

Stefano Civitarese Matteucci

Umano troppo umano. Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità

(doi: 10.1438/93718)

Diritto pubblico (ISSN 1721-8985)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2019

Ente di afferenza:

Università degli studi "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara (unich)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Stefano Civitarese Matteucci

«Umano troppo umano».
Decisioni amministrative automatizzate
e principio di legalità

Noi vediamo tutte le cose con la testa umana, e non possiamo tagliare questa testa; mentre rimane tuttavia la questione; che esisterebbe ancora del mondo se invece la testa fosse tagliata?

(F. Nietzsche, *Umano troppo umano*)

Sommario: 1. Oggetto e metodi della ricerca. – 2. La decisione automatizzata, in ipotesi, come mero fatto di organizzazione. – 3. L'IA come problema specifico nell'ambito dello sviluppo delle nuove tecnologie. – 4. Principio di (ordinaria) riferibilità a un atto intenzionale umano. – 5. Le legalità delle decisioni automatizzate nel Regolamento generale sulla protezione dei dati. – 6. I dis-orientamenti giurisprudenziali. – 7. Il principio di stretta legalità/tipicità delle decisioni amministrative automatizzate.

1. *Oggetto e metodi della ricerca*

Il problema discusso in questo lavoro concerne il rapporto tra il provvedimento amministrativo emanato in forma automatizzata, vale a dire ricorrendo alla cosiddetta Intelligenza Artificiale (IA), e il principio di legalità. L'indagine è condotta in termini generali, ma dando maggiore rilievo al punto di vista dell'ordinamento giuridico italiano.

Se una macchina possa pensare resta una domanda tanto intrigante quanto ancora priva di risposta a settanta anni dall'impressionante saggio di Alan Turing *Computing Machinery and Intelligence*¹. Esistono, tuttavia, da tempo tecniche informatiche il cui funzionamento replica diverse capacità cognitive dell'essere umano. È oggi notevolmente sviluppata la capacità di apprendimento di quelle che Turing chiamava 'macchine discrete', mentre le capacità di ragionamento e giudizio proprie degli umani a quanto

¹ In *Mind*, Vol. 59, no. 236 (Oct., 1950), pp. 433-460.

pare rimangono loro inaccessibili². Per esempio, uno dei tipi di operazioni mentali che più spesso utilizziamo, come l'abduzione³, che si fonda su meccanismi di cui sono intrisi i linguaggi naturali da cui apprendiamo, insieme all'apprendimento della lingua sin dalla più tenera età, il 'senso comune'⁴, sembra ancora sfuggire alla capacità dell'IA, che è in grado di operare solo mediante deduzioni e induzioni. Il che naturalmente non è poco ed entro quest'area di operazioni si incontrano molte variabili, da agenti che adattano le proprie risposte ai cambiamenti dell'ambiente circostante per perseguire la migliore scelta possibile (*goal-based agents*), ad agenti – molto simili all'homo *oeconomicus* nell'economia classica⁵ – che sono in grado di massimizzare una certa utilità soppesando costi e benefici (*utility-based agents*) ad agenti in grado di apprendere continuamente (*learning agents*). Nella misura in cui tali agenti divengono più complessi, più complessa diviene la loro struttura interna che consente svariate forme di rappresentazione⁶. Si può, quindi, parlare di macchine cui viene insegnato a decidere in modo razionale, calcolando i benefici attesi e i costi associati a un determinato corso di azione. Non è, peraltro, nemmeno indispensabile che la razionalità sia predicata come un carattere dell'IA. Un programmatore, è stato osservato, potrebbe cercare di replicare atteggiamenti umani quali impulsività, parzialità, etc. per favorire una migliore interazione tra IA ed esseri umani⁷. D'altronde, si potrebbe sostenere che la desiderabilità delle decisioni automatizzate stia proprio nell'eliminare da esse la componente

² Cfr. G. Vetere, *Dove l'intelligenza artificiale sbaglia (ancora)*, in Agenda Digitale (9 gennaio 2019), <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/intelligenza-artificiale-vetere-tutte-le-sfide-dei-prossimi-anni-tecniche-e-politiche/>.

³ L'abduzione è un tipo, invero molto discusso, di inferenza induttiva probabilistica introdotto da Charles Sanders Peirce, che di fronte a un certo stato di cose induce a "sospettare" qualcosa come vero. Cfr. M.A. Bonfantini, *La semiosi e l'abduzione*, Milano, 1987; R. Melrose, *The seduction of abduction: Peirce's theory of signs and indeterminacy in language*, in *Journal of Pragmatics*, 1995, pp. 493-507.

⁴ Questa teoria, riconducibile a Wittgenstein, è condivisa da chi scrive. Cfr. L. Wittgenstein, *Philosophical Investigations*, Oxford, 1953, trad. it., *Ricerche filosofiche*, Torino, 1993, spec. §§ 198-241. Cfr. con specifico riferimento al rapporto tra IA e alla "fluidità" dei processi mentali umani D. Hofstadter, *Metamagical Themas. Questing for the Essence of Mind and Pattern*, New York, 1985, 639-40.

⁵ A. Renda, *Artificial Intelligence. Ethics, governance and policy challenges. Report of a CEPS Task Force*, Centre for European Policy Studies (CEPS) Brussels, February 2019, www.ceps.eu, p. 13.

⁶ *Op. e loc. ult. cit.*

⁷ *Op. e loc. ult. cit.*

umana, per esempio il posto delle emozioni nei processi mentali⁸, di modo che il burocrate digitale debitamente istruito (programmato) sia esente da errori⁹.

Se quello della riproducibilità di giudizi, ragionamenti e attitudini umani da parte di macchine sembra essere il problema cruciale di cui avere contezza per discutere della desiderabilità delle decisioni amministrative automatizzate, nel presente lavoro esso verrà considerato solo nella misura in cui lo stesso si rivelerà utile alla discussione della più limitata questione sopra posta in modo generico. Quest'ultima deve essere disaggregata in tre domande. Affinché un apparato amministrativo possa validamente emanare un provvedimento amministrativo in forma automatizzata è necessaria e sufficiente una norma generale che conferisca il relativo potere? Tale domanda ha senso nella misura in cui un ordinamento giuridico non contenga tale norma (come pare essere il caso di quello italiano). Continuerebbe ad avere senso, peraltro, anche qualora tale norma potesse essere ricavata dal sistema, come sembra essere il caso dell'ordinamento giuridico spagnolo, potendo essere opportuno che si adotti una versione esigente del principio di legalità ('stretta tipicità'). In quest'ultima ipotesi ci staremmo chiedendo, ed è questa la seconda domanda, se sia necessario che ogni singola fattispecie di potere amministrativo contenga una autorizzazione a provvedere in via automatizzata e specifiche istruzioni sull'impiego di tale potere. Si potrebbe, infine, prescindere da un tale schema, vale a dire non trattare il problema in termini di legalità nella sua accezione di norma di conferimento di un potere?

Per rispondere a queste tre domande si procederà analizzando non solo la legislazione rilevante a livello di UE, in Italia e in alcuni paesi in cui l'esperienza nel settore dell'IA è più matura, ma anche la letteratura

⁸ Cfr. S. Pinker, *How the Mind Works*, London, 1997, pp. 370 ss.

⁹ Le inferenze abduttive possono facilmente condurre a comportamenti inappropriati, come nel caso di qualcuno che abbandoni l'ufficio avendo erroneamente creduto che il fumo proveniente dal corridoio sia causato da un incendio in corso e invece si trattava solo di un toast lasciato troppo a lungo nel tostapane. Si può, però, davvero ritenere tale decisione ingiustificata per quanto basata su una inferenza infondata? Si direbbe di no, poiché soppesando il danno costituito dall'interruzione per qualche minuto dell'attività lavorativa con il rischio che vi fosse davvero un incendio in corso, siamo sicuramente portati a giustificare la decisione di lasciare l'ufficio. Come spiegato da Steven Pinker, il pensiero umano funziona in gran parte rispondendo a credenze e desideri, certamente influenzati da stimoli fisici, ma in un modo tortuoso e complesso che dipende a sua volta da numerose credenze di sfondo (S. Pinker, cit., pp. 62-64). Sulle credenze e le proposizioni intenzionali, etc. cfr. D.C. Dennet, *The Intentional Stance*, Cambridge (Mass.), 1987, trad. it. *L'atteggiamento intenzionale*, Bologna, 1993, pp. 27 ss.

“grigia” che si è affastellata negli ultimi anni e da cui è possibile ricavare raccomandazioni e spunti sul piano della disciplina giuridica. Alcuni primi e sporadici orientamenti della giurisprudenza amministrativa italiana saranno valutati alla stregua dell’analisi così operata per giungere infine ad alcune osservazioni utili sia a un inquadramento sistematico del rapporto tra decisioni automatizzate e principio di legalità sia ad alcuni suggerimenti sull’intelaiatura per una disciplina giuridica del fenomeno.

Quello che si vuole dimostrare è che se si tratta il problema in termini di fondamento legale del potere di decisione automatizzata è possibile superare le secche di una sterile contrapposizione tra ‘umanità’ e ‘tecnica’, per esempio riproposto da una sentenza del TAR Lazio del 2018. Si tratta certo di una legalità esigente e strettamente concepita in relazione all’ambito che intende regolare, quello dell’uso di algoritmi per decidere in luogo della ‘mente umana’, di un tipo che in un paese molto aduso all’*e-government*, la Danimarca, è stato chiamato *Administrative Law by Design*, come dire «diritto amministrativo programmabile».

2. *La decisione automatizzata, in ipotesi, come mero fatto di organizzazione*

L’ipotesi che si possa prescindere da una norma permissiva della decisione amministrativa automatizzata può non sembrare a prima vista problematica ove si acceda all’idea che il potere ‘sostanziale’ di cui si sta parlando rimanga ascrivibile a una fattispecie giuridica secondo lo schema consueto delle norme costitutive. Queste sono le norme che consentono a un agente di creare una certa conseguenza nella realtà giuridica in presenza di determinate condizioni. Per esempio, a un’autorità amministrativa di rilasciare un provvedimento di concessione di un ausilio economico in favore di un privato. Occorre precisare che ai fini del problema in discussione, quello che qui viene chiamato principio di legalità non riguarda soltanto la più ristretta versione della legalità-garanzia, relativa agli atti che determinano la limitazione unilaterale della sfera giuridica altrui, ma una qualunque decisione avente conseguenze giuridiche che un apparato amministrativo abbia il potere di assumere, per esempio una determinazione che abbia valore nell’ambito di un atto di diritto privato. Entro questa logica, che l’agente nelle ipotesi suddette non sia una persona umana (ma una IA) non muterebbe la fattispecie sostanziale. In altre parole, l’intervento di una IA atterrebbe in un certo senso o alla mera ‘forma’ dell’atto o alla dimensione

organizzatoria, rispetto alla quale, con riferimento alla cosiddetta amministrazione digitale, si parla a volte di ‘reingegnerizzazione’.

Sotto il primo rispetto, la forma dell’atto, sembra si possa escludere che la decisione automatizzata riguardi la forma nella sua più comune accezione di esternazione¹⁰. A questo si riferisce, per esempio, l’art. 26 della legge spagnola 39/2015, sul *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, ove prevede che «Las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia».

Quanto alla reingegnerizzazione dell’attività amministrativa, questa non comporta di per sé l’automazione delle decisioni, anche se può abbracciare anche quest’ultima. Il suo punto focale sta nell’idea di rimodellare l’organizzazione e l’attività delle amministrazioni attorno agli utenti, così da concretizzare quella risalente aspirazione di parte della dottrina a caratterizzare l’attività amministrativa in via generale per la prestazione di servizi piuttosto che per l’esercizio di poteri. L’individuazione di una categoria di ‘servizi burocratici’ come servizi a fruizione individuale aventi a oggetto le prestazioni che si richiedono agli uffici amministrativi con riguardo ai tempi, alla correttezza, informazione, etc. di un procedimento amministrativo ne costituisce il punto più avanzato di concettualizzazione¹¹. La digitalizzazione sembra costituire un potente alleato di questa concezione, perché essa comporta una continua centralizzazione e decentralizzazione delle informazioni attraverso molteplici unità, tanto all’interno dell’organizzazione quanto al suo esterno, consentendo forme inedite di trasparenza e controllo sociale¹².

Nell’ordinamento italiano l’art. 41 del d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82, Codice dell’amministrazione digitale (CAD) può essere ricondotto a questo ordine di idee ove prevede che le pubbliche amministrazioni gestiscano i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell’informazione e della comunicazione. Una norma ricavabile da questo articolo prescrive che per ciascun procedimento amministrativo debbano essere forniti gli opportuni servizi di interoperabilità o integrazione, rendendo fruibili i

¹⁰ Cfr. S. Civitarese Matteucci, *La forma presa sul serio*, 2018, <https://itunes.apple.com/gb/book/la-forma-presa-sul-serio/id1446031464?mt=11>, 26 [I edizione 2006].

¹¹ D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2018, pp. 150-156.

¹² D. Petrakaki, *Accountability in the Context of E-Government*, in P.G. Nixon, V.N. Koutrakou, R. Rawal, eds, *Understanding E-Government in Europe*, Routledge, Oxford, 2010, p. 100.

propri servizi in rete tramite un punto di accesso telematico attivato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri¹³. In questo contesto la parola “servizi” non sembra riferirsi alla nozione in prevalenza utilizzata della dottrina del diritto amministrativo, vale a dire di complesso di attività prestate nei riguardi degli utenti per il soddisfacimento di bisogni materiali, ma al significato sopra accennato di servizio burocratico. L’art. 3 del CAD nel prevedere un “diritto all’uso delle tecnologie” non a caso sancisce il diritto di chiunque di usare le soluzioni e gli strumenti previsti nel codice stesso nei rapporti con le amministrazioni pubbliche «anche ai fini dell’esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo». Una disposizione più generale contenuta nell’art. 12 del CAD stabilisce che «le pubbliche amministrazioni nell’organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell’informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione». L’art. 15 a sua volta preconizza una “riorganizzazione strutturale e gestionale” delle pubbliche amministrazioni per perseguire questi obiettivi. Le amministrazioni sono chiamate a «razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese».

Il punto è se in questa dimensione tutta giocata sulla configurazione di una burocrazia digitale a misura di utente finalizzata a «ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio “innanzitutto digitale” (*digital first*)» art. 1.1, lett. b) legge 124/2015) siano da includere anche le decisioni automatizzate, di cui non vi è menzione nel testo del CAD¹⁴. Digitalizzare il procedimento amministrativo, potrebbe sostenersi, significa rendere digitali tutte le sue fasi, pertanto anche quella della decisione. Il punto è specialmente insidioso, poiché mentre con riferimento alle forme procedurali è plausibile entro certi limiti figurarsi che l’uso della tecnologia riguardi gli aspetti operativi e organizzativi, nel caso della decisione il ricorso alla tecnologia non può che riguardare la sostanza, vale

¹³ Ferma restando l’ampia inattuazione di queste disposizioni, esse hanno una chiara portata precettiva, ciò che non può dirsi della generica previsione contenuta nell’art. 3-bis della legge 241/1990 che esorta le p. amministrazioni pubbliche a incentivare l’uso della telematica per conseguire maggiore efficienza, tanto nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni, quanto nei rapporti con i privati.

¹⁴ Come si vedrà più avanti, se ne faceva indiretta menzione all’art. 14, poi abrogato dal D. Lgs. 101/2018.

a dire il ‘calcolo decisionale’, in altre parole l’impiego di un algoritmo che rimpiazza l’atto intenzionale umano.

La tesi della valenza organizzativa della scelta ‘a monte’ volta ad affidare a un algoritmo le decisioni relative a un certo insieme di pratiche amministrative è stata sostenuta almeno in un caso dal giudice amministrativo italiano, argomentando che «quanto alla decisione di fare ricorso all’elaborazione elettronica ai fini della definizione del contenuto dell’atto, la predetta decisione si sostanzia, in realtà, esclusivamente nella metodologia prescelta dall’amministrazione ai fini dell’articolazione e dello svolgimento del procedimento amministrativo, che si presenta alternativa rispetto a quella tradizionale della materiale acquisizione al procedimento caso per caso di tutti gli elementi decisivi ai fini dell’assunzione della decisione finale e, pertanto, la decisione al riguardo dell’amministrazione assume essenzialmente una *valenza di tipo organizzativo dell’attività amministrativa*»¹⁵. Questa tesi è stata elaborata dall’autore che per primo in Italia, con un’attitudine lungimirante che si potrebbe definire pionieristica, si è dedicato allo studio dell’atto amministrativo informatico¹⁶.

Qui si tocca il cuore del problema in esame, vale a dire che pare esservi invece uno iato tra la riorganizzazione/reingegnerizzazione riferita all’aspetto informativo-organizzativo e il ricorso all’IA¹⁷. Se è così, sembra necessario (o almeno opportuno) ricercare una autonoma giustificazione per quest’ultima. Che la generica fattispecie di attribuzione del potere sia sufficiente a legittimare qualunque tipo di atto ‘intelligente’ non è un autonomo argomento giustificativo, poiché non avanza di nulla la nostra cognizione del problema in esame. La questione su cui dovremmo prendere posizione è infatti proprio se l’IA rappresenti uno scarto rispetto al generico ricorso all’*e-government* come fatto organizzativo. Questo punto conduce dritti alle altre due domande formulate all’inizio. Il lettore potrebbe obiettare che in questo modo il discorso assume carattere circolare, ma pare che non vi sia strada migliore per sostenere che la decisione amministrativa automa-

¹⁵ T.A.R. Lazio-Roma, Sezione III-bis 22 marzo 2017, n. 3769.

¹⁶ A. Masucci, *L’atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, 1993, 86.

¹⁷ Nelle classificazioni del fenomeno dell’*e-government* si impiega spesso il criterio della sofisticazione della funzione, sulla cui base si individuano ‘stadi’ successivi di sviluppo dell’*e-government*. Gli stadi meno sofisticati sono quelli dell’informazione-comunicazione, mentre una maggiore sofisticazione si ha quando la digitalizzazione comporta ‘transazioni’, cui si possono ricondurre anche le decisioni amministrative (cfr. S. Civitarese Matteucci, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in S. Civitarese Matteucci, L. Torchia, *La tecnificazione*, Firenze, 2016, 15-19).

tizzata non sia un mero fatto di organizzazione burocratica che affermare in positivo, sulla base di qualche giustificazione, la necessità di una specifica norma di conferimento del relativo potere¹⁸. A questo sono dedicati i paragrafi che seguono attraverso un'analisi della letteratura, della legislazione e della casistica più rilevanti.

3. *L'IA come problema specifico nell'ambito dello sviluppo delle nuove tecnologie*

Tra il 2018 e l'inizio del 2019 vi è stata una fioritura di documenti e rapporti di varie istituzioni nazionali e sovranazionali sull'intelligenza artificiale. Il 18 febbraio 2019 il Consiglio "competitività" dell'UE ha adottato un "piano coordinato sull'intelligenza artificiale"¹⁹, preceduto da una Comunicazione della Commissione sull'intelligenza artificiale e l'Europa²⁰. La commissione consultiva del Consiglio d'Europa prevista dalla Convenzione per la protezione degli individui con riguardo al trattamento automatico dei dati personali ha pubblicato il 25 gennaio 2019 un rapporto intitolato "Intelligenza artificiale e protezione dei dati: sfide e possibili rimedi". La *Select Committee on Artificial Intelligence* della House of Lords ha pubblicato il 16 aprile 2018 il rapporto *AI in the UK: ready, willing and able?* Un rapporto di informazione sulle strategie europee per l'intelligenza artificiale è stato elaborato dalla Commissione Affari europei del Senato francese il 31 gennaio 2019. Numerosi sono anche i documenti adottati dalle diverse autorità nazionali preposte alla protezione dei dati²¹. In particolare, l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID), con il supporto di una task force di esperti, ha

¹⁸ Infatti, la tesi che si tratti di un fatto organizzativo (A. Masucci, *op. cit.*) è plausibilmente fondata sull'idea che quella che qui si è chiamata reingegnerizzazione sia giustificabile richiamando il principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

¹⁹ Si tratta di un documento preparato dagli Stati membri, dalla Norvegia, dalla Svizzera e dalla Commissione nel contesto dei lavori del gruppo degli Stati membri sulla digitalizzazione dell'industria europea e sull'intelligenza artificiale.

²⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'intelligenza artificiale per l'Europa*, COM(2018) p. 237 final.

²¹ Si segnala, essendo la Norvegia uno dei paesi più avanzati nel campo della regolazione in questo settore, il rapporto dell'Autorità norvegese per la protezione dei dati del gennaio 2018, *Artificial Intelligence and Privacy* (<https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/english/ai-and-privacy.pdf>).

pubblicato nel marzo 2018 un Libro bianco sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino²².

In tutti questi documenti, pur con diversità di accenti e sfumature, si mettono in risalto l'aspetto destabilizzante dell'IA e il suo potenziale di trasformazione sull'attuale mercato del lavoro e l'esigenza di promuoverne lo sviluppo e l'utilizzo. Allo stesso tempo viene posto l'accento sui rischi e sulle implicazioni per la tutela dei diritti fondamentali. In linea con quanto ci si può aspettare, nel documento UE l'approccio è maggiormente incline all'ottimismo, in quello del Consiglio d'Europa, viceversa, i toni appaiono più prudenti. Sono naturalmente i punti di vista a essere antitetici. Ove il primo pone al centro l'obiettivo di massimizzare i benefici dell'IA «*for industry and in particular SMEs*»²³, il secondo muove dall'obiettivo di radicare tali tecnologie nella 'coltura' dei diritti fondamentali. Il Consiglio UE sottolinea l'importanza cruciale di promuovere lo sviluppo e l'uso dell'intelligenza artificiale in Europa aumentando gli investimenti in tale settore, rafforzando l'eccellenza nelle tecnologie e nelle applicazioni di IA e la collaborazione in materia di ricerca e innovazione tra industria e mondo accademico. Tra le priorità vi sono l'accesso aperto a grandi volumi di dati in modo armonizzato all'interno dell'UE, la creazione dell'infrastruttura digitale a ciò necessaria, la commercializzazione degli esiti della ricerca e l'impiego dell'IA nelle pubbliche amministrazioni. In realtà, come sempre quando si tratta di politiche dell'UE, la situazione è più complessa e all'orizzonte si profilano delle linee guida che terranno conto delle preoccupazioni che l'impiego di tali tecnologie solleva. Tali preoccupazioni erano state espresse in modo particolarmente accorato dal Parlamento Europeo in una risoluzione del 2017 evocante scenari distopici²⁴. Dal riferimento di apertura al Frankstein di Mary Shelley, al Pigmaliione, al Golem di Praga del rabbino Bezalel, al robot di Karel Capek, cui si deve l'invenzione del vocabolo, alla proposta di attribuire ai robots diritti e doveri il passo era breve. Questa posizione, molto criticata²⁵, non è stata condivisa dalla Com-

²² <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.it>.

²³ Cfr. 6523/19 (OR. en), Presse 6 pr co 6 outcome of the council meeting 3672nd Council meeting, <https://www.consilium.europa.eu/media/38242/st06523-en19.pdf>.

²⁴ Risoluzione del Parlamento europeo recante raccomandazioni alla Commissione sulle norme di diritto civile sulla robotica [2015/2013(INL)]. Cfr. anche il Parere del Comitato economico e sociale sull'IA (INT/806-EESC-2016- 05369-00-00-AC-TRA).

²⁵ Cfr., per esempio, il rapporto della Commissione Affari europei del Senato francese sopra citato, in cui nel paragrafo intitolato *Une technologie mal définie, source de craintes et de fantasmes* si osserva che ciò che viene chiamata intelligenza artificiale è oggi un'estensione dell'intelligenza umana più che una forma autonoma di intelligenza. Il problema è che,

missione, che su mandato del Consiglio adottava la Comunicazione sopra citata, al centro della quale vi è la considerazione che l'Unione può assumere un ruolo guida in questo settore. Nella Comunicazione si annunciavano una serie di iniziative, tra cui la costituzione di un Gruppo di esperti di alto livello sull'IA, poi avvenuta attraverso la nomina di 52 esperti cui è stato affidato il compito di definire linee guida etiche sull'IA. Una prima bozza di tali linee guida, intitolata "progetto di orientamenti etici per un'IA affidabile", è stata pubblicata nel dicembre 2018. L'intento del documento non è tanto quello di elencare i valori e i principi fondamentali per l'IA, quanto di fornire una guida operativa su come attuare tali principi nei sistemi di IA. Per esempio, quanto al principio della trasparenza – definita come lo strumento per ridurre l'asimmetria informativa specialmente in forma di 'esplicabilità' come possibilità di descrivere, controllare e riprodurre i meccanismi attraverso cui i sistemi di IA prendono decisioni e imparano ad adattarsi all'ambiente in cui operano oltre alla provenienza e dinamica dei dati trattati – la bozza di linee-guida indica il seguente percorso di verifica. Il primo livello riguarda lo scopo, che comporterebbe il chiedersi, tra l'altro, se sia chiaro chi o cosa può beneficiare del servizio e se gli scenari di utilizzo siano stati specificati e comunicati in modo comprensibile. Il secondo livello concerne la tracciabilità, che involve una serie complessa di verifiche. Tra queste la natura della tecnologia impiegata e le misure messe in atto per informare sulla precisione, le ragioni e i risultati del servizio. In particolare, dovrebbe essere posto in essere un meccanismo di tracciabilità per rendere documentabile il metodo di costruzione del sistema algoritmico. In specie, nel caso di un sistema di IA 'rule-based', occorrerebbe specificare sia il metodo di programmazione del sistema sia la selezione degli scenari o i casi di test utilizzati per convalidare il sistema, mentre, nel caso di un sistema basato sull'apprendimento, occorrerebbe indicare lo specifico metodo di addestramento dell'algoritmo. Ciò richiede informazioni sui dati utilizzati a tale scopo, tra cui come sono stati raccolti e selezionati tali dati (a esempio se sono applicati criteri di inclusione o esclusione) e se i dati personali sono stati utilizzati come input per addestrare l'algoritmo.

nell'immaginario collettivo, l'intelligenza artificiale è vista come una macchina almeno tanto intelligente quanto l'essere umano, dotata di coscienza e in grado di fare scelte in completa autonomia. Nel rapporto si osserva che questa circospezione europea per l'IA – assai meno avvertita in Asia e Stati Uniti – dipenderebbe dall'influenza della cultura giudaico-cristiana e dello schema edipico. Quella che potremmo chiamare la dimensione umanoide, benché lontana dall'attuale realtà dell'IA, influenza fortemente il dibattito pubblico. Questo approccio, però, secondo il rapporto avrebbe il risultato di sviare l'attenzione dai veri problemi etici che l'attuale sviluppo dell'IA pone.

Infine, quanto al risultato (il provvedimento assunto nel nostro caso) dovrebbero essere fornite agli interessati anche altre decisioni potenzialmente derivanti da una differente casistica, a esempio per altri sottogruppi.

È utile riportare il diagramma che indica la struttura fondamentale su cui si basa il controllo dell'affidabilità (*trustworthy*) dell'AI.

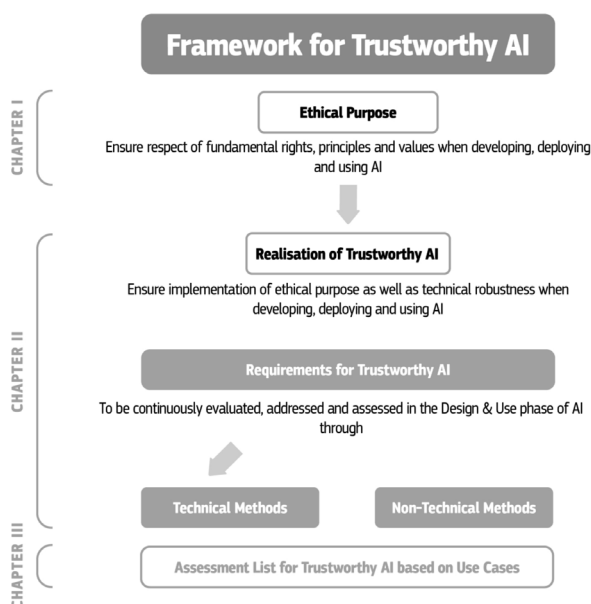


FIG. 1. La struttura delle Linee-guida per una IA affidabile.

Di valori e principi si occupa *ex professo* una relazione prodotta nel marzo 2018 da un organismo di consulenza indipendente del Presidente della Commissione UE chiamato *European Group on Ethics in Science and New Technologies*²⁶, che propone una griglia di nove “prerequisiti democratici e principi etici” che dovrebbero informare l’uso dell’IA. Questa comprende la dignità umana; l’autonomia; la responsabilità; la giustizia, eguaglianza e solidarietà; la democrazia; il principio di legalità e *accountability*; la sicurezza e l’integrità mentale e fisica; la protezione dei dati e la riservatezza; la sostenibilità. Un articolo pubblicato sulla rivista *Mind and*

²⁶ Disponibile a https://ec.europa.eu/research/ege/pdf/ege_ai_statement_2018.pdf.

Machines da un gruppo internazionale di studiosi coordinato da Luciano Floridi dell'*Oxford Internet Institute* dell'università di Oxford, a sua volta, presenta e discute cinque principi etici e fornisce venti raccomandazioni per valutare, sviluppare, incentivare e sostenere una buona "società di IA" in particolare al livello dell'Unione Europea²⁷. I principi etici sono elaborati per fronteggiare il rischio sia di sottoutilizzare l'IA sia di utilizzarla impropriamente. Tra questi principi è incluso quello di autonomia, vale a dire di compiere scelte senza indebite interferenze. Nel contesto dell'IA il problema è di individuare un bilanciamento tra la quantità di potere che si delega a una macchina e quello che si mantiene agli esseri umani. Significativo nell'ambito di questo lavoro è il fatto che Floridi e al. elaborino un concetto di "meta-autonomia", secondo il quale gli esseri umani dovrebbero sempre mantenere il potere di decidere quali decisioni prendere, esercitando la libertà di scegliere dove necessario, e cedendola nei casi in cui ragioni imperative, come l'efficacia, possano ritenersi prevalenti sulla rinuncia al controllo sul processo decisionale²⁸. Ogni delegazione di potere, inoltre, dovrebbe essere in linea di principio revocabile. Questa idea di un principio di meta-autonomia è molto prossima all'esigenza che le decisioni automatizzate siano permeate dall'operare del principio di legalità. In un certo senso, come si vedrà, la prima è il sostrato etico del secondo nel campo dell'IA.

Diverso, come si notava poco sopra, l'approccio assunto nel documento del Consiglio d'Europa, ove si evidenzia anzitutto la stretta correlazione tra protezione dei dati e IA²⁹. Quest'ultima si è rapidamente sviluppata proprio nell'ambito del processo progressivo di "datazione", tanto che i dati personali sarebbero divenuti al tempo stesso la fonte e l'obiettivo delle applicazioni IA. Secondo il comitato consultivo del Consiglio d'Europa l'adozione di una prospettiva incentrata sui diritti fondamentali potrebbe mitigare il conflitto previsto tra uno sviluppo orientato al mercato e alla tecnologia dell'IA e un approccio più inclusivo. Il che dovrebbe contrastare lo sviluppo di tecnologie semplicemente guidate da forze di mercato o aziende high-tech. L'ancoraggio di politiche di contenimento di un approccio mercatistico allo sviluppo dell'IA viene ricercato nella disciplina della protezione dei dati in Europa, che sarebbe storicamente ispirata a

²⁷ L. Floridi e al., *AI4People-An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations*, in *Minds and Machines*, 2018, pp. 689-707.

²⁸ *Op. ult. cit.*, p. 698.

²⁹ Cfr. M. Lycett, *Datafication: Making Sense of (Big) Data in a Complex World*, *European Journal of Information Systems*, 22 (4) 2013, pp. 381-386.

responsabilizzare i governanti sulle conseguenze potenzialmente negative delle tecnologie di elaborazione dei dati.

In tale selva di letteratura grigia, il Libro bianco AGID è qui di interesse perché, al di là della illustrazione dei temi generali, che ricalca quella degli altri documenti sopra menzionati, si concentra sulla pubblica amministrazione italiana³⁰. Esso si prefigge di analizzare l'impatto dell'IA attraverso la valutazione dell'offerta di IA effettivamente già impiegabile per accrescere la funzionalità delle pubbliche amministrazioni e l'evidenziazione dei conseguenti problemi e rischi. Anche in questo caso sono anzitutto posti in rilievo i benefici di un impiego 'intelligente' dell'IA. Tra gli altri si menzionano le 'chatbot' (cioè programmi che possono condurre conversazioni più o meno complesse) come interfaccia informativo per gli utenti, robot che si prendono cura dei malati, che leggono i risultati degli esami medici o seguono il percorso scolastico degli studenti e li aiutano a migliorare la loro preparazione, oppure che individuano e reprimono le minacce in rete, o ancora gestiscono razionalmente le calamità naturali. In generale, secondo la visione moderatamente ottimistica dell'AGID, l'IA potrà rendere più accessibili i servizi pubblici, anche abbattendone i costi, e favorire una interrelazione tra cittadini e amministrazioni pubbliche più efficace ed efficiente. A questo riguardo sovengono due osservazioni. Per un verso, il raggiungimento di questo obiettivo dipende in larga parte dal concorso di altri fattori di quella galassia che viene chiamata *e-government*. Non a caso la prima parte del Libro bianco si sofferma sulla 'trasformazione digitale', che il piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione³¹ dovrebbe promuovere e favorire, ma che vede l'Italia ancora molto indietro rispetto agli altri paesi europei.³² Per un altro verso, tale obiettivo è solo marginalmente correlato alla diffusione dei provvedimenti amministrativi automatizzati.

Il Libro bianco segnala, comunque, una serie di criticità, per esempio con riferimento ai sistemi di apprendimento automatico esposti a errori fattuali o a scelte eticamente discutibili provenienti sia dal grado di inaffidabilità dei dati di cui «un'IA si nutre» sia dalle interpretazioni distorte di

³⁰ Per un commento generale sul Libro bianco cfr. M. Tresca, *I primi passi verso l'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino: brevi note sul Libro Bianco dell'Agenzia per l'Italia digitale*, in *Rivista di diritto dei media*, 3/2018.

³¹ Cfr. <https://pianotriennale-ict.italia.it>.

³² Cfr. S. Civitarese Matteucci, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, cit., pp. 11 ss.; Id., *Digitalisation and Reforms of Public Administration in Italy*, in *Italian Journal of Public Law*, 2016, pp. 127 ss.

tali informazioni da parte degli algoritmi. Oltretutto, «è bene sottolineare che allo stato attuale l'Intelligenza Artificiale è in grado di portare a compimento, con una certa precisione, un ristretto numero di attività cognitive riferite a specifici ambiti settoriali, mancando generalmente di conoscenze di sfondo (*background knowledge*)»³³. L'IA al servizio del cittadino deve affrontare secondo l'AGID nove sfide, a onor del vero tutte piuttosto impegnative. La costruzione di un'etica del rapporto tra 'macchine intelligenti' e valori umani che ruoti attorno a quello che viene definito nel Libro bianco principio antropocentrico, secondo cui l'Intelligenza Artificiale deve essere sempre messa al servizio delle persone e non viceversa, è la prima di queste sfide. Essa fa il paio con l'ultima, riguardante la costruzione della consapevolezza degli umani su come usare in modo appropriato tali tecnologie, quindi, potremmo dire di una adeguata narrativa di tale etica. Altre sfide riguardano l'adeguamento professionale della burocrazia e la capacità della pubblica amministrazione di accompagnare la trasformazione del Paese verso l'adozione dell'Intelligenza Artificiale anche prevenendo e contrastando le disuguaglianze e monitorando l'impatto dell'IA nonché il ruolo dei dati e dunque la creazione di condizioni, anche organizzative, che consentano all'Intelligenza Artificiale di utilizzare basi di dati dove siano garantite consistenza, qualità e intelligibilità.

Vi è tra queste anche la «sfida del contesto legale», che viene presentata partendo dalla seguente affermazione: «quando si tratta di disciplinare l'attività della Pubblica amministrazione, uno dei problemi fondamentali è il bilanciamento tra gli interessi della collettività e quelli dell'individuo. Nell'ambito dell'Intelligenza Artificiale garantire questo equilibrio è particolarmente complesso»³⁴. L'aspetto cui viene dedicata maggiore attenzione è quello della tutela della riservatezza, per cui si rinvia in sostanza a due strumenti previsti dal GDPR. La valutazione preventiva dell'impatto delle tecnologie sulla protezione dei dati personali e la cosiddetta tutela della *privacy by design* secondo cui le regole sulla tutela dei dati personali devono essere incorporate già nella fase di progettazione dei software, facendo sì che i dati identificativi del cittadino siano anonimi o coperti da pseudonimo, ridotti al minimo indispensabile e che il loro utilizzo sia circoscritto a specifiche finalità. Viene anche menzionato il principio di trasparenza, sollevando preoccupazioni che verranno discusse nel prosieguo, e che rileva soprattutto in relazione all'esigenza di ricercare soluzioni che permettano di motivare i provvedimenti elaborati dai sistemi di IA. Questo comporta

³³ Libro bianco, cit., p. 31.

³⁴ Libro bianco, cit., p. 55.

l'indicare le sorgenti dei dati che alimentano l'IA e il mettere l'interessato nelle condizioni di comprendere attraverso quale percorso l'algoritmo è pervenuto a un determinato risultato. Quella che il Libro bianco definisce la sfida legale è da tempo all'attenzione della pratica e del dibattito a livello internazionale, come si vedrà nel prossimo paragrafo. Il documento non si occupa, peraltro, del problema fondamentale oggetto del presente articolo.

4. *Principio di (ordinaria) riferibilità a un atto intenzionale umano*

Il problema dell'impiego di "sistemi esperti" nell'ambito dell'amministrazione pubblica è, invero, già almeno da inizio millennio oggetto di sperimentazione e discussione in numerosi ordinamenti. Un'esperienza pilota, e un punto di riferimento per il dibattito successivo nel campo del diritto pubblico, è quella australiana, in particolare in virtù di un'indagine condotta dall'*Administrative Review Council*³⁵ nel 2004. Il rapporto³⁶ scaturito da questa indagine ha portato nel 2007 alla pubblicazione di una guida dell'Ombudsman australiano sulle migliori pratiche in materia di decisioni automatizzate³⁷. Il dato di partenza, da cui scaturì l'esigenza dell'indagine, è che già in quegli anni numerosi apparati amministrativi australiani ricorrevano diffusamente a processi decisionali automatizzati³⁸, sebbene spesso senza che questo fosse menzionato o comunque reso evidente nel relativo provvedimento amministrativo.

Il rapporto mette in luce una serie di preoccupazioni relative al processo decisionale automatizzato con un'enfasi specifica sul problema del fondamento legale di tali decisioni. Il rapporto assume che l'uso di sistemi

³⁵ L' *Administrative Review Council* è un organo consultivo dell'*Attorney-General* istituito dall'*Administrative Appeals Tribunal Act* del 1975 come parte integrante del "Commonwealth system of administrative law".

³⁶ *Automated Assistance in Administrative Decision-Making* http://www.ombudsman.gov.au/_data/assets/pdf_file/0032/29399/Automated-Assistance-in-Administrative-Decision-Making.pdf.

³⁷ *Administrative Review Council, Automated Assistance in Administrative Decision Making: Report to the Attorney-General*, Report No 46 (2004) disponibile a <http://www.arc.ag.gov.au/Documents/AAADMreportPDF.pdf>.

³⁸ In un allegato del rapporto si dà conto dell'elevato numero delle agenzie e dipartimenti che utilizzano 'sistemi esperti', nonché del tipo di 'rule-based systems', che coprono un vasto insieme di attività amministrative in una molteplicità di settori (cfr. All. b, p. 57).

esperti³⁹, sebbene importanti per migliorare le prestazioni della pubblica amministrazione e abbattere i costi, debba essere attentamente valutato per garantire la compatibilità di tali sistemi con i valori fondamentali del diritto amministrativo, da ritenersi alla base di una società democratica governata dallo stato di diritto. Il rapporto non si limita al censimento dei problemi e alla discussione delle prospettive, ma indica ben 27 principi-guida, molti dei quali direttamente relativi alle caratteristiche e ai valori fondamentali del diritto amministrativo⁴⁰. I precetti più rilevanti si basano sulla distinzione tra “prendere una decisione” e “aiutare un decisore a prendere una decisione”. Il primo caso dovrebbe essere limitato a quelle decisioni che implicano elementi non discrezionali, mentre, quando i sistemi esperti siano utilizzati per assistere un funzionario nell’esercizio della propria discrezionalità, questi dovrebbero essere concepiti in modo da non vincolare il decisore nell’esercizio del suo potere, per esempio anche solo raccomandando un risultato particolare. Ai nostri fini, l’aspetto più interessante è che si ritenga che entrambe queste situazioni richiedano un riconoscimento legislativo dell’uso dell’IA. La discussione di questo profilo prende in

³⁹ Definiti nel rapporto in termini di sistemi computazionali che, provvisti delle informazioni di base e di un insieme di regole generali per “ragionare e trarre conclusioni”, possono imitare i processi mentali di un esperto umano. Tali sistemi vengono distinti in due classi a seconda di come il diritto è in essi rappresentato. La prima concerne quei sistemi che utilizzano una conoscenza giuridica preconstituita, vale a dire introdotta da esperti umani e ‘tradotta’ in regole che la macchina impiega. Questi sistemi applicatori di regole funzionano attraverso l’interrogazione dell’utente allo scopo di raccogliere i fatti rilevanti e poi trarre una conclusione applicando il diritto secondo l’interpretazione in astratto che è stata fornita in sede di programmazione del sistema. In questo caso la decisione automatizzata consiste nel ridurre la decisione a un insieme di regole e criteri ‘if/then’ (se/allora), pertanto la decisione è intesa come un algoritmo (una sequenza di ragionamenti) che seleziona alternative predeterminate. Un ‘motore inferenziale’ può verificare sistematicamente che le condizioni poste dalle regole siano soddisfatte e in tal caso concludere che il conseguente di quella regola si applichi.

Nella seconda classe la conoscenza giuridica è direttamente appresa dal sistema. Il ragionamento a partire dalla casistica si fonda su processi induttivi attraverso cui il Sistema sviluppa dei modelli distinguendo i casi aventi caratteristiche diverse. A questa si riconducono i cosiddetti *neural networks* che cercano di replicare i meccanismi cerebrali umani. Essi passano in rassegna una serie di decisioni e il peso connesso a ciascun elemento della decisione e in base a ciò stabiliscono una generalizzazione. *NetRisk*, usato dall’*Australian Taxation Office*, è un esempio di questa tipologia di sistema esperto. Si tratta di un ‘profilatore’ del rischio debitorio che usa le condizioni degli utenti e il loro comportamento passato per prevedere il livello di intervento necessario ad affrontare al meglio un caso di insolvenza tributaria.

⁴⁰ Per esempio, oltre al principio di legalità su cui *infra* nel testo, i principi relativi alla “*disclosure*”, vale a dire libertà di accesso alle informazioni e motivazione.

considerazione l'opinione secondo cui un'autorizzazione legislativa non sarebbe necessaria in quanto i programmi sarebbero semplici strumenti e il decisore, quindi, non potrebbe essere identificato con il computer. L'argomento usato dall'*Administrative Review Council* per affermare la necessità di una espressa 'delegazione di potere decisionale' è principalmente di carattere letterale, vale a dire che dalla legislazione rilevante⁴¹ si desume che il decisore (cui le disposizioni si riferiscono di regola impiegando "him" o "her") debba essere una persona e che quando sia previsto il potere di questa persona di delegare ad altri il potere decisionale questi si presuppone siano comunque esseri umani. Viceversa, non occorrerebbe una norma di conferimento nei casi in cui il funzionario si avvalga di 'sistemi esperti', ma rimanga a tutti gli effetti l'autore della decisione. Si può osservare come sia implicito nel suddetto argomento letterale che se si affidasse a una 'macchina' l'assunzione di una decisione si interromperebbe il nesso di imputazione tra la norma che conferisce il potere e il soggetto umano cui tale potere è conferito. Questo aspetto chiama in causa la questione della responsabilità connessa al potere decisionale. È certo da escludere che la macchina cui viene delegato il potere decisionale sia 'personalmente' responsabile degli atti che pone in essere. Per ovviare a questo problema si è osservato che – al di là della maggiore difficoltà pratica di dare prova dei vizi – la responsabilità degli 'errori' rinvenibili nella decisione vada imputata al funzionario che predispose il programma⁴². Il che potrebbe valere come argomento in favore della permanenza di una riferibilità delle decisioni automatizzate in ultima istanza a esseri umani, anche ai fini della loro copertura legale, di fatto tornando alla tesi della dimensione organizzatoria del ricorso all'IA.

La questione è sfuggente, ma al fondo della posizione espressa dal *Council* australiano si può scorgere la presupposizione secondo cui le norme conferiscono *proprio* a esseri umani in quanto umani poteri decisionali che devono essere esercitati sulla base di un insieme di valori inerenti al diritto amministrativo. Tali valori sono incapsulati in un certo numero di principi, e ancor prima in credenze di sfondo presenti in un determinato gruppo sociale, che non si prestano a essere 'trasferiti' *tout court* a un sistema esperto. In altre parole, il principio di legalità, al di là del suo valore semantico (che si esprime nella suddetta formula della costitutività), sareb-

⁴¹ Cfr l'*Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977* e l'*Administrative Appeals Tribunal Act 1975*.

⁴² M. D'Angelosante, *La consistenza del modello dell'amministrazione 'invisibile' nell'età della tecnificazione: dalla formazione delle decisioni alla responsabilità per le decisioni*, in S. Civitarese Matteucci, L. Torchia, *La tecnificazione*, Firenze, 2016, p. 340.

be pragmaticamente connesso all'esercizio di poteri da parte di esseri umani. Come si vedrà, questo approccio può essere utile a interpretare anche una recente casistica del giudice amministrativo italiano. In altri termini, l'erompere dell'IA esorta a rinvenire⁴³ significati inespressi delle disposizioni legislative di diritto amministrativo, ma ricavabili dal contesto in cui questo si colloca. O meglio ancora, significati pragmaticamente sottintesi in quanto facenti parte del contesto istituzionale di riferimento condiviso dagli utenti – legislatori, burocrati, cittadini – di quel linguaggio normativo che è chiamato diritto amministrativo. In particolare, sarebbe sempre implicato nei discorsi del diritto amministrativo qualcosa che potremmo chiamare, prendendo in prestito la surricordata espressione contenuta nel Libro bianco AGID, un principio antropomorfo, a denotare che il conferimento di potere decisionale a un certo apparato implichi la riferibilità a un atto intenzionale umano se non diversamente stabilito.

Come noto, nell'ordinamento italiano è persino problematico rinvenire la fonte del principio di legalità. Se, tuttavia, volessimo andare alla ricerca di elementi testuali che giustificano tale principio antropomorfo – alla stregua di quanto si fa nel rapporto australiano – potremmo trovarla nelle disposizioni sul responsabile del procedimento di cui alla legge 241/1990. È degna di nota la contrapposizione tra le formule impiegate rispettivamente all'art. 4 e all'art. 5. Nel primo si parla, asetticamente, dell'unità organizzativa responsabile del procedimento, nel secondo del responsabile del procedimento – che oltre a curare ogni adempimento inerente al singolo procedimento può adottare il provvedimento finale – come di un “dirigente” o altro dipendente addetto all'unità. Non a caso, i primi commentatori della legge sul procedimento sottolinearono la novità costituita dal fatto che grazie a questa disciplina sul responsabile del procedimento si dava corpo all'idea di un'interfaccia “in carne e ossa” dell'amministrazione con i cittadini⁴⁴. Richiamando, pertanto, anche il suddetto principio etico di meta-autonomia, si potrebbe sostenere che faccia parte dell'ordinamento giuridico italiano un principio di preferenza per la ‘decisione antropica’ ove non diversamente previsto. Resta da vedere cosa, dal punto di vista sostanziale, il diversamente previsto debba prevedere e se questo possa fare in termini generali o invece caso per caso. Su questo si tornerà nel § 7.

⁴³ Si fa per dire. In realtà, si perdoni la pedanteria, si dovrebbe dire che serve a escogitare nuovi discorsi giustificativi di norme ricavate da disposizioni da applicare a situazioni inedite.

⁴⁴ G. Berti, *La responsabilità pubblica*, Padova, 1994, p. 305, per esempio parlò di «funzionario designato a dare una sembianza fisica all'istruttoria amministrativa».

5. *Le legalità delle decisioni automatizzate nel Regolamento generale sulla protezione dei dati*

L'art. 22 Regolamento generale sulla protezione dei dati 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 GD (GDPR) prevede il diritto di non essere sottoposti a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici o che incida in modo analogo significativamente sulla sfera personale⁴⁵. La fattispecie, dunque, non è formulata con riferimento al fondamento del relativo potere, ma appunto alle garanzie di un individuo a non essere sottoposto a tale tipo di decisioni a meno che non ricorrano certe condizioni (v. *infra*). D'altronde, per un verso, l'ambito di queste decisioni è più ampio del novero delle decisioni amministrative, includendo le decisioni di soggetti privati, per altro verso la nozione di 'decisione' in questo contesto ha un significato più ampio del provvedere come adozione di misure che incidono nella sfera giuridica di qualcuno. Secondo le Linee guida sulle decisioni automatizzate individuali adottate il 7 ottobre 2017 dal Gruppo di lavoro sulla protezione degli individui con riguardo al trattamento dei dati personali istituito dall'art. 29 della direttiva 95/46/EC (c.d. A29WP)⁴⁶, per esempio, anche un annuncio pubblicitario 'personalizzato' può essere una decisione agli effetti dell'art. 22.

Un diritto simile era già previsto all'art. 15 della direttiva sulla protezione dei dati, che a sua volta traeva ispirazione dalla legislazione francese. Questo prevedeva che «gli Stati membri riconoscono a qualsiasi persona il diritto di non essere sottoposta ad una decisione che produca effetti giuridici o abbia effetti significativi nei suoi confronti fondata esclusivamente su un trattamento automatizzato di dati destinati a valutare taluni aspetti della sua personalità, quali il rendimento professionale, il credito, l'affidabilità, il comportamento, ecc.». Il modo di intendere questo enunciato nelle normative nazionali di recepimento variava alquanto, soprattutto perché solo alcuni ordinamenti avevano tradotto – sul modello francese – il diritto in

⁴⁵ Usando la parola “unicamente” questa disposizione sembra escludere un sistema decisionale puramente automatizzato ma non un sistema di supporto decisionale, in cui il decisore finale sia ancora un essere umano. Tuttavia, il confine tra queste due situazioni è vago. Secondo l'opinione del A29WP, se qualcuno applica abitualmente profili automaticamente generati a individui senza alcuna influenza effettiva sul risultato, si tratterà comunque di una decisione basata unicamente sull'elaborazione automatica.

⁴⁶ <https://perma.cc/3X54-2DGC>.

una proibizione a carico del titolare del trattamento dei dati⁴⁷. In Italia l'art. 15 della direttiva era stato recepito dall'art. 14 del del d.lgs. 196/2003, Codice in materia di protezione dei dati personali stabilendo che nessun atto o provvedimento giudiziario o amministrativo che implichi una valutazione del comportamento umano può essere fondato unicamente su un trattamento automatizzato di dati personali volto a definire il profilo o la personalità dell'interessato. In linea con la direttiva il legislatore italiano si riferisce non alla decisione automatizzata ma al trattamento automatizzato di dati che siano volti a definire aspetti della personalità dell'interessato, anche se circoscrive le decisioni a quelle giudiziarie e amministrative. Si tratta di fattispecie cui si è raramente fatto ricorso non solo in Italia ma anche nel resto d'Europa e comunque non può dirsi che essa riguardi immediatamente il fondamento legale delle decisioni automatizzate. A ogni modo l'art. 14 citato è stato abrogato dal d.lgs 10 agosto 2018, n. 101, che nell'adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del GDPR ha espunto dal Codice protezione dati ogni riferimento al tema delle decisioni automatizzate, che quindi oggi trovano disciplina direttamente nel suddetto art. 22 del regolamento EU.

Nonostante la scarsa attenzione in passato per l'art. 15 della direttiva, la nuova formulazione dell'art. 22 del GDPR ha stimolato un dibattito piuttosto vivace, soprattutto grazie alle suddette Linee guida emanate dal A29WP, sulla previsione di un mero diritto di "opt-out" o di un divieto. L'opinione del Gruppo di lavoro è che tale disposizione esprima una norma proibitiva di decisioni completamente automatizzate che producano effetti giuridici o rilevanti effetti a questi assimilabili. Che si tratti dell'una o dell'altra ipotesi, l'art. 22 apporta comunque alcune eccezioni al potere di adottare decisioni automatizzate, tra cui quella che la decisione sia autorizzata dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui risulti assoggettato il titolare del trattamento. La disposizione stabilisce che in tal caso occorra prevedere adeguate misure «a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato». Non si parla di decisioni amministrative, ma è naturale pensare che le decisioni autorizzate dai poteri pubblici siano in primo luogo quelle affidate agli apparati amministrativi pubblici. Si ha qui in pratica l'impiego della tecnica della riserva di legge. Nel caso delle altre

⁴⁷ D. Korff, *EC study on implementation of data protection directive. comparative summary of national laws*, Cambridge (UK), 2002, 106 ss. Diversi Stati membri avevano interpretato la disposizione della direttiva come volta a stabilire un diritto all'obiezione piuttosto che come un divieto per gli utilizzatori dei dati cfr. M. Veale, L. Edwards, *Clarity, surprises, and further questions in the Article 29 Working Party draft guidance on automated decision-making and profiling*, in *Computer Law & Security Review*, 2018, p. 400.

due eccezioni previste – decisione automatizzata necessaria alla conclusione o esecuzione di un contratto tra l’interessato e un titolare del trattamento o che si basi sul consenso esplicito dell’interessato – viene indicato un contenuto minimo delle misure di protezione dei diritti e libertà, vale a dire il diritto di ottenere l’intervento umano da parte del titolare del trattamento, il diritto di esprimere la propria opinione e quello di contestare la decisione. Nel caso dei provvedimenti amministrativi (automatizzati o meno), le ultime due misure sono già previste dalle norme generali sul procedimento amministrativo tanto nell’ordinamento EU quanto in quelli interni, ma è interessante notare come la prima misura – il diritto di richiedere l’intervento umano – non si estenda alle decisioni automatizzate autorizzate dai poteri pubblici, tra cui quelle amministrative. Tra queste misure, inoltre, l’art. 22 non menziona la motivazione, che invece è obbligatoria per i provvedimenti amministrativi tanto sulla base dell’ordinamento interno quanto di quello europeo. L’art. 13.2, lett. f) del GDPR prevede con riferimento alle decisioni automatizzate autorizzate dai poteri pubblici che il titolare del trattamento informi l’interessato dell’esistenza di un processo decisionale automatizzato, fornendo “informazioni significative” sulla logica utilizzata oltre che sull’importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l’interessato. Come è stato notato, questa previsione sembra richiedere una spiegazione generale *ex ante* del funzionamento dell’algoritmo, ma non una illustrazione *ex post* dei motivi della decisione in un caso specifico⁴⁸. L’incontro tra il diritto amministrativo generale e questa disciplina ispirata alla riservatezza dovrebbe rendere possibile argomentare che il tipo di motivazione richiesta nel caso di decisioni automatizzate è proprio quella relativa alle specifiche risultanze dell’applicazione dell’algoritmo a un caso singolo.

Si può, in definitiva, osservare che il diritto UE non solo esiga indirettamente un fondamento legale per i provvedimenti amministrativi automatizzati, anche se solo quando questi implicino il trattamento dei dati, ma individui anche limiti specifici all’esercizio del potere di decisione automatizzata, in particolare quello di motivare in ordine alla ‘logica’ dell’algoritmo, che, come emerso in precedenza e si vedrà ancora più avanti, rappresenta uno dei punti chiave.

Conviene ora soffermarsi sul rapporto tra profilazione e decisione automatizzata per chiarire in che modo la legalità specifica di cui si parla attiene alla seconda. Come osserva il A29WP nelle suddette Linee guida, può es-

⁴⁸ S. Wachter, B. Mittelstadt, L. Floridi, *Why a right to explanation of automated decision-making does not exist in the General Data Protection Regulation*, in *International Data Privacy Law*, 2017, p. 78.

servi un'area di sovrapposizione tra profilazione e decisione automatizzata. Qualunque decisione deve basarsi su qualche tipo – ancorché minimale – di informazione (dati). Quando si tratta di informazione relativa a individui, questa può derivare da dati forniti direttamente dall'interessato, come in tutti i procedimenti a iniziativa di parte, da dati contenuti in archivi relativi a informazioni generiche (per esempio reperiti usando applicazioni di geo-localizzazione) o da dati specifici relativi a un determinato profilo – del carattere, abitudini, inclinazioni, etc. – di una persona. La profilazione, a sua volta un processo di automazione, comprende due fasi, la costruzione del profilo e la sua applicazione. La prima si basa sul cosiddetto *data mining* attraverso cui gli algoritmi analizzano grandi quantità di informazioni per stabilire correlazioni tra gruppi di dati. Lo scopo è quello di fornire predizioni basate sul comportamento passato. Nel momento in cui il profilo viene applicato tali correlazioni vengono messe alla prova.

Le decisioni possono essere assunte con o senza profilazione così come questa può avere luogo senza che vi sia una decisione automatizzata. Vi sono anche ipotesi in cui le due attività non si possono separare nettamente. L'esempio che viene fornito nelle citate Linee guida è quello di sanzioni stradali per eccesso di velocità imposte automaticamente attraverso telecamere, ove non vi è profilazione, che si trasformano in decisioni automatizzate basate su profilazione ove l'entità della sanzione venga calcolata in base alla rilevazione dei comportamenti passati dell'automobilista. È chiaro, quindi, che la profilazione si presta a essere usata anche in un contesto di decisione amministrativa. Si pensi per esempio al rilascio del porto d'armi, che dipende dall'impiego di un tipico concetto giuridico indeterminato come l'affidabilità di una persona, che potrebbe essere inferita dalle attitudini della persona interessata desunte dalle informazioni su lei o lui presenti in rete. Questa informazione sul profilo potrebbe essere utilizzata per emanare un provvedimento amministrativo automatizzato o anche come supporto per una decisione umana. Solo nel primo caso trova, però, applicazione l'art. 22 del GDPR⁴⁹. Questa distinzione – che richiama quella operata nel rapporto australiano tra decisione automatizzata e supporto di un sistema esperto all'assunzione di una decisione – è tutt'altro che pacifica. Come si è accennato alla nota 45, il A29WP raccomanda di intendere l'apporto umano come non meramente formale perché l'automazione sia esclusa. Per l'art. 22 la valutazione circa l'apporto umano allo scopo di escludere la presenza di una decisione

⁴⁹ Essendovi profilazione si applicano pure nel secondo caso certe garanzie relative al trattamento dei dati previste dal GDPR anche se non quelle di cui all'art. 22.

automatizzata attiene alla disciplina sulla protezione dei dati, ma il problema può essere riguardato più in generale in riferimento al conferimento legale di potere decisionale automatizzato. In altre parole, ci si può domandare se la ricerca del fondamento legale di tale tipo di decisioni debba intendersi come esteso anche a tutto ciò che – comunque opera di un agente di IA – condizioni la decisione umana. Si pensi all'esempio suddetto del rilascio del porto d'armi. Se, in ipotesi, alla profilazione del richiedente l'autorizzazione si conferisse soltanto valenza istruttoria, di supporto alla decisione, dinanzi a un algoritmo da cui risultasse che una certa persona è inaffidabile su che cosa potrebbe basarsi il funzionario competente a emanare il provvedimento per concludere in senso opposto? E dinanzi al rischio di compiere valutazioni errate chi si assumerebbe la responsabilità di contraddire l'IA? Come si vede la distinzione tra algoritmo che supporti il decisore e algoritmo che decida esso stesso è meno piana di quanto non sembri a prima vista. Come si vedrà nel successivo § 7 questo aspetto, che potremmo chiamare del *continuum* istruttoria-decisione, finisce con il rilevare anche per l'analisi dello specifico tipo di legalità che dovrebbe caratterizzare le decisioni automatizzate.

In breve, per tutti i provvedimenti amministrativi automatizzati che impieghino dati personali o di gruppo, si può dire che il GDPR – mediante il divieto di impiego di dati personali e di profilazione per adottare decisioni automatizzate se non vi sia una previsione che lo consenta, nel rispetto di talune garanzie procedurali – può essere interpretato come fonte di uno specifico principio di legalità dei provvedimenti amministrativi automatizzati. Ne rimangono fuori i provvedimenti che non processino dati personali. In linea di principio ve ne possono essere. Si pensi alla predisposizione di un bando di gara di appalto o alla scelta del tracciato di un'infrastruttura a rete. Per questi il principio di legalità non deriva dal GDPR, ma solo eventualmente dagli argomenti di carattere generale sintetizzabili nel principio antropomorfo presentati nel precedente § 4.

6. *I dis-orientamenti giurisprudenziali*

In Italia la casistica giurisprudenziale è ancora circoscritta. La prima giurisprudenza amministrativa (in realtà la stessa Sezione del TAR Lazio in due diverse occasioni) misuratasi con il problema dell'IA applicata all'agire amministrativo si trova piuttosto a disagio e sconta la scarsa elaborazione della discussione dottrinale in materia. In particolare, due decisioni del T.A.R.

Lazio-Roma, Sezione III-bis, rese a distanza di un anno l'una dall'altra⁵⁰, esprimono due approcci antitetici.

Nella sentenza 22 marzo 2017, n. 3769, la questione riguardava il diritto di accesso all'algoritmo di calcolo che gestisce il software relativo ai trasferimenti interprovinciali del personale docente. Si tratta di una situazione che si può ritenere paradigmatica di fattispecie contemplate nel GDPR come sopra discusse. L'atto in questione si limitava a riportare i riferimenti normativi della materia oltre alla descrizione esemplificativa della procedura informatica con l'indicazione di una casistica esemplificativa. L'amministrazione aveva opposto due argomenti alla richiesta di accesso. Il primo che i codici sorgente dell'algoritmo non integrerebbero gli estremi del documento amministrativo di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990. Il secondo che i predetti codici e quindi il relativo software costituirebbero opere dell'ingegno, in quanto tali tutelate dalla normativa in materia di proprietà intellettuale come riconosciuto anche dall'art. 6 del d.lgs. n. 97/2016 in materia di cd. accesso civico. Quello che qui interessa è soffermarsi sul primo punto. Quanto al secondo è abbastanza evidente che se l'amministrazione acquista un servizio per farne uso nella propria attività provvedimentoale, la questione della proprietà intellettuale diviene cedevole.

Il TAR ritiene fondata la richiesta di accesso sulla base di un ragionamento che si basa proprio sulla considerazione che il documento di cui si richiede l'ostensione è amministrativo in quanto provvedimento frutto di un procedimento amministrativo automatizzato. L'algoritmo finisce, osserva il TAR, «per sostanziare esso stesso il... procedimento». Tanto gli atti endoprocedimentali quanto quello finale cui i primi sono preordinati sono posti in essere grazie all'algoritmo. Questo porta a concludere che il software che gestisce l'algoritmo sia da ricondurre «alla categoria del cd. atto amministrativo informatico di cui alla lett. d) dell'art. 22 della legge n. 241 del 1990», che tra i documenti amministrativi menziona ogni rappresentazione *elettromagnetica* del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione. Questa conclusione è sorretta da una serie di osservazioni sulla natura dell'atto amministrativo informatico, basata sulla distinzione tra atto redatto con strumento informatico (scritto al computer con un programma di videoscrittura) e atto a elaborazione elettronica. Anche quest'ultimo sarebbe contemplato nella nozione di cui al suddetto art. 22 poiché è il software che «concretizza la volontà finale dell'amministrazione proceden-

⁵⁰ Stesso presidente, ma diversi consiglieri e relatori.

te; - è con il software che, in definitiva, l'amministrazione costituisce, modifica o estingue le situazioni giuridiche individuali anche se lo stesso non produce effetti in via diretta all'esterno; - il software finisce per identificarsi e concretizzare lo stesso procedimento».

È interessante notare che secondo il TAR la "legittimità" dell'atto amministrativo a elaborazione elettronica non sarebbe da ricercare sulla falsariga della distinzione tra provvedimenti discrezionali e vincolati, ma sulla possibilità, «che tuttavia è scientifica e non invece giuridica, di ricostruzione dell'iter logico sulla base del quale l'atto stesso possa essere emanato per mezzo di procedure automatizzate quanto al relativo contenuto dispositivo». Questa affermazione rientra in una complessiva legittimazione del provvedimento amministrativo automatizzato che si fonda sull'argomento secondo cui fare ricorso all'elaborazione elettronica ai fini della definizione del contenuto dell'atto, implica una decisione organizzativa relativa alla metodologia prescelta dall'amministrazione ai fini dell'articolazione e dello svolgimento del procedimento amministrativo alternativa rispetto a quella tradizionale della materiale acquisizione al procedimento caso per caso di tutti gli elementi decisivi ai fini dell'assunzione della decisione finale. Il fatto che il software sia compilato mediante linguaggi di programmazione che sono solitamente incomprensibili sia al funzionario che ne fa uso sia al privato destinatario dell'atto non è avvertito come un problema. Si è in presenza, infatti, della legittima scelta discrezionale dell'amministrazione di ricorrere a uno strumento innovativo disponibile 'sul mercato'. Occorre osservare che in questo caso i giudici sono spinti a ragionare in tal modo – da essi stessi definitivo "innovativo" – anche in virtù dell'oggetto del giudizio e della linea di difesa dell'amministrazione. La posta in gioco era infatti la definizione del software come 'documento amministrativo' suscettibile di accesso, negata sulla base dell'argomento – in parte richiamato nei paragrafi precedenti – secondo cui le decisioni dell'amministrazione verrebbero prese a monte dell'elaborazione elettronica e quindi è in tale momento che la 'volontà' dell'amministrazione produce gli effetti giuridici tipici del provvedimento, che il software si limiterebbe a rendere efficaci. Per legittimare l'accesso al 'dato' che in effetti è quello che realmente interessa la persona lesa dal provvedimento – ossia l'esito dell'applicazione dell'algoritmo – il TAR segue la strada più ovvia, vale a dire quella di individuare in questa operazione il momento attizio (il provvedere) e quindi il 'documento' oggetto del diritto di accesso. Che questo rappresenti il frutto di una legittima scelta organizzativa dell'amministrazione è un sottoprodotto di questa linea argomentativa (un *obiter dictum*) che viene comple-

tamente ribaltata nella successiva sentenza, ove invece la questione attiene direttamente alla legittimità di tale scelta organizzativa. Ciò che vale ancora la pena di notare a proposito della sentenza del TAR Lazio del 2017 è che in essa non vi è alcun riferimento all'art. 22 del GDPR né al problema del fondamento legale della decisione automatizzata⁵¹.

Nel caso della sentenza T.A.R. Lazio-Roma, Sezione III-bis 10 settembre 2018, n. 9227, i ricorrenti, un gruppo di docenti di scuola secondaria, avevano impugnato l'esito di una procedura nazionale di mobilità, lamentando che il relativo piano straordinario fosse stato completamente demandato a un algoritmo. In questo caso il TAR afferma senza mezzi termini che, mancando nella fattispecie «una *vera e propria* attività amministrativa, essendosi demandato a un *impersonale* algoritmo lo svolgimento dell'intera procedura»⁵², la decisione impugnata sia illegittima. La dialettica impersonalità/umanità esaminata al § 4 è la chiave di volta nel ragionamento del TAR, secondo cui la relazione del privato con i pubblici poteri non può essere mortificata e compressa «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». Non vi è «complicazione o ampiezza ... di una procedura amministrativa, [che possa] 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 provvedimenti incisivi di posizioni giuridiche soggettive di soggetti privati e di conseguenziali ovvie ricadute anche sugli apparati e gli assetti della pubblica amministrazione». Viene richiamata in proposito quell'interpretazione dell'attività amministrativa procedimentalizzata, imperniata sulla partecipazione di cui al cap

⁵¹ Il diritto di accesso all'algoritmo della decisione automatizzata appare essere un punto acquisito tanto nel GDPR quanto nella pratica nei vari ordinamenti. Una casistica per alcuni versi simile a quella oggetto della sentenza del TAR si è avuto per esempio in Catalogna a proposito del diritto a conoscere il codice sorgente del programma informatico utilizzato per la designazione dei membri degli organismi pubblici che controllano l'esito degli esami di ammissione all'università. La Commissione di garanzia al diritto di accesso all'informazione pubblica (Comissió de Garantia del dret d'accés a la informació pública) ha in diverse occasioni statuito che «El codi font d'un programa informàtic emprat per l'Administració en la designació dels membres de tribunals avaluadors constitueix informació pública als efectes de l'article 2.b de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern» (Resolució 200/2017, de 21 de juny; Resolució de 21 de setembre de 2016, d'estimació de les Reclamacions 123/2016 i 124/2016 (acumulades)).

⁵² Tutte le frasi in corsivo qui e nelle citazioni successive sono aggiunte dall'A.

IV della legge 241/1990 e sull'obbligo di motivazione, che ne radica il fondamento nell'art. 97 Cost. A questo "plesso normativo" viene ricondotto anche ciò che nella sentenza si definisce «principio ineludibile dell'interlocuzione personale intessuto nell'art. 6 della legge sul procedimento e a quello ad esso presupposto di istituzione della figura del responsabile del procedimento». Rispetto a quanto osservato nel § 4, in questo caso, però, ciò che lì abbiamo chiamato "principio antropomorfo" non costituisce un meta-principio tendenziale, ma un vero e proprio sbarramento alle decisioni automatizzate. Questo il passaggio più emblematico: «Il Collegio è del parere che le procedure informatiche, finanche ove pervengano al loro maggior grado di precisione e addirittura alla perfezione, *non possano mai soppiantare*, sostituendola davvero appieno, l'attività cognitiva, acquisitiva e di giudizio che solo un'istruttoria affidata a un funzionario persona fisica è in grado di svolgere...».

Si tratta di un ribaltamento completo di prospettiva che colpisce per la sua assolutezza⁵³. L'IA è bocciata su tutta la linea proprio in ordine a quegli elementi, oggetto della discussione in corso che si è analizzata in questo articolo, che ne possono rappresentare – con tutte le cautele del caso – una forma decisionale desiderabile. L'impersonalità del software ne farebbe un agente privo di "capacità valutazionali". Un'affermazione, questa, controversa sul piano scientifico, ma che probabilmente sta a indicare una forse istintiva adesione dei giudici a quell'insieme – ineffabile – di valori che fanno delle decisioni umane qualcosa di tutto sommato ancora in parte misterioso. Il solo modo per tenere a bada questo mistero è la "tradizionale e garantistica istruttoria procedimentale". Anche in questo caso – e questo è l'unico elemento che accomuna le due sentenze – non vi è, peraltro, alcun riferimento all'art. 22 del GDPR o al problema del fondamento legale della decisione automatizzata. Prendendo alla lettera quanto afferma il TAR, bisognerebbe giungere alla conclusione che una norma di legge che prevedesse la decisione amministrativa automatizzata sarebbe incostituzionale. In realtà, nella sua assolutezza, la posizione del TAR appare infondata, semplicemente perché non si può affermare che il principio di imparzialità, con i suoi corollari, sia incompatibile con l'affidare qualunque decisione amministrativa ad agenti di IA. Altro, come ricordato in precedenza, è la necessità di garantire la possibilità di comprendere la ragione dell'esito dell'applicazione dell'algoritmo in una circostanza concreta.

⁵³ I precedenti che vengono richiamati nel corpo della sentenza sono tutti non pertinenti rispetto alla posizione assunta del TAR, riguardanti casi di cattivo funzionamento della piattaforma informatica.

I giudici in questo caso non ritengono di dare rilievo alla differenza tra decisioni discrezionali e atti vincolati cui si accenna invece nella precedente decisione. A partire dal ricordato rapporto australiano, vi è, però, un vasto accordo in letteratura⁵⁴ sul fatto che quando l'operazione da intraprendere sia esclusivamente una questione di deduzione applicativa⁵⁵, i vantaggi del processo decisionale automatizzato possono superare i suoi inconvenienti. Si sostiene apertamente che le decisioni automatizzate consentano un'attuazione più coerente del diritto scritto di quanto non possa essere fatto da funzionari umani e in ultima analisi un miglioramento dello stato di diritto⁵⁶. D'altronde, come si è cercato di dimostrare in altra occasione, ove si scelga una "strategia delle regole" rispetto a una basata sul potere discrezionale, il ruolo della procedura assume una valenza differente da quella tradizionalmente associata al ricorso allo strumentario dei vizi del provvedimento e della tutela giurisdizionale costitutiva⁵⁷. Questo, peraltro, non significa, come giustamente notato dalla stessa Sezione del TAR Lazio solo un anno prima, che la linea di discriminazione tra desiderabilità o meno delle decisioni automatizzate passi lungo il confine tra discrezionalità e vincolatezza. Semplicemente, al momento per quest'ultima è più semplice determinare e comprendere le condizioni di operatività dell'IA⁵⁸. La rivoluzione

⁵⁴ Anche nella dottrina italiana ancor prima del citato rapporto. Cfr. F. Saitta, *Le patologie dell'atto amministrativo elettronico e il sindacato del giudice amministrativo*, in *Rivista di diritto amministrativo elettronico*, 2003, p. 17. Per una rassegna delle opinioni al riguardo, cfr. P. Otranto, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in *federalismi.it*, Ln. 2/2018, pp. 15 ss., che nota che «l'ipotesi meno problematica riguarda l'atto amministrativo c.d. vincolato»; F. Costantino, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, 2012, Napoli, pp. 173 ss.

⁵⁵ Cfr. S. Civitarese Matteucci, *La forma presa sul serio*, cit., p. 474.

⁵⁶ A. Le Sueur, *A Robot Government: Automated Decision-making and its Implications for Parliament*, in A. Horne, A. Le Sueur, eds, *Parliament: Legislation and Accountability*, Hart Publishing, Oxford, 2016.

⁵⁷ S. Civitarese Matteucci, *op. ult. cit.*, pp. 224 ss.

⁵⁸ Come si è osservato all'inizio di questo articolo, la strada da percorrere perché si possa anche cominciare a parlare di una vera e propria intelligenza comparabile a quella umana occorre compiere ancora una lunga strada. La ricerca applicata in questo campo che più si è spinta in questa direzione è quella sul cosiddetto "deep learning", una branca dell'apprendimento automatico che cerca di imitare i processi attraverso i quali gli esseri umani apprendono usando reti neurali artificiali particolarmente grandi e complesse (Cfr. R. Hof, *Deep learning: With massive amounts of computational power, machines can now recognize objects and translate speech in real time. Artificial intelligence is finally getting smart*, in *MIT Technology Review*, 2013, <https://www.technologyreview.com/s/513696/deep-learning/>), ma al momento questi sistemi sono in grado di elaborare nozioni che richiedono in modo ancora significativo un intervento umano per renderle utilizzabili (M.L. Cummings,

tecnologica in atto pone di fronte ai soggetti cui è demandato disegnare gli ambienti decisionali una nuova alternativa che in parte si sovrappone e in parte affianca quella tra strategia delle regole e strategia della funzione appena ricordata, vale a dire quella tra strategia decisionale antropomorfa e strategia decisionale automatizzata. Il punto, quindi, è che tale strategia sia consapevolmente scelta da coloro che conferiscono i poteri all'amministrazione. Anche perché si tratta di una scelta non esente da problemi. Il primo è proprio il rischio di errore nel momento in cui – a esempio nei sistemi *rule-based* – si traduce in algoritmo l'interpretazione di disposizioni giuridiche che può essere in sé non pacifica e mutare nel tempo o mutare in base al contesto.

Sulla questione dei potenziali errori, che trasposti sul piano dell'attività amministrativa potrebbero essere tradotti in vizi del provvedimento, si sofferma per esempio il rapporto del Consiglio d'Europa sull'IA citato in precedenza. Una fonte di errore può essere costituita proprio dall'uso di grandi insiemi di dati, che potrebbero essere affetti in partenza da imprecisioni e carenze che occorrerebbe puntualmente verificare prima di immetterli nel processo decisionale. Vi sono inoltre errori che possono essere generati direttamente dai sistemi esperti, differenti dagli errori umani. Errori propri della macchina che un umano non avrebbe commesso sono riportati per esempio nella letteratura sulla sperimentazione delle automobili a guida automatizzata⁵⁹. In generale, secondo il rapporto non è possibile operare un bilanciamento tra i possibili errori dell'IA e quelli umani allo scopo di decidere una volta per tutte quale sia la strategia migliore, ma occorre procedere per via graduale e casistica.

In definitiva, gli argomenti impiegati dal TAR nella sentenza del 2018 sono rilevanti, ma acquisterebbero di spessore e offrirebbero maggiori possibilità di stabilire una relazione regolativa con l'evoluzione tecnologica in corso – che è difficile possa essere fermata erigendo una sorta di 'barriera epistemica' – se affrontati nella prospettiva del principio di legalità nel senso poco sopra specificato. In concreto, il provvedimento automatizzato in questione poteva essere annullato semplicemente perché – essendo ricavabile dall'ordinamento giuridico vigente un meta-principio antropomorfo

Artificial Intelligence and the Future of Warfare, in M.L. Cummings, H.M. Roff, K. Cukier, J. Parakilas, H. Bryce, *Artificial Intelligence and International Affairs. Disruption Anticipated*, Chatham House Report, 2018, p. 13 (<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-06-14-artificial-intelligence-international-affairs-cummings-roff-cukier-parakilas-bryce.pdf>).

⁵⁹ Cummings, cit., 2.

– il primo non era previsto dalla legge. Per la stessa ragione esso violava l'art. 22 del GDPR, il quale come visto prevede non solo che la decisione automatizzata sia autorizzata dal diritto dell'Unione o dello Stato membro, ma anche che tale 'autorizzazione' preveda misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato. Allo stesso tempo, la serietà di quegli argomenti induce a prendere in più attenta considerazione le condizioni della legalità di cui si sta ragionando, al di là della mera esigenza dell'attribuzione di potere. La norma di conferimento, in altre parole, dovrebbe prendere seriamente in considerazione i valori procedurali sopra richiamati a garanzia di diritti anche costituzionali delle persone.

7. Il principio di stretta legalità/tipicità delle decisioni amministrative automatizzate

Fin qui si è visto che vi sono buoni argomenti per sostenere che il potere di emanare una decisione automatizzata debba essere conferito dalla legge. Ci si chiede, tuttavia, alla luce di quanto osservato nel paragrafo precedente, se possiamo ritenere sufficiente una norma generale di conferimento. È opportuno chiarire a questo punto un aspetto rimasto in ombra di tale ipotetica norma di conferimento di 'potere algoritmico'. Siccome in questo articolo si è respinta l'idea secondo cui gli agenti artificiali (gli automi) dovrebbero divenire oggetto di diritti e doveri, allo stesso modo si può affermare soltanto in modo figurato che a essi si conferiscono poteri⁶⁰. Il punto è che quando si disegna un ambiente decisionale si dovrebbe oggi anche contemplare l'ipotesi di conferire a un apparato amministrativo il compito di ricorrere a un software per prendere decisioni che già altre norme hanno demandato a allo stesso apparato amministrativo. Come si vedrà tra un momento, si può anche parlare a questo proposito di una sorta di legalità di secondo grado. È questa investitura che conferisce copertura legale all'algoritmo e al tempo stesso consente di mantenere in piedi la catena delle responsabilità politiche e giuridiche in capo a esseri umani.

Ciò detto, possiamo procedere prendendo come termine di discussione alcune disposizioni presenti nell'ordinamento giuridico spagnolo che sembrano avere caratteristiche tali da ricavarne una norma generale di conferimento. L'art. 41 della l. 40/2015 sul *Régimen Jurídico del Sector*

⁶⁰ Per una discussione di questo aspetto cfr. anche M. Perry, A. Smith, *iDecide: the legal implications of automated decision-making*, in *Federal Judicial Scholarship*, 2014, <http://www.austlii.edu.au/journals/FedJSchol/2014/17.html>

Público prevede che l'azione amministrativa possa essere svolta attraverso un sistema informativo opportunamente predisposto in modo che non sia necessario l'intervento di una persona. Il primo comma di questo articolo, rubricato *Actuación administrativa automatizada* dice che «Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público». Si tratta, a ben vedere, soltanto di una definizione. La dottrina⁶¹ e la prassi⁶² la intendono, però, come una disposizione permissiva probabilmente sulla base di quanto prevede il secondo comma: «En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación». Si ritiene, vale a dire, che sia sempre possibile ricorrere alla decisione automatizzata a condizione che venga stabilito in anticipo dalla stessa amministrazione titolare del potere di provvedere in via ordinaria quali sono gli organi delegati a definire le specifiche tecniche, la programmazione, la manutenzione, il controllo di qualità e se necessario la revisione del sistema di informazione e del suo codice sorgente.

Siamo in presenza, pertanto, di una norma che soddisfa in una certa misura il principio di legalità attraverso l'attribuzione in termini generali del potere di qualunque amministrazione pubblica di individuare al proprio interno gli organi responsabili del disegno e della gestione del software. Tali organi sono ritenuti 'responsabili' anche nel senso di essere quelli cui il provvedimento si imputa ai fini della tutela giurisdizionale. L'art. 41.2 sopra riportato aggiunge che «asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación». La domanda che vogliamo porre è se una tale versione del principio di legalità soddisfi il requisito della c.d. legalità sostanziale. Il principio di legalità racchiude in sé

⁶¹ I. Martín Delgado, *La riforma dell'amministrazione digitale*, cit., pp. 143-145.

⁶² V. per esempio la «RESOLUCIÓN de 3 de Junio de 2014 de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se regulan las actuaciones administrativas automatizadas a través de sistemas de información de su ámbito de competencias, así como la creación del sello electrónico de la subsecretaría» (<https://sedeminhap.gob.es/SiteCollectionDocuments/Normativa/Resolucion-Subsecretaria-actuaciones-automatizadas-y-sello-electronico.pdf>). Ringrazio per la segnalazione il prof. Isaac Martín Delgado.

due significati alquanto diversi⁶³. Da un lato esso si riconduce all'ideale della divisione dei poteri e in particolare al controllo del Parlamento sull'esecutivo. Un corposo orientamento individua una intrinseca razionalità nelle disposizioni normative aventi la forma della legge parlamentare in ragione delle garanzie procedurali che questa presuppone, quali la dialettica maggioranza-minoranza, la pubblicità, il controllo di costituzionalità, etc. Da questo punto di vista, in astratto, anche il mero conferimento di un potere senza alcuna qualificazione risponde all'ideale del governo delle leggi. Vi è un secondo significato relativo invece alla necessità che i poteri conferiti siano specificati nel loro contenuto, sia quanto alle modalità di esercizio sia quanto alle conseguenze che derivano dal loro esercizio (tipicità). Questo secondo significato – spesso chiamato 'legalità sostanziale' – non è necessariamente complementare al primo, se non nei casi in cui esso derivi dall'applicazione di una specifica riserva di legge. A ogni modo, quando si vuole enfatizzare la portata garantistica del principio di legalità si tende a raccomandare che entrambe le accezioni siano presenti nella norma di conferimento o almeno che sia una norma legislativa di conferimento a determinare le condizioni per assicurare la legalità sostanziale. Quindi, se è necessario che il potere sia conferito dalla legge formale (non ammettendosi se non in casi straordinari poteri amministrativi auto-attribuiti) è possibile che la 'sostanza' sia specificata mediante atti non legislativi purché a contenuto generale, al limite anche emanati dallo stesso soggetto cui è conferito il potere decisionale. La suddetta norma della legge spagnola sul *Régimen Jurídico del Sector Público* a prima vista sembra riconducibile a questo schema. A più attenta osservazione non è così, poiché la sola condizione che secondo tale fattispecie rende operabile la decisione automatizzata è la previa individuazione di un organo responsabile, che dovrà porre in essere attività che sono solo genericamente indicate nel loro contenuto. Se ne trova conferma nella "risoluzione" del Sottosegretariato del Ministero del Tesoro citata alla nota 62. Sotto questo profilo tale permesso generale non è tra l'altro conforme ai requisiti richiesti dall'art. 22.2 del GDPR (nei casi in cui questo trovi applicazione, vale a dire quando vi sia trattamento di dati), che come sappiamo esige che siano le stesse norme giuridiche degli Stati o dell'Unione che permettano il ricorso alla decisione automatizzata a fissare al tempo stesso misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e degli interessi in relazione alla specifica tecnologia impiegata.

⁶³ Cfr. S. Civitarese Matteucci, *Il significato formale dell'ideale del "governo delle leggi" (Rule of Law)*, in *Dir. Amm.*, 2011, pp. 29 ss., cui si rinvia anche per i riferimenti bibliografici relativi a quanto si espone *infra* nel testo.

Una norma generale permissiva dell'uso dell'algoritmo decisionale così formulata non è sufficiente evidentemente a tipizzare una certa relazione tra un determinato provvedimento tipico (una competenza) e un certo software. A tale riguardo occorre tornare alla specificità dell'IA posta in relazione con il principio di legalità. Come si è osservato nel secondo paragrafo di questo articolo, vi è chi ritiene che il ricorso al provvedimento elettronico avrebbe una valenza solo interna, organizzativa, quindi estranea al profilo relazionale (modifica di posizioni giuridiche di altri soggetti) proprio della ordinaria legalità amministrativa. Sebbene si sia visto come vi sono buone ragioni a sostegno della tesi di un autonomo fondamento legale del ricorso all'algoritmo, si deve al tempo stesso riconoscere che dal punto di vista materiale la misura da adottare è in effetti in senso lato organizzativa. Non a caso si è parlato di reingegnerizzazione dell'attività amministrativa. Come accennato poco sopra, il tipo di legalità cui ci si riferisce potrebbe essere definito di secondo grado nel senso che si applica a poteri conferiti o comunque riferibili, in base al principio antropomorfo, in prima battuta a esseri umani. Prendiamo a termine di paragone una tipologia di potere comunemente chiamata di secondo grado, in quanto riferibile a poteri sostanziali che spiegano autonomi effetti giuridici, l'esecutorietà, per la quale si è storicamente posto un problema di legalità, risolto una volta per tutte dalla l. 15/2005 con l'aggiunta dell'art. 21-ter alla l. 241/1990⁶⁴. Questo articolo contiene una norma generale permissiva che rinvia però a norme legislative di conferimento a ciascuna amministrazione in riferimento a specifiche fattispecie di poteri 'primari' tanto del potere di imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi da questi scaturenti quanto del potere di provvedere all'esecuzione coattiva di tali obblighi. Il risultato è che il potere di esecuzione, pur previsto in generale, esiste soltanto se è specificamente attribuito da una norma di legge in relazione a un determinato provvedimento tipico che richieda alcuna forma di esecuzione.

L'idea, anche se espressa in termini più generici, che uno schema analogo dovrebbe valere per l'esercizio del provvedimento automatizzato si rinviene in letteratura. La questione della base legale del processo decisionale automatizzato è dibattuta, per esempio, anche nel Regno Unito, oltre che in Australia come visto. La necessità di una base legale espressa per l'automazione è stata giustificata mediante una sorta di interpretazione *a contrario*, rilevando l'esistenza di disposizioni che stabiliscono espressamente che un certo tipo di decisioni sia adottato o da un funzionario ovvero da

⁶⁴ Cfr. al riguardo M. D'Angelosante, *L'azione amministrativa dalla efficacia alla esecuzione nella riforma della legge 241 del 1990*, in *Dir. Amm.*, 2009, pp. 723-794.

un computer per il cui funzionamento il primo sia responsabile⁶⁵. Quanto all’Australia, si ritiene che «it cannot be assumed that a statutory authority vested in a senior public servant which extends by implication to a properly authorised officer, will also extend to an automated system; nor that authority to delegate to a human decision-maker will permit “delegation” to an automated system. Authority to use such systems should be transparent and express».⁶⁶ Vale a dire, che se il conferimento di potere decisionale a una certa autorità può essere intesa come implicitamente estesa ad altri uffici della stessa o anche dalla prima delegata ad altri, la “delegazione” a sistemi esperti deve essere sempre espressa⁶⁷.

In un certo senso, la legalità espressa nei classici termini della tipicità del potere è più importante di un generale riconoscimento delle decisioni mediante IA. In effetti, l’esigenza della specifica legalità sostanziale che si richiede all’IA applicata all’attività amministrativa, così come avviene per i singoli poteri esecutori, non può che essere riferita a ciascuna singola fattispecie di ‘potere primario’ se si vogliono assicurare i “valori del diritto amministrativo” difesi dal TAR Lazio nella sentenza del settembre 2018 e che si possono rinvenire anche nei documenti analizzati nel § 3. Questo non significa che sia necessario o desiderabile che tutta la disciplina sia riservata a fonti primarie. Nel quadro di una cornice legislativa che stabilisca una serie di regole comuni, l’individuazione delle singole fattispecie (stante il fatto che gli effetti giuridici sui destinatari sono determinati comunque dalle norme che conferiscono i poteri ‘primari’) potrebbe essere demandata a regole disegnate sulle caratteristiche e le specificità dei diversi apparati e procedimenti da automatizzare.

L’espressione “valori del diritto amministrativo” è impiegata come abbiamo visto nel rapporto australiano di inizio millennio. Sulla stessa falsariga più di recente una studiosa in un articolo sull’e-government in Danimarca, paese leader a livello mondiale in questo settore, descrive il nuovo principio definito ‘*Administrative Law by Design*’⁶⁸, in base al quale l’intero

⁶⁵ A. Le Sueur, *A Robot Government...*, cit., 184.

⁶⁶ M. Perry, A. Smith, *iDecide: the legal implications of automated decision-making*, cit.

⁶⁷ Viene citata come esempio la clausola 495A(1) del Migration Act 1958 (Cth) secondo la quale: «The Minister may arrange for the use, under the Minister’s control, of computer programs for any purposes for which the Minister may, or must, under the designated migration law: (a) make a decision; or (b) exercise any power, or comply with any obligation; or (c) do anything else related to making a decision, exercising a power, or complying with an obligation».

⁶⁸ H.M Motzfeldt, *The Danish Principle of Administrative Law by Design*, in *European Public Law*, 2017, pp. 739-754.

processo di sviluppo, programmazione e utilizzo dell'amministrazione digitale deve garantire la sua integrazione con la legislazione pertinente e i principi non scritti del diritto amministrativo. Questo precetto è ritenuto particolarmente importante in quell'ordinamento giuridico quando si tratta di sistemi decisionali in cui «la posizione legale del cittadino è predeterminata dall'interpretazione delle regole stabilite dall'algoritmo»⁶⁹. In altre parole, questo principio incoraggia un approccio proattivo volto a regolare l'ideazione, lo sviluppo e l'applicazione delle misure tecnologiche piuttosto che i singoli casi che sono trattati successivamente mediante il software. Una delle conseguenze di questo approccio è che l'Ombudsman danese – l'organo che in quell'ordinamento giuridico è il principale 'formante' del diritto amministrativo – ha introdotto una sorta di obbligo di studio di impatto di buona amministrazione dell'uso dell'IA a cura dell'amministrazione che intenda farvi ricorso, il quale deve fornire all'Ombudsman un'accurata descrizione del tipo di casi e procedure nel settore da automatizzare accompagnata da una rigorosa analisi delle regole formali e sostanziali ordinariamente seguite. Alla base di questa valutazione d'impatto vi è la regola secondo cui l'IA non dovrebbe essere usata dall'amministrazione pubblica a meno che non sia possibile provare che siano rispettati tutti i requisiti legali ordinariamente previsti.

A tale riguardo è importante richiamare il principio meta-etico che secondo Floridi e altri (*supra* § 3) dovrebbe governare l'impiego dell'IA nel settore pubblico, vale a dire la necessità di individuare un bilanciamento tra la quantità di potere che si delega a una macchina e quello che si mantiene agli esseri umani. Il criterio o principio di "meta-autonomia" raccomanda che gli esseri umani abbiano il potere di decidere quali decisioni prendere, esercitando la libertà di scegliere dove necessario, e cedendola, mediante una scelta comunque revocabile, nei casi in cui ragioni imperative, come l'efficacia, possono ritenersi prevalenti sulla rinuncia al controllo sul processo decisionale. Le bozza di linee guida elaborata dal Gruppo di esperti di alto livello sull'IA della Commissione UE, a sua volta, specifica che una IA affidabile deve basarsi sulla specificazione delle misure adottate per informare sulla precisione, le ragioni e i risultati del processo nel caso tanto di sistemi *rule-based* quanto di quelli basati sull'apprendimento, indicando sia il metodo di programmazione sia la selezione degli scenari o i casi di test utilizzati per convalidare il sistema, nonché lo specifico metodo di addestramento dell'algoritmo. In tal modo si perseguono valori come quelli della trasparenza e dell'obbligo di motivazione, mentre altri valori come

⁶⁹ H.M. Motzfeldt, cit., 743.

quelli della completezza dell'istruttoria e della partecipazione dovrebbero essere oggetto di specifici adattamenti del software. Si pensi per esempio a una decisione automatizzata preliminare che possa diventare definitiva entro un termine solo a seguito di contraddittorio con l'interessato.

È tale architettura – orizzontale rispetto ai vari settori dell'amministrazione ai diversi livelli di governo – che dovrebbe essere oggetto di disposizioni di legge che diano luogo a una sorta di norma generale permissiva. Ciò che del resto è richiesto dal GDPR nel caso di trattamento e profilazione di dati. Come si accennava più sopra, invece, lo specifico conferimento di potere all'IA potrebbe essere oggetto di disposizioni giuridiche non necessariamente legislative – stante il carattere derivato o secondario di tale potere – quali regolamenti o atti a contenuto generale che a loro volta si conformino ai detti principi e soddisfino l'esigenza di tipicità propria della legalità sostanziale. Entro questa struttura garantistica, al cui vertice vi è il ricordato meta-principio di autonomia, bisognerebbe assicurare un elemento di flessibilità – evocato dall'idea dell'*Administrative Law by Design* – che peraltro anch'esso assume valenza garantistica, vale a dire la capacità di adattamento del sistema ai valori del diritto amministrativo nella fase di scelta e programmazione dell'algoritmo in luogo del procedimento antropomorfo. Si potrebbe, conclusivamente, dire che la legalità propria dell'IA applicata all'attività decisionale dell'amministrazione pubblica dovrebbe rispondere a un criterio incrementale, che ben si concilia con questa sorta di inversione del normale operare del principio di legalità, nel quale vale a dire la garanzia della tipicità risulterebbe prevalentemente affidata a fonti non primarie e a una tecnica di apprendimento per prove ed errori.

Administrative Automated Decision Making and the Rule of Law

This article deals with the issue of the relationship between public administration automated decision making and the rule of law. It aims at demonstrating that there is a necessity to found administrative decision made by algorithmics on a clear legal mandate by the lawmakers rather than conceiving of it just as an organisational tool in the hands of bureaucracy. This is also useful to overcome a sterile dispute between 'humanity' and 'robotics' sometimes surfacing in the case law as well. The exigent idea of the rule of law (principle of legality) here advocated, though, must be carefully tailored to meet the peculiar characteristics of the phenomenon to regulate.

Keywords: Decision Making, Public Administration, Artificial intelligence, Rule of Law.

Stefano Civitarese Matteucci, Professore ordinario di diritto amministrativo, Dipartimento di scienze giuridiche e sociali, Università di Chieti-Pescara, viale Pindaro, 42, stefano.civitarese@unich.it.

