad ogni modo, entrambe le opzioni prospettate sembrano consentire un recupero di trasparenza con riguardo alle attività preparatorie del giudice. Quale che sia la soluzione da preferirsi, anche ispirata da questioni culturali, sembra che un passo in una direzione sarà presto ineludibile.

In base a quanto analizzato, il tema dell'applicazione dell'intelligenza artificiale alle decisioni del giudice amministrativo è quanto mai aperto. Nonostante i termini perentori con cui la legge italiana n. 132/2025 riserva all'attività umana le decisioni giurisdizionali, si è cercato di illustrare come la tematica sia più complessa di quanto potrebbe apparire. I problemi che emergono e che necessitano chiarimenti sono infatti numerosi[62] e investono diverse fasi del processo; in modo particolare, essi attengono al rapporto tra l'attività definita come preparatoria, strumentale alla formazione della decisione, e il provvedimento decisorio stesso.

---

[61] Su tale linea di pensiero, v. H. Simonetti, *Brevi note sul possibile uso dell'intelligenza artificiale nel processo amministrativo*, cit., P. 928.

[62] Di alcuni di essi non si è trattato, ma non se ne ignora l'importanza. Ad esempio, un tema fondamentale per il processo amministrativo concerne l'acquisizione della conoscenza attraverso sistemi digitali. Sul versante della pubblica amministrazione, l'argomento è stato studiato approfonditamente da I. Alberti, *L'istruttoria nel procedimento amministrativo. Prospettive di acquisizione digitale della conoscenza*, Torino, 2024.

Sin qui, il legislatore si è impegnato ad enucleare una serie di principi atti a regolare l'attività amministrativa e l'attività giurisdizionale. Per certi versi, le due discipline non sono dissimili; entrambe hanno il proprio fulcro nella riserva di umanità, sebbene essa si declini in maniera diversa e resti da esplorare più approfonditamente in relazione all'attività giurisdizionale.

Fatto questo intervento di principio, assai lodevole soprattutto nelle intenzioni, il legislatore è chiamato in un prossimo futuro a compiere ulteriori passi in avanti per affrontare la controversa inferenza dell'IA con il processo. Segnatamente, sembra che più avanti debba essere superata la logica della legge *omnibus* che regola *uno actu* l'utilizzo dell'intelligenza artificiale in maniera trasversale per svariati settori, al fine di giungere ad un approccio settoriale che si attagli in maniera specifica anche all'attività giurisdizionale e, più in particolare, al processo amministrativo[63]. Ad esempio, parrebbe opportuno svolgere delle considerazioni particolari per quanto concerne la motivazione delle decisioni giurisdizionali, ovvero dell'istruttoria. Questo sembra un approdo necessario per i tempi a venire, soprattutto se si considera come la natura polimorfa e volubile dell'IA (le cui figure e potenzialità si evolvono repentinamente) renda ogni generalizzazione insufficiente e al contempo inadeguata[64]. Saranno quindi le discipline di settore a doversi adeguare, sia pur in conformità con i principi scolpiti nella legge sull'IA.

Dunque, occorrerà distinguere il processo amministrativo dagli altri processi, e, all'interno del primo, discernere ulteriormente a seconda che l'oggetto dell'impugnazione sia un provvedimento "algoritmico" o un provvedimento "umano".

[63] Del resto, il c.p.a. e il c.p.c. attualmente contengono disposizioni specifiche per i relativi processi telematici (rispettivamente denominati "PAT" e "PCT").

[64] Invero, l'art. 15, co. 2, l. n. 132/2025 contempla una delega al Ministero della giustizia affinché disciplini "*gli impieghi dei sistemi di intelligenza artificiale per l'organizzazione dei servizi relativi alla giustizia, per la semplificazione del lavoro giudiziario e per le attività amministrative accessorie*", ammettendo quindi l'espansione della normativa. Tuttavia, per le ragioni che si sono accennate in precedenza, vertenti sulla riserva di legge assoluta in relazione alla funzione propriamente giurisdizionale, il concetto di organizzazione deve essere inteso in senso stretto, e come tale non può rifluire sull'attività decisionale del giudice, la quale, pertanto, risulta disciplinata solamente dal comma 1.