



L'evoluzione della PA digitale e il quadro normativo

Lezione 1

Week 1 Digitalizzazione e automazione del procedimento amministrativo

INTRODUZIONE ALLA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

Cos'è la digitalizzazione amministrativa?

- **Definizione:** Processo di trasformazione che sostituisce i supporti cartacei con tecnologie digitali
- **Obiettivo:** Ottimizzare efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa
- **Portata:** Riorganizzazione completa dei procedimenti, non semplice trasposizione digitale

Principi fondamentali

- Semplificazione amministrativa
- Trasparenza dell'azione pubblica
- Celerità dei procedimenti
- Razionalizzazione delle risorse

Introduzione alla PA digitale

- **Definizione:** La digitalizzazione dell'attività amministrativa rappresenta la trasformazione della PA attraverso l'implementazione sistematica delle tecnologie digitali
- **Obiettivi principali:**
 - Migliorare efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa
 - Rendere la PA più accessibile, trasparente e performante
 - Semplificare i rapporti tra amministrazione, cittadini e imprese

EVOLUZIONE NORMATIVA: DALLE ORIGINI AL CAD

- **D.Lgs. 39/1993 (art. 3, c. 1 - ora abrogato):**

"Gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati"

- Primo riconoscimento normativo per la predisposizione informatica degli atti amministrativi
- Problematica iniziale: digitalizzazione vista come mera trasposizione di documenti cartacei in formato elettronico senza reale riorganizzazione dei processi

La digitalizzazione nella L. 241/1990

- . **Art. 3-bis L. 241/1990** (introdotto con D.L. 77/1995, modificato da D.L. 76/2020):

"Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati«

- . **Principio "Digital First"**: organizzazione ed erogazione prioritariamente digitale dei servizi burocratici
- . **Criticità**: Nonostante la formalizzazione dell'uso di strumenti digitali, permangono difficoltà nell'attuazione di una completa digitalizzazione delle procedure

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) - D.Lgs. 82/2005

- **Emanazione:** D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82
- **Finalità:** Corpus normativo fondamentale per la digitalizzazione della PA
- **Elementi chiave originari:**
 - Definizione di documento informatico e firma digitale
 - Introduzione della PEC (Posta Elettronica Certificata)
 - Istituzione del diritto all'uso delle tecnologie (art. 3 CAD)
 - Base per la cittadinanza digitale

Evoluzione del CAD - Le principali riforme

- **D.Lgs. 159/2006:** Introduzione di disposizioni su conservazione dei documenti informatici e interoperabilità
- **D.Lgs. 179/2016 e D.Lgs. 217/2017 (Attuativi della Legge Madia n. 124/2015):**
 - Revisione profonda per attuare l'Agenda digitale italiana
 - Definizione dei diritti di cittadinanza digitale
 - Coordinamento con il Regolamento UE 910/2014 (eIDAS)
 - Implementazione di SPID, CIE, domicilio digitale
 - Disposizioni su servizi pubblici digitali, interoperabilità, open data e riuso software

L'AUTOMAZIONE DEI PROCEDIMENTI: LE BASI GIURIDICHE



Art. 3 bis l. n. 241/1990

Dispone che le PA agiscano mediante strumenti informatici e telematici nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati, al fine di conseguire maggiore efficienza



Art. 41 CAD

Prevede che le PA gestiscano i procedimenti utilizzando le tecnologie dell'informazione



Art. 30 d. lgs. 36/2023

Autorizza l'automazione nelle attività di appalto mediante IA e tecnologie di registri distribuiti

La cittadinanza digitale nel CAD

- **Art. 3 CAD - Diritto all'uso delle tecnologie:**

"Chiunque ha il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo, fermi restando i diritti delle minoranze linguistiche riconosciute"

- **Strumenti principali:**

- Identità digitale (SPID, CIE)
- Domicilio digitale
- Diritto di accesso ai servizi online

DIGITALIZZAZIONE DELLE FASI DEL PROCEDIMENTO



Fase di iniziativa

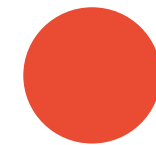
Istanze digitali e avvio
automatizzato



**Fase
istruttoria:**
Raccolta digitale
delle informazioni e
verifiche automatiche



**Fase
partecipativa**
Nuove modalità di
accesso e intervento



Fase decisoria
Supporto alla
decisione fino
all'automazione



Strumenti operativi essenziali

- Fascicolo informatico:
Raccolta organica di
documenti digitali
- Banche dati interconnesse:
Condivisione e accesso alle
informazioni
- Sistemi di conservazione
digitale: Unica modalità di
archiviazione legalmente
valida

AUTOMAZIONE DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO - DEFINIZIONE E CONTESTO

- **Definizione:** utilizzo di sistemi informatici, algoritmi e intelligenza artificiale per lo svolgimento di fasi istruttorie o decisionali all'interno del procedimento amministrativo
- **Differenza con la digitalizzazione:**
 - **Digitalizzazione:** conversione di informazioni in formato digitale
 - **Automazione:** sistemi che elaborano informazioni e assumono decisioni con intervento umano limitato o assente
- **Principali applicazioni:** istruttoria, raccolta dati, verifica requisiti, adozione di atti vincolati

Automazione nella normativa italiana

IL CAD

Art. 41 CAD - Procedimento e fascicolo informatico:

"1. Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Per ciascun procedimento amministrativo di loro competenza, esse forniscono gli opportuni servizi di interoperabilità o integrazione, ai sensi di quanto previsto dagli articoli 12 e 64-bis."

- **Interpretazione:** base legale generale per il ricorso all'automazione di segmenti del procedimento amministrativo
- **Dibattito dottrinale:** non è chiaro se autorizza l'adozione di provvedimenti interamente automatizzati in assenza di specifiche disposizioni

Automazione nella normativa italiana

Settori specifici

Nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023)

. Art. 30 - Digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti:

"1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti provvedono, ove possibile, ad automatizzare le proprie attività ricorrendo a soluzioni tecnologiche, ivi incluse l'intelligenza artificiale e le tecnologie di registri distribuiti, nel rispetto delle specifiche disposizioni in materia.«

- . **Rilevanza:** prima previsione esplicita che autorizza l'automazione e l'uso di IA in un settore specifico dell'attività amministrativa

Regolamento UE 2016/679 (GDPR)

Le decisioni automatizzate

- **Art. 22 GDPR - Processo decisionale automatizzato relativo alle persone fisiche:**

"1. L'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona.

2. Il paragrafo 1 non si applica nel caso in cui la decisione:
a) sia necessaria per la conclusione o l'esecuzione di un contratto tra l'interessato e un titolare del trattamento; b) sia autorizzata dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento, che precisa altresì misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato; c) si basi sul consenso esplicito dell'interessato."

- **Impatto sulla PA:** necessità di una base legale specifica per l'adozione di decisioni amministrative automatizzate

Regolamento UE 2024/1689 (AI ACT)

I sistemi di rischio

- Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale
- **Approccio basato sul rischio:**
 - **Sistemi IA a rischio inaccettabile:** vietati
 - **Sistemi IA ad alto rischio:** obblighi specifici di conformità
 - **Sistemi IA a basso rischio:** obblighi di trasparenza
- **Impatto sulla PA:** Definisce requisiti specifici per i sistemi di IA utilizzati dalle pubbliche amministrazioni, specialmente quelli considerati ad alto rischio

I sistemi di IA ad alto rischio nel settore pubblico (AI Act)

Art. 6 e Allegato III AI Act: I sistemi di IA utilizzati da autorità pubbliche per:

- Valutazione e classificazione delle persone fisiche
- Accesso a servizi e benefici pubblici essenziali
- Applicazione della legge
- Gestione della migrazione, dell'asilo e del controllo delle frontiere
- Amministrazione della giustizia

Obblighi principali:

- Valutazione di conformità prima dell'immissione sul mercato
- Sistema di gestione del rischio
- Documentazione tecnica completa
- Conservazione automatica dei log
- Sorveglianza umana effettiva

Principio di legalità e automazione amministrativa

- **Definizione:** Il potere amministrativo deve essere attribuito e regolato dalla legge
- **Duplice dimensione:**
 - **Legalità formale:** necessità di una base legale per l'attribuzione del potere
 - **Legalità sostanziale:** definizione dei principi e delle regole che devono guidare l'esercizio del potere
- **Problematiche nell'automazione:**
 - Assenza di una disciplina organica sull'utilizzo di algoritmi e IA nella PA
 - Necessità di norme che definiscano quando e come l'amministrazione può ricorrere a sistemi automatizzati
 - Importanza di verificare la conformità degli algoritmi ai principi generali dell'azione amministrativa

Motivazione degli atti amministrativi automatizzati

Art. 3 L. 241/1990 - Obbligo di motivazione:

"1. Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria."

Sfide nell'automazione:

- Opacità degli algoritmi (c.d. **"black box"**)
- Necessità di garantire la comprensibilità delle decisioni automatizzate
- Possibili soluzioni: algoritmi "spiegabili", documentazione tecnica accessibile, intervento umano integrativo

Trasparenza algoritmica

Principi di pubblicità e trasparenza amministrativa:

. Art. 1, c. 1, L. 241/1990:

"L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza [...]"

. Art. 97 Costituzione:

"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione."

Applicazione ai sistemi automatizzati:

- . Necessità di rendere conoscibili le regole tecniche di funzionamento degli algoritmi
- . Apertura del "codice sorgente" per scrutinio pubblico
- . Bilanciamento con la tutela della proprietà intellettuale e del segreto industriale

Partecipazione al procedimento automatizzato

Art. 7 L. 241/1990 - Comunicazione di avvio del procedimento:

"1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. [...]"

Problematiche nell'automazione:

- Difficoltà di intervenire in un procedimento governato da algoritmi
- Necessità di garantire la possibilità di contestare input errati o risultati anomali
- Importanza di prevedere meccanismi di **"human in the loop"** (intervento umano nel processo)

Responsabilità nell'automazione amministrativa

Art. 28 Costituzione:

"I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici."

Questioni specifiche nell'automazione:

- Chi risponde degli errori degli algoritmi? Sviluppatori, amministrazione o funzionari?
- Attribuzione della responsabilità in caso di decisioni automatizzate
- Necessità di un sistema di governance degli algoritmi con chiara catena di responsabilità

Sindacato giurisdizionale sulle decisioni amministrative

Art. 113 Costituzione:

"Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. [...]"

Sfide nel controllo giurisdizionale:

- Complessità tecnica degli algoritmi e difficoltà di verifica da parte dei giudici
- Necessità di nuove competenze tecniche per il giudice amministrativo
- Possibile ruolo di consulenti tecnici d'ufficio specializzati in informatica e IA

PROSPETTIVE FUTURE E SFIDE DELLA PA DIGITALE

- **Intelligenza Artificiale generativa nella PA:** potenzialità e rischi nell'uso di sistemi avanzati di IA
- **Interoperabilità:** necessità di garantire lo scambio di dati e informazioni tra le diverse amministrazioni
- **Piano Triennale per l'Informatica nella PA 2023-2025**
- **Modello di interoperabilità (ModI)**
- **Digital divide:** garantire accessibilità e usabilità dei servizi digitali per tutte le categorie di utenti
- **Formazione del personale:** necessità di nuove competenze digitali per i dipendenti pubblici
- **Bilanciamento tra automazione e intervento umano:** definire quando e come l'automazione può sostituire o affiancare la decisione umana

Prospettive future

Integrazione AI Act e diritto nazionale

- **Armonizzazione normativa:** adeguamento della legislazione italiana
- **Sviluppo di standard:** definizione di protocolli comuni
- **Formazione:** necessità di competenze specifiche nella PA

Bilanciamento fondamentale

- **Innovazione vs protezione:** valorizzare l'efficienza preservando le garanzie
- **Automazione vs discrezionalità:** definire i limiti della decisione automatizzata
- **Tecnologia vs umanità:** mantenere l'elemento umano nei processi decisionali

Grazie!

