



Trasparenza, accesso agli atti e "legittimità algoritmica"

Lezione 6

Week 3 Aspetti essenziali e sfide della digitalizzazione con IA

INTRODUZIONE AL TEMA

Trasparenza, accesso agli atti e «legittimità algoritmica»

La digitalizzazione dell'amministrazione pubblica ha trasformato radicalmente il rapporto tra cittadini e istituzioni.

Questa lezione esplora come il principio di trasparenza sia diventato il cardine dell'amministrazione digitale, analizzando le nuove modalità di accesso agli atti e il concetto emergente di "legittimità algoritmica" nel contesto dei contratti pubblici.

IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA NELL'ERA DIGITALE

Evoluzione del concetto di trasparenza

Il principio di trasparenza non è più solo un fine in sé, ma costituisce un mezzo strumentale per il raggiungimento del principio del risultato dell'azione amministrativa. La trasparenza garantisce la massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole, assicurandone la piena verificabilità e costituendo un pilastro fondamentale per la prevenzione di fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione.

LA DIGITALIZZAZIONE COME AUSILIO ALLA TRASPARENZA

Il ruolo della tecnologia

La digitalizzazione agisce come un "prodigioso ausilio" alla trasparenza, permettendo:

- . Accesso immediato e senza costi ai documenti amministrativi
- . Tracciabilità completa di tutte le operazioni
- . Riduzione dei tempi di risposta alle richieste di accesso
- . Eliminazione delle barriere fisiche e temporali

DUE MODELLI DI TRASPARENZA ALGORITMICA

Trasparenza "fishbowl" vs. Trasparenza "reasoned"

Trasparenza "fishbowl":

- . Permette di osservare dall'esterno l'attività amministrativa
- . Analogia del "pesce che si muove nella vasca trasparente"
- . Limitata alla mera osservazione dei processi

Trasparenza "reasoned":

- . Va oltre l'osservazione superficiale
- . Implica la comprensibilità della logica e delle modalità di funzionamento
- . Richiede la conoscibilità del meccanismo algoritmico

L'ARTICOLO 30 DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Innovazione normativa sulla trasparenza algoritmica

L'articolo 30 del nuovo Codice dei contratti pubblici rappresenta il primo tentativo legislativo nazionale di disciplinare esplicitamente l'uso dell'intelligenza artificiale nell'attività amministrativa. Questo articolo mira ad espandere la comprensibilità della decisione amministrativa algoritmica, imponendo un indefettibile obbligo motivazionale a carico della pubblica amministrazione.

PRINCIPIO DI FIDUCIA E ALGORITMI RESPONSABILI

Costruire fiducia attraverso la trasparenza

La capacità di rendere intelligibile il processo decisionale algoritmico è fondamentale per:

- Infondere e rafforzare la fiducia nell'amministrazione
- Valorizzare l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici
- Evitare che le decisioni algoritmiche rimangano "scatole nere"
- Prevenire l'aumento della disuguaglianza e della discriminazione

ALGORITMI RESPONSABILI E AFFIDABILI

Caratteristiche degli algoritmi pubblici

Gli algoritmi utilizzati nella pubblica amministrazione devono essere:

- **Accountable** (responsabili): soggetti a controllo e verifica
- **Trustworthy** (affidabili): degni di fiducia per i cittadini
- **Transparent** (trasparenti): con logiche comprensibili
- **Imputabili**: le decisioni devono essere attribuibili all'amministrazione

LA DIGITALIZZAZIONE DEL CICLO DI VITA DEI CONTRATTI

Obiettivi del nuovo Codice

Il nuovo Codice dedica numerosi articoli (dal 19 al 36) alla digitalizzazione, perseguiendo:

- Digitalizzazione completa dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici
- Accesso interamente digitalizzato agli atti
- Attuazione del principio "once-only"
- Semplificazione e velocizzazione delle procedure

IL PRINCIPIO "ONCE-ONLY"

Eliminazione della duplicazione dei dati

Il principio "once-only" stabilisce che i dati e i documenti, una volta trasmessi a una banca dati pubblica, non devono essere richiesti nuovamente ad altre amministrazioni.

Questo principio comporta:

- Riduzione degli oneri amministrativi per gli operatori
- Maggiore efficienza delle procedure
- Riduzione dei tempi di elaborazione

Miglioramento della qualità dei dati

IL FASCICOLO VIRTUALE DELL'OPERATORE ECONOMICO

Strumento chiave della digitalizzazione

Il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico rappresenta uno strumento fondamentale che consente:

- Aggiornamento automatico dei dati dell'operatore
- Utilizzo dei dati in tutte le procedure di gara
- Semplificazione delle procedure di partecipazione

Maggiore trasparenza e tracciabilità

LA BANCA DATI NAZIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Il fulcro dell'ecosistema digitale

La Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, gestita dall'ANAC, diventa il fulcro dell'ecosistema digitale dei contratti pubblici, garantendo:

- Centralizzazione delle informazioni
- Standardizzazione dei processi
- Monitoraggio dell'intero ciclo di vita dei contratti
- Supporto alle attività di vigilanza e controllo

INNOVAZIONI NELL'ACCESSO AGLI ATTI

Messa a disposizione automatica delle offerte

L'articolo 36 del Codice introduce una significativa innovazione: la messa a disposizione automatica delle offerte in piattaforma.

Questa previsione rappresenta un cambiamento paradigmatico nell'accesso agli atti di gara, adattando l'istituto tradizionale al sistema delle piattaforme digitali.

DIRITTI DI ACCESSO POST-AGGIUDICAZIONE

Accesso diretto tramite piattaforma

I partecipanti alla gara non esclusi hanno diritto di accesso diretto tramite piattaforma a:

- Offerta dell'aggiudicatario
- Verbali di gara
- Atti, dati e informazioni presupposti all'aggiudicazione
- Accesso contestuale alla comunicazione dell'aggiudicazione

ACCESSO RECIPROCO PER I PRIMI CLASSIFICATI

Estensione dei diritti di accesso

Per gli operatori economici classificati tra i primi cinque posti in graduatoria, l'accesso è reciproco e più ampio, includendo:

- Le proprie offerte
- Le offerte degli altri operatori nei primi cinque posti
- Maggiore trasparenza nella valutazione comparativa

Possibilità di verifica della correttezza della graduatoria

LIMITI ALL'ACCESSO AUTOMATICO

Protezione delle informazioni sensibili

L'accesso automatico conosce specifici limiti per tutelare:

- **Segreti tecnici e commerciali:** informazioni riservate degli operatori
- **Pareri legali:** consulenze legali interne all'amministrazione
- **Relazioni riservate:** documenti con contenuto sensibile
- **Dati personali:** informazioni soggette al GDPR

BILANCIAMENTO TRA ACCESSO E SEGRETO COMMERCIALE

Principio giurisprudenziale consolidato

La giurisprudenza ha consolidato l'orientamento secondo cui il diritto di accesso, quando indispensabile per la difesa in giudizio dei propri interessi, può prevalere sulla tutela del segreto tecnico-commerciale. Questo bilanciamento richiede una valutazione caso per caso dell'interesse pubblico alla trasparenza versus la tutela delle informazioni riservate.

DIGITALIZZAZIONE E TERMINI PROCESSUALI

CHIARIMENTI DELL'ADUNANZA PLENARIA

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 12/2020, ha stabilito tre regole fondamentali sul rapporto tra digitalizzazione e decorrenza del termine per la proposizione del ricorso:

- . Principio generale: termine decorre dalla pubblicazione degli atti
- . Dilazione temporale per istanze di accesso tempestive
- . Coordinamento con i nuovi strumenti digitali

REGOLE SUI TERMINI DI IMPUGNAZIO NE

PRINCIPI PROCESSUALI NELL'ERA DIGITALE

Prima regola: In linea di principio, il termine per l'impugnazione decorre dalla pubblicazione generalizzata degli atti di gara.

Seconda regola: La proposizione di un'istanza di accesso agli atti comporta dilazione temporale quando i motivi derivano dalla conoscenza di documenti che completano l'offerta dell'aggiudicatario.

Terza regola: L'istanza di accesso deve essere presentata tempestivamente per beneficiare della dilazione.

COORDINAMENTO DEI TERMINI PROCESSUALI

COMPLESSITÀ DELLA DISCIPLINA TRANSITORIA

L'articolo 36, comma 9, del Codice stabilisce che il termine di impugnazione dell'aggiudicazione decorre comunque dalla comunicazione dell'aggiudicazione stessa. Questo significa che:

- . L'ottenimento successivo di documenti consente al più la proposizione di motivi aggiunti
- . Non differisce il termine per l'impugnazione principale
- . Possibili disparità di trattamento nell'accesso agli atti

RITO SUPER-ACCEL ERATO PER L'OSCURAMEN TO

NUOVE PROCEDURE PROCESSUALI

Per le decisioni in materia di oscuramento delle offerte è stato introdotto un "rito super-accelerato" che prevede:

- . Tempi ridotti per la decisione
- . Procedure semplificate
- . Bilanciamento tra celerità e garanzie processuali
- . Adeguamento alle esigenze della digitalizzazione

L'ARTICOLO 30 E LA LEGITTIMITÀ ALGORITMICA

Prima disciplina nazionale dell'IA

L'articolo 30 del Codice dei contratti pubblici rappresenta il primo tentativo legislativo nazionale di disciplinare esplicitamente l'uso dell'intelligenza artificiale e delle tecnologie di registri distribuiti nell'attività amministrativa.

Questa disciplina è fortemente influenzata dai principi della giurisprudenza amministrativa e dalle normative europee.

PRINCIPIO DI IMPUTABILITÀ DELLA DECISIONE

Positivizzazione del principio

Il Codice positivizza il principio dell'imputabilità della decisione alla pubblica amministrazione, stabilendo che:

- La responsabilità finale rimane sempre all'amministrazione
- Non può esservi deresponsabilizzazione attraverso l'automazione
- L'uso di algoritmi non elimina la responsabilità umana
- È necessario un controllo umano sulle decisioni automatizzate

PRIMO PRINCIPIO: CONOSCIBILITÀ E COMPRENSIBILITÀ

Diritto alla spiegazione algoritmica

Ogni operatore economico ha il diritto di:

- Conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardano
- Ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata
- Accedere al codice sorgente e alla relativa documentazione
- Comprendere le logiche di funzionamento dell'algoritmo

OBBLIGHI DELLE STAZIONI APPALTANTI

Trasparenza algoritmica operativa

Le stazioni appaltanti devono:

- Assicurare la disponibilità del codice sorgente
- Fornire la documentazione tecnica completa
- Garantire ogni elemento utile alla comprensione
- Pubblicare l'elenco delle soluzioni tecnologiche utilizzate

IL CODICE SORGENTE COME DOCUMENTO AMMINISTRATIVO

Riconoscimento giurisprudenziale

La giurisprudenza ha riconosciuto il codice sorgente come documento amministrativo accessibile, stabilendo che:

- . È soggetto al diritto di accesso
- . Deve essere comprensibile nella sua logica
- . Rappresenta un elemento essenziale per la trasparenza
- . Costituisce parte integrante del procedimento

PUBBLICAZIONE DELL'ELENCO DELLE SOLUZIONI TECNOLOGICHE

Obbligo di trasparenza proattiva

Le amministrazioni devono pubblicare sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", l'elenco delle soluzioni tecnologiche utilizzate, specificando:

- Tipologia di algoritmo o sistema di IA
- Ambito di applicazione
- Logiche di funzionamento
- Modalità di controllo e supervisione

SECONDO PRINCIPIO: NON ESCLUSIVITÀ DELLA DECISIONE

La «riserva di umanità»

Deve sempre esistere un contributo umano nel processo decisionale, capace di:

- . Controllare la decisione automatizzata
- . Validare i risultati dell'algoritmo
- . Smentire la decisione automatizzata quando necessario
- . Mantenere la supervisione umana del processo

CONTROLLO UMANO SULLE DECISIONI ALGORITMICHE

MODALITÀ DI SUPERVISIONE

Il controllo umano si manifesta attraverso:

- . Verifica della correttezza dei dati in input
- . Controllo della logica di funzionamento
- . Validazione dei risultati
- . Possibilità di intervento correttivo
- . Responsabilità finale della decisione

TERZO PRINCIPIO: NON DISCRIMINA ZIONE ALGORITMI CA

PREVENZIONE DEGLI EFFETTI DISCRIMINATORI

Il titolare dell'amministrazione deve adottare misure tecniche e organizzative adeguate per:

- . Prevenire effetti discriminatori nei confronti degli operatori economici
- . Garantire parità di trattamento
- . Evitare bias algoritmici
- . Monitorare l'equità delle decisioni

MISURE ANTI-DISCRIMINAZIONE

APPROCCIO PREVENTIVO E CORRETTIVO

Le misure per prevenire la discriminazione algoritmica includono:

- . **Misure tecniche**: progettazione di algoritmi equi, test di bias
- . **Misure organizzative**: formazione del personale, procedure di controllo
- . **Monitoraggio continuo**: verifica degli effetti delle decisioni
- . **Correzione tempestiva**: interventi in caso di discriminazione

SINDACATO GIURISDIZIONA LE SULLE DECISIONI ALGORITMICHE

CONTROLLO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

Il Consiglio di Stato ha chiarito che le decisioni algoritmiche non possono essere sottratte al controllo giurisdizionale. Il giudice amministrativo deve poter accettare la correttezza dell'intero processo informatico, dalla costruzione dell'algoritmo all'inserimento dei dati, fino alla loro validità e gestione.

REQUISITI PER IL CONTROLLO GIURISDIZIONALE

Elementi da verificare

Il controllo giurisdizionale si articola su:

- **Correttezza della costruzione** dell'algoritmo
- **Validità dei dati in input** e loro gestione
- **Logicità e ragionevolezza** delle decisioni
- **Rispetto dei principi** di imparzialità e buon andamento
- **Trasparenza** del processo decisionale

SPIEGABILITÀ (EXPLAINABILITY) DEGLI ALGORITMI

Trasparenza come comprensibilità

La trasparenza algoritmica si concretizza nella "spiegabilità" (explainability) della logica algoritmica, che permette al giudice di comprendere l'iter logico-giuridico che ha condotto alla decisione finale.

Questo principio è fondamentale per garantire un controllo giurisdizionale effettivo.

CONTRADDITTORIO NELLE DECISIONI ALGORITMICHE

Partecipazione procedimentale

Il contraddittorio tra amministrazione e privati sulla decisione algoritmica è essenziale e comporta:

- . Possibilità per l'amministrazione di discostarsi dalla decisione automatizzata
- . Obbligo di motivazione in caso di discostamento
- . Diritto di difesa degli interessati
- . Garanzia del principio del contraddittorio

SFIDE FUTURE E PROSPETTIVE

VERSO UN'AMMINISTRAZIONE ALGORITMICA RESPONSABILE

Il nuovo Codice dei contratti pubblici promuove un'amministrazione sempre più digitale dove trasparenza, accessibilità e legittimità algoritmica sono elementi primari per garantire efficienza, imparzialità e fiducia. Le sfide future riguardano:

- Conciliazione tra avanzamento tecnologico e tutela dei diritti
- Sviluppo di strumenti di controllo e governance
- Formazione del personale e degli operatori
- Evoluzione della giurisprudenza in materia di algoritmi

Il Codice, presentandosi come un "codice di principi", mira a conferire ai valori enunciati una valenza giuridica piena e "giustiziabilità", garantendo che l'innovazione tecnologica sia sempre al servizio dei cittadini e del buon andamento della pubblica amministrazione.

Grazie!

