



Il procedimento amministrativo automatizzato

Lezione 2

Week 2 Intelligenza artificiale nei procedimenti amministrativi

INTRODUZIONE ALL'IA NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Temi chiave

- Automazione delle decisioni amministrative
- Limiti alla discrezionalità automatizzata
- Casi di studio in Italia e in Europa

La rivoluzione digitale nella PA

. Transizione:

- Dalla "**regula agendi**" tradizionale alla "**regola algoritmica**"
- Dall'amministrazione analogica all'amministrazione digitale

. **Contesto normativo italiano:**

- CAD - D.lgs. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale)
- Art. 3-bis L. 241/1990: "Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica [...]"

. **Dimensione europea:**

- Strategia per il mercato unico digitale in Europa (COM/2015/0192)
- Piano d'azione dell'UE per l'e-government 2016-2020 (COM/2016/0179)

CLASSIFICAZIONE DELL'IA NELLA PA

- **Criteri di classificazione:**

- Per finalità: amministrativa, di servizio, predittiva
- Per ambito di applicazione: sanitario, tributario, scolastico, ecc.
- Per complessità tecnologica: algoritmi semplici vs. machine learning

- **Per grado di automazione:**

- **Automazione parziale:** supporto alla decisione
- **Automazione completa:** determinazione autonoma del contenuto decisorio

AUTOMAZIONE PARZIALE – DECISION SUPPORT SYSTEM

- **Caratteristiche:**

- Elaborazione dati e identificazione correlazioni
- Fornitura di analisi e suggerimenti
- **Decisione finale sempre umana**

- **Status giuridico:**

- Strumento istruttorio potenziato
- Funzionario come "*dominus* del procedimento"

- **Esempio:**

- Sistema di supporto decisionale nel settore sanitario per l'allocazione di risorse
- Sistemi di analisi del rischio tributario per indirizzare controlli fiscali

AUTOMAZIONE COMPLETA – AUTOMATED DECISION MAKING

. **Caratteristiche:**

- Algoritmo determina direttamente il contenuto della decisione
- Emissione dell'atto amministrativo senza intervento valutativo umano
- Predeterminazione informatica di processi decisionali

. **Status giuridico:**

- Regola algoritmica con "piena valenza giuridica e amministrativa"
- "Atto amministrativo informatico«

. **Esempio:**

- Assegnazione automatizzata di benefici standardizzati
- Calcolo automatico di imposte e sanzioni

Natura giuridica dell'algoritmo

- **Qualificazione giuridica:**

- "Atto amministrativo informatico" (Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 8472/2019)
- "Regola amministrativa generale" (Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 2270/2019)

- **Principio espresso dal Consiglio di Stato:**

- "L'algoritmo, ossia la formula tecnica, deve essere considerato a tutti gli effetti come un atto amministrativo informatico«

- **Conseguenze:**

- Applicabilità dei principi e delle regole del procedimento amministrativo
- Sindacabilità in sede giurisdizionale

Limiti all'automazione decisionale – I -

- **Attività vincolata vs. attività discrezionale:**

- Tradizionalmente: automazione ammessa solo per attività vincolata
- Rigido schema sillogistico predeterminato dalla norma

- **Principio classico:**

- La discrezionalità amministrativa richiede valutazioni non riducibili a formule matematiche
- Interesse pubblico concreto non algoritmizzabile

Limiti all'automazione decisionale – II -

- **Evoluzione giurisprudenziale:**

- Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 881/2020: apertura all'uso di tecnologie informatiche nell'attività discrezionale
- Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 1206/2021: legittimità dell'automazione decisionale con adeguate garanzie

- **Principio espresso dal CdS:**

- *"Non si può affermare in assoluto che l'utilizzo di procedure informatizzate sia incompatibile con l'esercizio di attività discrezionale [...] posto che la stessa può essere esercitata in modo automatizzato [...]"* (Cons. Stato, n. 881/2020)

DISCREZIONALI TA' TECNICA E AUTOMAZIONE

- **Definizione:**

- Valutazioni complesse basate su conoscenze specialistiche
- Accertamenti tecnici fondati su regole scientifiche

- **Potenzialità dell'IA:**

- Analisi di grandi moli di dati (big data)
- Miglioramento dell'istruttoria tecnica
- Razionalizzazione delle valutazioni complesse

- **Limiti:**

- Necessità di *explainability* dell'algoritmo
- Possibilità di errori e *bias* sistematici

DISCREZIONALI TA' PURA E AUTOMAZIONE

- **Definizione:**

- Bilanciamento di interessi pubblici e privati
- Comparazione valoriale non riducibile a formula matematica

- **Problematiche:**

- Difficile traduzione in regole logiche rigide
- Rischio di inadeguata considerazione degli interessi

- **Posizione dottrinale:**

- A. Simoncini: *"La discrezionalità amministrativa pura, che implica il bilanciamento di interessi e la definizione dell'interesse pubblico concreto, resta tendenzialmente incompatibile con l'automazione integrale"*

PRINCIPI FONDAMENTALI DEL PROCEDIMENTO ALGORITMICO

- **Principio di legalità** (art. 97 Cost., art. 1 L. 241/1990):
 - Predeterminazione normativa dei presupposti dell'azione amministrativa
 - Conformità dell'algoritmo alle norme attributive del potere
- **Imparzialità e buon andamento** (art. 97 Cost.):
 - Assenza di bias discriminatori
 - Efficienza ed economicità dell'azione
- **Proporzionalità e ragionevolezza:**
 - Adeguatezza dell'automazione al fine perseguito
 - Bilanciamento tra efficienza e tutela dei diritti

PRINCIPIO DI TRASPARENZA ALGORITMICA – I

- **Fondamenti normativi:**

- **Art. 97 Cost.:** "I pubblici uffici sono organizzati [...] in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"
- **Art. 1 L. 241/1990:** "L'attività amministrativa [...] è retta da criteri di [...] pubblicità e di trasparenza [...]"

- **Principio affermato dalla giurisprudenza:**

- Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 2270/2019:
- *"È necessario che sia data piena conoscibilità dell'algoritmo e dei suoi criteri [...] in modo che sia comprensibile sia per i cittadini che per il giudice"*

PRINCIPIO DI TRASPARENZA ALGORITMICA – II

- **Contenuto della trasparenza algoritmica:**

- Conoscibilità della logica di funzionamento dell'algoritmo
- Accessibilità del codice sorgente (ove possibile)
- Comprensibilità dei criteri di decisione

- **Problemi pratici:**

- Complessità tecnica degli algoritmi di IA avanzata
- Difficoltà di spiegazione dei sistemi di machine learning
- Trade-off tra precisione e comprensibilità

- **Soluzione giurisprudenziale:**

- *"La formula tecnica deve essere non solo conoscibile ma anche comprensibile"*
(Cons. Stato, VI, 13 dicembre 2019, n. 8472)

DIRITTO ALLA MOTIVAZIONE ALGORITMICA

- **Fondamento normativo:**

- Art. 3, L. 241/1990: "Ogni provvedimento amministrativo [...] deve essere motivato [...]"

- **Peculiarità della motivazione algoritmica:**

- Spiegazione del funzionamento dell'algoritmo
- Indicazione dei dati di input utilizzati
- Illustrazione della regola applicata al caso concreto

- **Principio giurisprudenziale:**

- TAR Lazio, sez. III-bis, sent. n. 3769/2017:
- *"Non basta che sia enunciato il modo in cui l'algoritmo è stato costruito, occorre anche che siano chiariti i criteri in base ai quali l'algoritmo seleziona e valuta i dati immessi"*

Quadro normativo europeo - GDPR

- . **Art. 22 GDPR** (Reg. UE 2016/679):
 - "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."
- . **Eccezioni** (art. 22, par. 2):
 - Contratto con l'interessato
 - Autorizzazione del diritto UE o nazionale
 - Consenso esplicito dell'interessato
- . **Misure di salvaguardia** (art. 22, par. 3):
 - Diritto di ottenere l'intervento umano
 - Diritto di esprimere la propria opinione
 - Diritto di contestare la decisione

PRINCIPIO DELLO «HUMAN IN THE LOOP»

Definizione:

- "Riserva di umanità" nei processi decisionali automatizzati
- Garanzia di supervisione e intervento umano

Fondamenti normativi:

- Art. 22 GDPR
- Considerando 71 GDPR: "Tale trattamento dovrebbe essere subordinato a garanzie adeguate, compresa la specifica informazione all'interessato e il diritto di ottenere l'intervento umano [...]"

Declinazioni pratiche:

- Revisione umana delle decisioni algoritmiche
- Possibilità di *override* manuale
- Controllo di qualità ex post

REGOLAMENTO EUROPEO SULL'IA (AI ACT)

- **Regolamento (UE) 2024/1689:**
 - Primo quadro giuridico completo sull'IA al mondo
 - Pubblicato in G.U.U.E. il 12 marzo 2024
 - Entrato in vigore l'11 aprile 2024
- **Approccio basato sul rischio:**
 - Sistemi IA a rischio inaccettabile: vietati
 - Sistemi IA ad alto rischio: obblighi specifici
 - Sistemi IA a basso rischio: obblighi di trasparenza
 - Altri sistemi IA: raccomandazioni
- **Applicabilità alla P.A.:**
 - Include esplicitamente le autorità pubbliche tra i deployers

SISTEMI DI IA AD ALTO RISCHIO NELLA PA

- **Definizione** (art. 6, Reg. UE 2024/1689):

- Sistemi IA destinati all'uso come componenti di sicurezza di prodotti
- Sistemi IA soggetti a valutazione di conformità pre-market
- Sistemi elencati nell'allegato III

- **Esempi rilevanti per la P.A.** (Allegato III):

- Sistemi per accesso a servizi pubblici e benefici sociali
- Sistemi per valutazione di persone nell'istruzione
- Sistemi per gestione della migrazione e controllo delle frontiere
- Sistemi per amministrazione della giustizia

- **Obblighi dei deployers pubblici:**

- Valutazione d'impatto sui diritti fondamentali
- Registrazione nel database UE dei sistemi ad alto rischio
- Monitoraggio e report di incidenti seri

La protezione dei diritti fondamentali

- **Diritti coinvolti:**

- Diritto alla buona amministrazione (art. 41 Carta di Nizza)
- Diritto di difesa (art. 24 Cost.)
- Diritto alla parità di trattamento (art. 3 Cost.)
- Diritto alla privacy (art. 8 CEDU)

- **Bilanciamento normativo:**

- Efficienza amministrativa vs. garanzie procedurali
- Automazione vs. tutela del singolo

- **Principio giurisprudenziale:**

- *"L'utilizzo di procedure informatizzate non può essere motivo di elusione dei principi che conformano il nostro ordinamento e che regolano lo svolgersi dell'attività amministrativa"*
(Cons. Stato, sez. VI, n. 2270/2019)

CASE STUDY: SETTORE TRIBUTARIO

- **Caratteristiche favorevoli all'automazione:**

- Elevata standardizzazione procedimentale
- Disponibilità di grandi basi di dati
- Regole applicative spesso formalizzabili

- **Normativa italiana di riferimento:**

- Art. 10 D.L. 124/2019: analisi del rischio basata su IA
- Art. 11 D.L. 36/2022: soluzioni tecnologiche per incentivi alle imprese
- Art. 1, c. 683, L. 160/2019: pseudonimizzazione dati fiscali per analisi avanzate

CASE STUDY: STRUMENTI DI AUTOMAZIONE TRIBUTARIA

- **Redditometro:**

- D.M. 24 dicembre 2012 (abrogato) e successive versioni
- Determinazione sintetica del reddito basata su indici e algoritmi

- **Studi di settore/ISA:**

- Art. 62-bis D.L. 331/1993; Art. 9-bis D.L. 50/2017
- Elaborazione statistica per determinare ricavi/compensi presuntivi

- **Analisi del rischio di evasione:**

- Art. 1, cc. 681-686, L. 160/2019
- Interoperabilità banche dati e tecniche di analisi avanzate

CASE STUDY: ESPERIENZE INTERNAZIONALI

- **Stati Uniti - IRS:**

- Return Review Program (RRP) dal 2005
- Machine learning per identificare pattern di evasione
- Scoring automatizzato delle dichiarazioni a rischio

- **Australia - Robodebt:**

- Sistema di recupero automatizzato prestazioni sociali (2016-2020)
- Dichiarato illegittimo dalla Federal Court australiana nel 2019
- Problemi: errori algoritmici, mancanza di oversight umano, inversione dell'onere della prova

- **Regno Unito - HMRC:**

- Connect system per analisi del rischio fiscale
- Big data analytics
- Identificazione automatizzata di discrepanze

IA NELL'ANALISI DEL RISCHIO TRIBUTARIO

- **Fondamento normativo:**

- Art. 1, c. 682, L. 160/2019: "L'Agenzia delle entrate [...] può utilizzare le tecnologie dell'intelligenza artificiale [...] per l'analisi del rischio di evasione"

- **Modalità operative:**

- Analisi di pattern comportamentali
- Identificazione di anomalie e scostamenti
- Calcolo di probabilità di non compliance

- **Limiti:**

- Utilizzo come supporto all'attività ispettiva
- Necessità di verifica umana delle segnalazioni
- Divieto di automatizzazione completa dell'accertamento tributario (Cass. civ., SS.UU., sent. n. 18184/2013)

Rapporto tra IA e discrezionalità amministrativa

- **Spostamento della discrezionalità:**
 - **A monte:** nella progettazione e programmazione dell'algoritmo
 - **A valle:** nella gestione di casi complessi ed eccezioni
- **Principio giurisprudenziale:**
 - *"La decisione amministrativa automatizzata deve risultare dal coordinamento tra la regola tecnica e i principi giuridici"* (Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 8472/2019)
- **Distinzione fondamentale:**
 - Automazione come esecuzione di una regola predeterminata
 - Discrezionalità come definizione contestuale della regola da applicare

Il diritto di accesso all'algoritmo

- **Fondamento normativo:**

- Art. 22 L. 241/1990: diritto di accesso ai documenti amministrativi
- Art. 5 D.Lgs. 33/2013: accesso civico e accesso civico generalizzato

- **Giurisprudenza:**

- TAR Lazio, Roma, sez. III-bis, sent. n. 3769/2017: algoritmo come atto amministrativo accessibile
- Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 2270/2019: "la 'regola algoritmica' deve essere non solo conoscibile ma anche comprensibile"

- **Limiti:**

- Tutela della proprietà intellettuale (software proprietari)
- Segreto industriale e commerciale
- Complessità tecnica degli algoritmi di machine learning

Le garanzie procedurali

- **Partecipazione procedimentale:**

- Art. 7 L. 241/1990: comunicazione di avvio del procedimento
- Art. 10 L. 241/1990: diritto di presentare memorie e documenti

- **Adattamento all'automazione:**

- Diritto di contestare l'input dell'algoritmo
- Possibilità di fornire elementi non considerati dall'automazione
- Diritto di richiedere il riesame umano della decisione

- **Sentenza rilevante:**

- TAR Lazio, Roma, sez. III bis, sent. n. 9224/2018: *"l'utilizzo di una procedura informatica non può comportare la rinuncia al nucleo essenziale delle garanzie procedurali"*

La responsabilità per decisioni algoritmiche

- **Modelli di imputazione:**

- Responsabilità del funzionario che adotta l'atto
- Responsabilità del programmatore dell'algoritmo
- Responsabilità dell'amministrazione come deployer

- **Principio giurisprudenziale:**

- *"La decisione amministrativa automatizzata impone all'amministrazione un onere di motivazione e istruttoria più stringente"* (Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 881/2020)

- **Profili risarcitori:**

- Art. 2043 c.c.: responsabilità aquiliana
- Art. 30 c.p.a.: risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi
- Responsabilità oggettiva per sistemi IA ad alto rischio (Reg. UE 2024/1689)

CONCLUSIONI



Trend emergenti

- Incremento dell'utilizzo di IA nel procedimento amministrativo
- Evoluzione verso sistemi di IA spiegabile (XAI)
- Sviluppo di standard tecnici e linee guida



Questioni aperte

- Bilanciamento tra efficienza e garanzie
- Tutela dell'equità algoritmica
- Formazione dei funzionari pubblici



Focus

- Trasparenza e motivazione della decisione automatizzata
- Effettività della tutela contro le decisioni automatizzate
- Interoperabilità e standard comuni per l'IA pubblica

Grazie!

