



**FANTIGROSSI**  
dal 1984  
**STUDIO LEGALE**

INTELLIGENZA ARTIFICIALE NELLA PRASSI AMMINISTRATIVA

Convegno ITALIA STATO DI DIRITTO – Prefettura di Bologna  
2 dicembre 2024 – Sintesi della Relazione  
AVV. UMBERTO FANTIGROSSI

# L'INFORMATICA NEL RAPPORTO GIANNINI DEL 1979

## 3.7. L'attività di informatica

Il quadro qualitativo è parecchio appannato, perché il processo tecnologico che nel settore si è avuto negli ultimi dieci anni ha trovato impreparate le amministrazioni pubbliche. **Gli elaboratori elettronici, che erano all'inizio apparecchi di semplice registrazione di dati complessi, sono divenuti poi apparecchi di accertamento e verifica, di calcolo, di partecipazione a fasi procedurali di istruttoria, e infine di decisione.**

Il fatto è che i sistemi informativi non servono più alle amministrazioni per fatti di gestione interna, ma servono proprio per amministrare, si proiettano cioè sempre più verso l'esterno.

**Proposte:... istituzione in via amministrativa di un centro per i sistemi informativi dell'amministrazione pubblica**

## **IL GIUDIZIO SUL BASSO LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A. NELLE RACCOMANDAZIONI DELLA UE DEL 20.5.2020**

(24) Un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione. L'erogazione delle prestazioni sociali, le misure a sostegno della liquidità, l'anticipazione degli investimenti, ecc. potrebbero non essere efficaci se ostacolate da impedimenti nel settore pubblico. Tra le carenze figurano la lunghezza delle procedure, tra cui quelle della giustizia civile, **il basso livello di digitalizzazione e la scarsa capacità amministrativa**. Le procedure e i controlli devono essere attuati rapidamente, in un contesto in cui vengono significativamente incrementate le risorse pubbliche a sostegno dell'attività economica. **Prima della crisi la digitalizzazione nelle amministrazioni pubbliche era disomogenea.**

**L'interazione online tra le autorità e la popolazione era modesta e rimane bassa la percentuale di procedure amministrative gestite dalle regioni e dai comuni che possono essere avviate e portate a termine interamente in modo elettronico. La crisi ha inoltre messo in luce la mancanza di interoperabilità dei servizi pubblici digitali.**

### 3. LA FRAMMENTAZIONE NORMATIVA

- Il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale è materia di legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. r, Cost.);
  
- Molteplici disposizioni sparse in una pluralità di discipline:
  - Legge n. 241/90
  - Codice dell'amministrazione digitale (D. L.vo n. 82/2005)
  - Disciplina della Trasparenza amm. (D. Lgs. n. 33/2013)
  - Codice della Privacy e il Reg. 2016/679
  - Nuovo codice dei contratti pubblici (D. Lgs. n. 36/2023)

## I RIDARDI DELLA DOTTRINA

«....Tutto questo di cui stiamo parlando attiene sempre, secondo l'acronimo ITC, a informazione e comunicazione, accesso (il cittadino si rivolge, dice la sua, fa domande, l'amministrazione risponde). Oppure c'è qualcosa d'altro? **Cioè si può passare dall'informazione a un sistema che consenta di arrivare a decisioni attraverso strumenti informatici, cioè attraverso queste tecnologie?»**

«Io credo che a questo ci avvicineremo rapidamente, anche perché **l'azione amministrativa di oggi, almeno quella puntuale, in larga misura è un'azione amministrativa sostanzialmente vincolata, che si muove attraverso parametri prefissati stabiliti da atti generali, regolamenti, direttive, atti di regolazione e quant'altro, circa i quali si possono impostare dei programmi tali da consentire di arrivare per via automatica alle decisioni».**

«Ma., anche su procedimenti molto semplici... c'è sempre un tasso di opinabilità, di adattamento alle situazioni concrete, che rende e probabilmente renderà anche nel futuro abbastanza ristretto il campo dell'automazione nei procedimenti decisori « (CERULLI IRELLI, 2016).

## LE FLUTTUAZIONI DELLA GIURISPRUDENZA

*«Il carattere estremamente ristretto della delega conferita al Governo dall'art. 2, comma 1, lett. mm) della legge n. 421 del 1992, fa peraltro propendere per una interpretazione restrittiva della norma, da ritenersi riferibile ai soli atti amministrativi suscettibili di una completa e automatica elaborazione informatica, mentre essa **non può ritenersi riferibile ai provvedimenti amministrativi in generale, che, dovendo essere specificamente motivati in relazione al singolo caso concreto, non sono suscettibili di informatizzazione automatica** ed in relazione ai quali la legge di delegazione non avrebbe potuto prescindere dalla formulazione di specifici principi e criteri direttivi, con riferimento alle caratteristiche di tali atti, riguardo alle procedure, ai limiti ed agli effetti della loro informatizzazione, così come la norma delegata non avrebbe potuto esimersi dal dettare una particolareggiata disciplina in proposito». (Cass. Civ., Sez. I, n. 16204/2000).*

## 5. LE FLUTTUAZIONI DELLA GIURISPRUDENZA (II)

«Un algoritmo, quantunque, preimpostato in guisa da tener conto di posizioni personali, di titoli e punteggi, giammai può assicurare la salvaguardia delle guarentigie procedurali che gli artt. 2, 6,7,8,9,10 della legge 7.8.1990 n. 241 hanno apprestato, tra l'altro in recepimento di un inveterato percorso giurisprudenziale e dottrinario».

**«Invero ... gli istituti di partecipazione, di trasparenza e di accesso, in sintesi, di relazione del privato con i pubblici poteri non possono essere legittimamente mortificate e compresse soppiantando l'attività umana con quella impersonale, che poi non è attività, ossia prodotto delle azioni dell'uomo, che può essere svolta in applicazione di regole o procedure informatiche o matematiche» (TAR Lazio, Sez. III bis, n. 10964/2019) .**

## 5. LE FLUTTUAZIONI DELLA GIURISPRUDENZA (III)

8.2 - L'utilizzo di procedure "robotizzate" non può, tuttavia, essere motivo di elusione dei principi che conformano il nostro ordinamento e che regolano lo svolgersi dell'attività amministrativa.

Difatti, la regola tecnica che governa ciascun algoritmo resta pur sempre una regola amministrativa generale, costruita dall'uomo e non dalla macchina, per essere poi (solo) applicata da quest'ultima, anche se ciò avviene in via esclusiva. **Questa regola algoritmica**, quindi:

- possiede una piena valenza giuridica e amministrativa, anche se viene declinata in forma matematica, e come tale, come si è detto, **deve soggiacere ai principi generali dell'attività amministrativa, quali quelli di pubblicità e trasparenza (art. 1 l. 241/90), di ragionevolezza, di proporzionalità**, etc.;

- non può lasciare spazi applicativi discrezionali (di cui l'elaboratore elettronico è privo), ma deve prevedere con ragionevolezza una soluzione definita per tutti i casi possibili, anche i più improbabili (e ciò la rende in parte diversa da molte regole amministrative generali); **la discrezionalità amministrativa, se senz'altro non può essere demandata al software, è quindi da rintracciarsi al momento dell'elaborazione dello strumento digitale;**

- vede sempre la necessità che sia l'amministrazione a compiere un ruolo ex ante di mediazione e composizione di interessi, anche per mezzo di costanti test, aggiornamenti e modalità di perfezionamento dell'algoritmo (soprattutto nel caso di apprendimento progressivo e di deep learning);

- deve contemplare la possibilità che – come è stato autorevolmente affermato – sia il giudice a “dover svolgere, per la prima volta sul piano ‘umano’, valutazioni e accertamenti fatti direttamente in via automatica”, con la conseguenza che la decisione robotizzata “impone al giudice di valutare la correttezza del processo automatizzato in tutte le sue componenti”.

**In definitiva, dunque, l'algoritmo, ossia il software, deve essere considerato a tutti gli effetti come un “atto amministrativo informatico”. (Cons. Stato, Sez. VI, n. 2270/2019)**



## 5. LE FLUTTUAZIONI DELLA GIURISPRUDENZA (IV)

5.1 In linea generale va ribadito come **anche la pubblica amministrazione debba poter sfruttare le rilevanti potenzialità della c.d. rivoluzione digitale.**

In tale contesto, il ricorso ad algoritmi informatici per l'assunzione di decisioni che riguardano la sfera pubblica e privata si fonda sui paventati guadagni in termini di efficienza e neutralità.

...6.1. Anche il caso in esame, relativo ad una procedura di assegnazione di sedi in base a criteri oggettivi, **l'utilizzo di una procedura informatica che conduca direttamente alla decisione finale non deve essere stigmatizzata, ma anzi, in linea di massima, incoraggiata: essa comporta infatti numerosi vantaggi quali, ad esempio, la notevole riduzione della tempistica procedimentale per operazioni meramente ripetitive e prive di discrezionalità, l'esclusione di interferenze dovute a negligenza (o peggio dolo) del funzionario (essere umano) e la conseguente maggior garanzia di imparzialità della decisione automatizzata. (Cons. Stato, Sez. VI, n. 881-2020)**

## 5. LE FLUTTUAZIONI DELLA GIURISPRUDENZA (V)

- ▶ Piuttosto, se nel caso dell'attività vincolata ben più rilevante, sia in termini quantitativi che qualitativi, potrà essere il ricorso a strumenti di automazione della raccolta e valutazione dei dati, **anche l'esercizio di attività discrezionale, in specie tecnica, può in astratto beneficiare delle efficienze e, più in generale, dei vantaggi offerti dagli strumenti stessi.**
- ▶ 9. In tale contesto, premessa la generale ammissibilità di tali strumenti, qualificati nei termini di cui sopra al punto 10, **assumono rilievo fondamentale**, anche alla luce della disciplina di origine sovranazionale, **due aspetti preminenti, quali elementi di minima garanzia per ogni ipotesi di utilizzo di algoritmi in sede decisoria pubblica: a) la piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato e dei criteri applicati; b) 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. (Cons. Stato, Sez. VI, n. 881-2020)**

## GLI OBIETTIVI DEL PNRR per la PA

- ▶ La riforma della PA è una delle 2 riforme «orizzontali» che deve assicurare l'obiettivo di migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione riducendo al minimo gli oneri amministrativi (Considerando n. 15 del Reg. UE 2021/241)
- ▶ **La «trasformazione digitale» è 1 dei 6 pilastri del dispositivo per la ripresa e la resilienza (art. 3 Reg. UE 2021/241)**
- ▶ La riforma della PA nel PNRR si muove su **4 assi**, il quarto è quello della Digitalizzazione, che è anche oggetto della Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo)
- ▶ **La componente 1 di tale Missione è dedicata alla Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA (M1C1)**

## 7. GLI OBIETTIVI DEL PNRR per la PA (II)

### La trasformazione digitale della PA

- ▶ La componente 1.1. della Missione 1 si compone di 7 investimenti per un totale di 6,14 ml di E.:
- ▶ -1.1 Infrastrutture digitali
- ▶ -1.2 Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud
- ▶ -1.3 **Dati e interoperabilità**
- ▶ -1.4 Servizi digitali e cittadinanza digitale
- ▶ -1.5 Cybersecurity
- ▶ -1.6 Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali
- ▶ -1.7 Competenze digitali di base

**CORTE DEI CONTI**  
**– SINTESI DELLA RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE PNRR –**  
**I SEMESTRE 2023**

- ▶ Il secondo approfondimento tematico della Sezione II si incentra sul percorso di digitalizzazione della Pubblica amministrazione italiana, stimolato dalle misure del PNRR, ma che dovrà necessariamente essere accompagnato dal **rafforzamento delle dotazioni di personale caratterizzato da elevate competenze tecniche**.
- ▶ Emerge, al riguardo, come la PA italiana risulti in **grave ritardo**, rispetto agli altri Paesi europei, **nella dotazione di personale specializzato in ambito digitale**: per portare il peso nell'occupazione della PA delle figure qualificate come “**scientists and engineers**” agli standard medi europei occorrerebbe aumentarne il numero di ben **65.000 occupati**.
- ▶ Il PNRR non rappresenta una rottura, rispetto alle strategie di digitalizzazione degli ultimi anni, ma un'accelerazione dei processi, da cui discenderanno impatti importanti dal punto di vista dei fabbisogni occupazionali espressi dalle amministrazioni. **Il recupero dei ritardi attraverso l'incremento del personale specializzato rappresenta una sfida difficile**, soprattutto alla luce delle difficoltà riscontrate nell'ultimo biennio dall'attività concorsuale per il reperimento di profili professionali tecnici o particolarmente specializzati.

## IL GOVERNO ATTUALE DELL'INFORMATIZZAZIONE DELLA PA

- ▶ Dpcm 12.11.2022 – Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio sen. **Paolo Zangrillo**
- ▶ *b) le iniziative di riordino e razionalizzazione di organi e procedure, di attuazione del piano di modernizzazione della struttura della pubblica amministrazione, con riferimento alla sperimentazione, introduzione e sviluppo di diversi moduli relazionali tra cittadino e amministrazione, nonché, **in raccordo con l'Autorità politica delegata per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, la promozione della cultura informatica e la diffusione delle innovazioni connesse all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni;***
- ▶ Dpcm 25.11.2022 – Delega di funzioni in materia di innovazione tecnologica e transizione digitale
- ▶ Art.1
- ▶ *1. Il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, senatore **Alessio Butti** ... è delegato le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative e di codificazione, di vigilanza e verifica e di ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri nelle materie dell'innovazione tecnologica, dell'attuazione dell'agenda digitale ed europea... **nonché della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni.***
- ▶ Art. 2, comma 2: *Per lo svolgimento delle funzioni... **il Sottosegretario si avvale del Dipartimento per la trasformazione digitale***

## L'AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE

- ▶ L'Agenzia per l'Italia Digitale è stata istituita con Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (PDF) - “Misure urgenti per la crescita del Paese” (convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 134) è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato.
- ▶ L'Agenzia per l'Italia Digitale è preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'agenda digitale italiana, in coerenza con l'agenda digitale europea.
- ▶ **L'Agenzia assicura il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale, in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera r), della Costituzione.**
- ▶ L'Agenzia, fra l'altro:
  - ▶ contribuisce alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, allo scopo di favorire l'innovazione e la crescita economica;
  - ▶ **elabora indirizzi, regole tecniche e linee guida in materia di omogeneità dei linguaggi, delle procedure e degli standard per la piena interoperabilità e uniformità dei sistemi informatici della pubblica amministrazione;**
  - ▶ **vigila sulla qualità dei servizi e sulla razionalizzazione della spesa informatica della pubblica amministrazione;**
  - ▶ promuove e diffonde le iniziative di alfabetizzazione digitale.

# **POSIZIONAMENTO SULL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME 20 DICEMBRE 2023**

- ▶ Riconoscere il ruolo delle Regioni rispetto alla definizione di criteri e casi d'uso in cui l'impiego dell'intelligenza artificiale sia davvero fattore di miglioramento dei processi interni alla PA.
- ▶ Riflettere sulla straordinaria opportunità dello sviluppo dell'intelligenza artificiale, di un'importanza cruciale da conciliarsi con l'aspetto etico dei suoi utilizzi tenendo conto, però, che questo non può bloccarne lo sviluppo anche a livello nazionale e l'impiego in ogni settore.
- ▶ Attivare investimenti con fondi nazionali, che vedano Regioni e Province autonome come soggetti attuatori, per avere "dati pubblici pronti per la AI.
- ▶ Evitare che si arrivi a un "AI divide" in cui le PA non sono in grado di comprendere e sfruttare queste tecnologie. Quindi, è necessario un reclutamento d'urgenza di specialisti ICT nella PA.
- ▶ Occorre potenziare il ruolo dell'Ufficio del Responsabile per la transizione digitale (RTD), che va espressamente individuato anche come presidio immediato del tema intelligenza artificiale negli enti.
- ▶ Occorre definire regole e criteri standard di accettabilità delle decisioni algoritmiche e indirizzi specifici per la connessa innovazione organizzativa del lavoro e personale PA:



# **L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE GRANDE OCCASIONE PER RIFORMARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

- ▶ RESISTERE ALLA TENTAZIONE DI SOVRAPPORRE NUOVE NORME E NUOVI APPARATI (RIORDINO NORMATIVO E ISTITUZIONALE)
- ▶ RISPETTARE I LIVELLI DI GOVERNO REGIONALI E LOCALI E DISTRIBUIRE LE RISORSE PER CONSENTIRE UNA SPERIMENTAZIONE DIFFUSA
- ▶ DEFINIRE LO STATUTO DEI DATI PUBBLICI, ASSICURANDONE LA QUALITA' E LA PIU' AMPIA ACCESSIBILITA'
- ▶ RIDEFINIRE IL RUOLO ED I POTERI DELLE VARIE (E TROPPE) AUTORITA'
- ▶ SUPERARE LA TIRANNIA DELLA MALINTESA PRIVACY

## L'ART. 13 DEL DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI INTELLIGENZA ARTIFICIALE

- ▶ **ART. 13 (*Principi in materia di pubblica amministrazione*)**
- ▶ 1. Le pubbliche amministrazioni utilizzano l'intelligenza artificiale 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, assicurando agli interessati la conoscibilità del suo funzionamento e la tracciabilità del suo utilizzo.
- ▶ **2. L'utilizzo dell'intelligenza artificiale avviene in funzione strumentale e di supporto all'attività provvedimentale, nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale della persona che resta l'unica responsabile dei provvedimenti e dei procedimenti in cui sia stata utilizzata l'intelligenza artificiale.**
- ▶ 3. Le pubbliche amministrazioni adottano misure tecniche, organizzative e formative finalizzate a garantire un utilizzo dell'intelligenza artificiale responsabile e a sviluppare le capacità trasversali degli utilizzatori.

## I.A. nelle pubbliche amministrazioni: prime esperienze

- ▶ **AGENZIA DELLE ENTRATE**, utilizzo di algoritmi di machine learning per analizzare schemi e comportamenti sospetti, aiutando nella prevenzione e rilevazione di frodi;
- ▶ **INPS**, adozione di chatbot per semplificare e personalizzare l'interazione con l'utente, migliorando l'accessibilità e l'usabilità dei servizi;
- ▶ **ISTAT**, utilizzo di foundation models per generare ontologie a partire dalla descrizione in linguaggio naturale del contesto semantico al fine di migliorare la qualità della modellazione dei dati.
- ▶ **REGIONE LOMBARDIA**, Arpa Lombardia in collaborazione con il Politecnico di Milano, **Progetto SAVAGER** per l'identificazione automatica, su immagini satellitari e aeree ad altissima risoluzione, di situazioni di illeciti ambientali nella gestione dei rifiuti.
- ▶ **REGIONE EMILIA-ROMAGNA**, l'Assemblea legislativa in collaborazione con il CINECA ha varato il **progetto SAVIA**, per addestrare un modello di IA non generativo per valutare impatto e qualità delle leggi regionali, prime e dopo l'approvazione.