

Intelligenza artificiale ed attività amministrativa, alla luce della legge n. 132/2025

Francesco Manganaro*

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Evoluzione dell'uso dell'IA nelle pubbliche amministrazioni; 3. La normativa europea; 4. L'originario disegno di legge nell'ordinamento nazionale; 5. La legge italiana sulla IA; 6. IA e garanzie del diritto amministrativo

1. Premessa

L'emanazione della legge 23 settembre 2025, n. 132 sull'intelligenza artificiale arriva a valle di un lungo dibattito parlamentare, di discussioni scientifiche interdisciplinari e di una interessante giurisprudenza amministrativa sul punto.

Il lavoro espone come si è arrivati all'emanazione della legge che regola i modi di utilizzazione dell'Intelligenza artificiale (IA), analizzando in particolare quali sono gli effetti che più attengono alla pubblica amministrazione ed alla sua attività.

2. Evoluzione dell'uso dell'IA nelle pubbliche amministrazioni

Le amministrazioni pubbliche hanno da tempo avviato un percorso che, superando la digitalizzazione, punta ad un più ampio uso dell'intelligenza artificiale [Torchia]. Non si tratta di una mera questione di linguaggio, poiché spesso si potrebbe confondere l'intelligenza artificiale con la mera digitalizzazione. Se le parole hanno un senso preciso, è bene ricordare che una cosa è digitalizzare gli atti cartacei dell'amministrazione, mentre ben altro è parlare di intelligenza artificiale, in grado di creare *ex novo* provvedimenti o di dare soluzioni a problemi complessi, secondo i dati che ad essa vengono forniti.

È opportuno anche chiarire, in via preliminare, che è improprio parlare genericamente di IA come di un fenomeno unitario, nel senso che esistono da tempo diversi tipi di IA, profondamente diversi. Come è noto, vi sono sistemi in cui gli algoritmi apprendono dai dati che ricevono, mentre altri, come nel caso del *machine learning*, elaborano au-

* Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università *Mediterranea* di Reggio Calabria

tonomamente i dati inseriti, tanto che lo stesso programmatore umano non riesce a spiegarne l'*output*.

Tali questioni comportano, perciò, una disciplina normativa diversa, che, comunque, fa fatica a tener dietro all'evoluzione tecnologica e ciò spiega perché il legislatore euro-unitario e quello nazionale utilizzino una normativa di principi, che non debba essere modificata ad ogni evoluzione dell'IA.

È opportuno ricordare che l'utilizzazione di sistemi di IA è già una realtà nelle amministrazioni pubbliche del nostro Paese, che, entro il 2026 vedrà attivi quattrocento progetti di IA. Con tali sistemi si realizzano già varie attività amministrative, che vanno dall'elaborazione di politiche fiscali e doganali, al miglioramento dei processi di audit e trasparenza, fino al supporto alle attività di ricerca e analisi delle informazioni o alla utilizzazione robotica in sanità [Sgueo].

Quanto alla regolazione giuridica del settore, già nel 2023, centoventisette Paesi nel mondo avevano introdotto provvedimenti normativi su questo fronte, a cui si aggiunge la regolamentazione introdotta dall'Unione europea.

I principali problemi che si presentano al giurista, in estrema sintesi, attengono al modo in cui si conforma la decisione (immissione dei dati, partecipazione degli interessati, trasparenza e comprensibilità delle scelte, responsabilità della decisione assunta attraverso l'IA), sia quando essa si presenti nelle forme più semplici come in quelle più complesse. Si tratta di questioni cruciali, che attengono all'imputabilità della decisione adottata ed alla conseguente responsabilità.

In particolare, nel contesto del diritto amministrativo si raffigura, come meglio vedremo, un'analogia tra una decisione assunta attraverso l'IA e un provvedimento formulato secondo i tradizionali criteri, che impone di verificare come le garanzie consolidate nella legge sul procedimento amministrativo, possano essere attuate anche nell'amministrazione tramite l'intelligenza artificiale [Armiento].

Perciò, esaminando la disciplina euro-unitaria e nazionale si può valutare se e come i principi e le regole dettate per il procedimento amministrativo siano ed in che modo applicabili al procedimento compiuto attraverso IA.

3. La normativa europea

L'Unione europea ha emanato una disciplina di principi con il regolamento 2024/1689 del 13 giugno 2024, che modifica i precedenti regolamenti in materia.

Invero, queste disposizioni, giunte dopo un lungo percorso preparatorio, erano state precedute dalla Conferenza sul futuro dell'Europa

(COFE), che ha avuto luogo tra il 2021 ed il 2023, con la partecipazione di cittadini ed associazioni. Tale assemblea ha costituito un passaggio importante, spesso trascurato nella narrazione della disciplina europea sull'IA. E' assai significativo, infatti, che già nei documenti emanati dal COFE si rinverano orientamenti normativi che poi troveranno applicazione nel regolamento europeo. Nel documento conclusivo, si mette bene in evidenza che l'opportuna esigenza di rafforzamento della competitività dell'UE nei settori strategici deve essere comunque volta alla creazione di una società più sicura ed affidabile, attraverso il contrasto alla disinformazione. Questo è ritenuto possibile solo ove vi sia la garanzia di un controllo umano di ultima istanza sulle operazioni fatte con l'IA, nonché stabilendo regole sulla trasparenza, per migliorare l'accesso dei cittadini alle informazioni, anche in fase procedimentale preventiva all'adozione della decisione.

Il regolamento UE 2024/1689 tiene conto di queste osservazioni, anche se l'impressione complessiva è che la disciplina sia ancora legata ad una visione antica dei sistemi di IA. L'intenzione definitoria del legislatore comporta una complessità di lettura che finisce per rendere incerta la legislazione in materia: basti pensare che il regolamento introduce sessantotto definizioni (art. 3), che, peraltro, manifestano quanto sia vasto e difficilmente regolabile la complessa attività dell'IA.

Innanzitutto, vengono stabiliti una serie di divieti, seppure non è chiaro come essi vengano fatti rispettare. Tra i tanti, è opportuno segnalare il divieto di usare sistemi subliminali senza che il destinatario ne sia a conoscenza o sistemi che sfruttino la vulnerabilità delle persone o che, comunque, mettano in difficoltà persone o gruppi sociali (art. 5). Vietato anche un sistema di IA volto ad effettuare valutazioni del rischio relativo a persone fisiche al fine di valutare o prevedere il rischio che una persona fisica commetta un reato, facendo quasi riaffiorare una teoria lombrosiana. Sono altresì vietati i sistemi di categorizzazione biometrica basati su caratteristiche sensibili e l'estrapolazione indiscriminata di immagini facciali da internet o dalle registrazioni dei sistemi di telecamere a circuito chiuso per creare banche dati di riconoscimento facciale. Molto significativo è, infine, il divieto di utilizzare sistemi di riconoscimento delle emozioni sul luogo di lavoro e nelle scuole.

Interessante è la classificazione dei diversi sistemi di IA in una scala ascendente, che va da procedure elementari fino a capacità più creative, al fine di stabilire, come è necessario, differenti discipline giuridiche (art. 6).

Vengono considerati sistemi ad alto rischio, quelli che potrebbero arrecare danni significativi alla salute, alla sicurezza, ai diritti fonda-

mentali, all'ambiente, alla democrazia e allo Stato di diritto. Rientrano in questa categoria gli usi dell'IA legati ad infrastrutture critiche, istruzione e formazione professionale, occupazione, servizi pubblici e privati di base (ad esempio, assistenza sanitaria, banche, ecc.), alcuni sistemi di contrasto, migrazione e gestione delle frontiere, giustizia e processi democratici (come nel caso di sistemi usati per influenzare le elezioni). Per questi sistemi vige l'obbligo di vigilare costantemente il modo di azione della IA al fine di ridurre i rischi, mantenendo registri d'uso ed una sempre più continua sorveglianza umana (art. 6 ed all. III).

Chiunque ritenga che vi sia stata una violazione delle regole introdotte dal Regolamento può presentare un reclamo alla pertinente autorità di vigilanza del mercato (art. 85) o, per i sistemi ad alto rischio, ha il diritto di ottenere dal deployer spiegazioni sul ruolo del sistema di IA nella procedura decisionale e sui principali elementi della decisione adottata (art. 86).

Non sono, invece, considerati ad alto rischio: il sistema di IA destinato ad eseguire un compito procedurale limitato; il sistema di IA destinato a migliorare il risultato di un'attività umana precedentemente completata; il sistema di IA destinato a rilevare schemi decisionali o deviazioni da schemi decisionali precedenti e non è finalizzato a sostituire o influenzare la valutazione umana precedentemente completata senza un'adeguata revisione umana; o il sistema di IA è destinato ad eseguire un compito preparatorio per una valutazione pertinente ai fini dei casi d'uso elencati nell'allegato III.

Si può così dedurre che i sistemi IA non ad alto rischio sono quelli che vengono utilizzati come utile supporto al lavoro di un soggetto umano, una macchina e un algoritmo in grado di semplificare e rendere più efficienti procedimenti amministrativi, ma solo quanto all'attività istruttoria e non anche alla sua decisione.

Tuttavia, anche l'attività istruttoria può portare a soluzioni differenti secondo i dati che vengono considerati. Al legislatore europeo non sfugge che le decisioni giuridiche, in qualunque modo adottate, si conformano in maniera diversa secondo i dati raccolti ed il modo in cui essi vengono trattati, come già evidente nella legge sul procedimento amministrativo, ove si specificano le funzioni del responsabile del procedimento e, attraverso la partecipazione, si consente di produrre fatti o atti che l'amministrazione non aveva eventualmente considerato.

In questo senso, l'art. 10 del regolamento europeo prevede che sistemi di IA ad alto rischio che utilizzano tecniche che prevedono l'uso di dati per l'addestramento di modelli di IA siano sviluppati sulla base di set di dati di addestramento, convalida e prova che soddisfano i cri-

teri di qualità. Il legislatore è, infatti, consapevole che ciò che conta di più non è solo il modo in cui si processano i dati, ma come essi vengono selezionati e raccolti.

Per questo, si richiama il principio di trasparenza, secondo cui i sistemi di IA ad alto rischio sono progettati e sviluppati in modo tale da garantire che il loro funzionamento sia sufficientemente trasparente da consentire ai deployer di interpretare l'output del sistema ed utilizzarlo adeguatamente (art. 13). E comunque, ove anche il sistema apprenda da solo, la maggiore garanzia è la previsione, in ogni caso, della sorveglianza umana di persone fisiche durante tutte le operazioni del sistema (art. 14).

4. L'originario disegno di legge nell'ordinamento nazionale

Nel nostro ordinamento, in linea con la disciplina europea, è stato inizialmente emanato il d.d.l. 20 maggio 2024.

Nel testo si ribadisce la necessità di un utilizzo <<corretto, trasparente e responsabile>> dell'IA, sempre in una dimensione antropocentrica, che richiama la necessaria presenza delle scelte umane, onde evitare rischi economici e sociali, ma soprattutto violazione dei diritti fondamentali (art. 1).

I principi a cui si ispira il disegno di legge sono quelli previsti dalla Costituzione e dalla legge sul procedimento amministrativo: rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà previste dalla Costituzione, del diritto dell'Unione Europea e dei principi di trasparenza, proporzionalità, sicurezza, protezione dei dati personali, riservatezza, accuratezza, non discriminazione, parità dei sessi e sostenibilità, prevenzione del danno, conoscibilità, spiegabilità, sempre richiamando il <<rispetto della autonomia e del potere decisionale dell'uomo>> (art. 3).

Si ribadisce, inoltre, che la tutela dei dati personali deve garantire un trattamento lecito, corretto e trasparente, compatibile con le finalità per le quali sono stati raccolti (art. 4).

Su tale disegno di legge si è poi espressa la Commissione dell'Unione europea che, con un documento del 5 novembre 2024, ha messo in evidenza le criticità del testo normativo a confronto con la disciplina europea.

Ad avviso della Commissione europea, la proposta normativa italiana appare eccessivamente limitativa dell'uso dell'IA e, soprattutto, difforme o ripetitiva rispetto alla già vigente disciplina euro-unitaria. Difforme è, ad esempio, la definizione dei modelli di AI contenuta nell'art. 2, rispetto all'AI Act; ripetitiva, invece, quando prevede obblighi già previsti dal regolamento UE. Per questo, la Commissione propone di

inserire esplicitamente nel disegno di legge un generale riferimento all'AI Act, per garantire la coerenza con la normativa europea.

In secondo luogo, la Commissione sollecita l'Italia a fornire una definizione più precisa di quali siano i c.d. dati critici, limitandola ai soli casi in cui siano in gioco interessi di sicurezza nazionale, senza estenderla eccessivamente.

La Commissione chiede, inoltre, che siano eliminate le restrizioni all'uso di sistemi di IA non ad alto rischio nelle professioni intellettuali, poiché esse potrebbero entrare in conflitto con le disposizioni europee che, invece, permettono l'uso dell'IA a condizione che non vi siano rischi significativi per la sicurezza o i diritti fondamentali.

Per l'uso dell'IA nell'ambito giudiziario, la Commissione invita il nostro legislatore ad allineare la norma con l'art. 6 del regolamento europeo, che consente l'uso di sistemi di IA "ad alto rischio" in ambito giudiziario, a condizione che non vi sia un impatto materiale sui diritti e le libertà individuali.

Infine, la Commissione osserva criticamente che l'indicazione dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) come autorità competenti per l'intelligenza artificiale, non tiene conto che queste Agenzie non avrebbero piena indipendenza dal governo.

Di tutte queste osservazioni terrà conto, come ora vedremo, la nuova legge italiana sull'IA.

5. La legge italiana sulla IA

La legge 23 settembre 2025, n. 132 *Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*, costituisce ora il primo intervento legislativo di natura generale sull'IA nel nostro ordinamento ed introduce, come dal suo titolo, vere e proprie disposizioni, ma anche deleghe per ulteriori adempimenti normativi.

Innanzitutto, tenendo conto delle citate osservazioni della Commissione europea, la legge rinvia, quanto alle definizioni, ove non altrimenti espressamente previsto, al regolamento (UE) 2024/1689 (art. 2, c. 2).

Quanto ai principi fondamentali della disciplina, si conferma, ai sensi dell'art. 10 del Regolamento europeo, che l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale deve garantire <<il trattamento lecito, corretto e trasparente dei dati personali>>, in conformità al diritto dell'Unione europea (art. 4, c. 2), confermando che la disciplina dell'IA attiene principalmente alla raccolta ed utilizzazione dei dati, da cui poi discendono le possibili diverse decisioni formulate dalla macchina. Appare così cruciale l'attività di raccolta e selezione dei dati per

l'addestramento dell'IA ancor più del modo in poi cui essa produce, a valle, un documento o un'attività.

La tutela dei destinatari delle decisioni assunte con l'IA richiede che le informazioni e le comunicazioni relative al trattamento dei dati siano compiute con <<linguaggio chiaro e semplice>>, così da consentire al destinatario dell'atto la conoscibilità dei rischi per potersi eventualmente opporsi al trattamento dei suoi dati personali (art. 4, c. 3).

Tra gli obblighi previsti per le pubbliche amministrazioni, è opportuno segnalare che, fatto salvo il principio della concorrenza, la scelta dei fornitori di sistemi di IA può privilegiare quei fornitori che garantiscono la localizzazione e l'elaborazione dei dati strategici presso data center posti nel territorio nazionale, al fine di una maggiore possibile sicurezza (art. 5, c. 1.d).

In particolare, due importanti disposizioni possono riguardare le pubbliche amministrazioni. La prima, che attiene in generale alle professioni intellettuali, precisa che i sistemi di intelligenza artificiale possono essere utilizzati solo come <<attività strumentali e di supporto all'attività professionale>> (art. 13).

In secondo luogo, la legge dedica specificamente l'art. 14 all'uso dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione. Anche in questo caso, l'IA viene considerata come un utile supporto all'attività umana. Sono qui indicate finalità dell'azione amministrativa con l'uso dell'IA, che ben possono essere fatte risalire alla legge sul procedimento.

Infatti, l'art. 14 afferma che le decisioni assunte con l'IA consentono di <<incrementare l'efficienza>>, come previsto tra i principi della legge sul procedimento; <<ridurre i tempi di definizione dei procedimenti>>, come indicato già dall'art. 2 della legge 241/90, che, introducendo il tempo come variabile dell'azione amministrativa, consente di misurare la tempestività dell'azione amministrativa; assicurare agli interessati <<la conoscibilità del suo funzionamento e la tracciabilità del suo utilizzo>>, in analogia ai principi di trasparenza ed obbligo di motivazione previsti dalla legge sul procedimento.

Si specifica esplicitamente che l'intelligenza artificiale ha funzione strumentale e di supporto dell'attività provvedimentale e si precisa, in maniera anche linguisticamente innovativa, che va garantita l'autonomia e il potere di decisione della *persona*, implicitamente richiamando l'idea proposta in dottrina della c.d. riserva di umanità [Gallone]. Perciò, la persona che redige il provvedimento ne è responsabile anche ove abbia utilizzato strumenti di IA, dirimendo così, si spera in via definitiva, una questione ampiamente dibattuta.

6. IA e garanzie del diritto amministrativo

L'analogia tra una decisione amministrativa assunta con o senza sistemi di IA comporta, tuttavia, alcuni rilevanti problemi relativamente al rispetto dei principi introdotti dalla legge sul procedimento, che sono ovviamente ineludibili ove anche il provvedimento venga assunto con l'ausilio dell'IA.

Escluso dal legislatore, come appena descritto, che il provvedimento finale possa essere adottato automaticamente dalla macchina, rimangono altri problemi relativamente al modo in cui si possa svolgere la fase istruttoria, garantendo partecipazione e contraddittorio procedimentale.

Una possibile opportuna soluzione prospettata dalla dottrina è che l'atto conclusivo dell'istruttoria svolta con l'IA, considerato come una proposta di provvedimento, venga sottoposto al contraddittorio con i partecipanti al procedimento, in maniera che comunque si possano esercitare gli ineludibili diritti partecipativi [Cavallo Perin, Corrado, Gardini].

E' questo solo un esempio significativo di come i principi e le regole introdotte con la legge sul procedimento debbano essere applicate alle decisioni assunte con l'IA, ovviamente individuando le modalità possibili, come nel caso appena indicato.

Un cenno, in questa sede, merita la rilevante questione della tutela giurisdizionale nei confronti delle decisioni adottate con l'ausilio dell'intelligenza artificiale.

Molto tempo è passato dalla prima nota sentenza adottata dal Consiglio di Stato sull'attuazione della l. n. 107/2015 (c.d. buona scuola). In quel caso, la VI sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza 13 dicembre 2019, n. 8472, annullando il provvedimento impugnato, osserva che l'uso dell'intelligenza artificiale non esime le pubbliche amministrazioni dalla responsabilità delle decisioni adottate, in quanto la selezione e l'immissione dei dati non è affatto un'operazione neutra, cosicché le scelte compiute sono la conseguenza di precise scelte compiute dall'operatore umano. Il giudice amministrativo ritiene necessario che, nei procedimenti gestiti con l'IA, non possa venire meno l'accesso al software, ai criteri utilizzati per la sua elaborazione, alle modalità di svolgimento della fase istruttoria procedimentale, ai criteri utilizzati per l'adozione della decisione.

Pur tenendo conto della rapida evoluzione tecnologica dell'IA, la giurisprudenza amministrativa più recente conferma quanto previsto in quella originaria sentenza, pur se con i necessari adattamenti dovuti proprio alle modificazioni avvenute in ordine ai sistemi di IA. Le sentenze ribadiscono, anche richiamando la normativa euro-unitaria, la ne-

cessità che la decisione algoritmica debba essere sempre conoscibile e comprensibile, per cui, ad esempio, ogni operatore economico ha diritto di <<conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardano e, in tal caso, a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata>>, affermando che l'adozione di un provvedimento avviene sempre con << un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatizzata>> (Cons. St., sez. VI, 6 giugno 2025, n. 4929).

In conclusione, se il progresso scientifico e tecnologico non si può e non si deve fermare, tuttavia vanno individuate modalità di garanzia dei tradizionali diritti costituzionali di libertà e di rispetto della sfera personale.

L'esperienza maturata in questo ambito negli studi e nella giurisprudenza sui principi del diritto amministrativo può molto aiutare, proprio perché tale diritto nasce come regola del potere. Non è un caso che la legge sul procedimento si fondi su principi di conoscenza, partecipazione, accesso ai dati, giustificazioni delle scelte effettuate. Tutto un armamentario giuridico che ora si confronta non più con il potere assoluto delle monarchie ottocentesche o con l'esercizio autoritativo della funzione, quanto invece con un nuovo e più penetrante potere insito nella capacità complessiva di una macchina di creare la base fattuale ed argomentativa di una decisione o, in casi meno frequenti, di assumere essa stessa tale decisione. Cosicché l'IA si presenta, con sorprendente analogia, come un responsabile informatico del procedimento o un ausiliario del giudice per la sentenza.

Perciò, gli strumenti del diritto amministrativo, opportunamente adattati alle nuove tecnologie, sono ancora in grado di tutelare i diritti e di garantire un esercizio del potere rispettoso dei principi costituzionali e della democrazia partecipativa.

BIBLIOGRAFIA: G. Avanzini, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predefinitaione, analisi predittive e nuove forme di intelligibilità*, Napoli, 2019; R. Cavallo Perin, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. amm.*, 2, 2020; E. Chiti, B. Marchetti, N. Rangone, *L'impiego di sistemi di intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni italiane: prove generali*, in *BioLaw Journal*, 2, 2022, 493; G. Gallone, *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo*, Padova, 2022; L. Turchia, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, 2023; M. B. Armiento, *Intelligenza artificiale e pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2024; Aifang Ma, *Législation numérique: convergence ou divergence des modèles ? Un regard comparatif Union européenne, Chine, États-Unis*, in *Schuman Paper*, n. 769, 18 novembre 2024; A. Corrado *Il sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa algoritmica*, in A. Cassatella, R. Chieppa, A. Moliterni (a cura di), *Il sin-*

dacato giurisdizionale sull'attività amministrativa, Piacenza, 2024; G. Sgueo, *L'uso dell'IA nelle pubbliche amministrazioni: mitologia informatica?*, in *Irpa.eu*, 28 novembre 2024; M. Cappai, *Intelligenza artificiale e protezione dei dati personali nel d.d.l. n. 1146: quale governance nazionale?*, in *Federalismi.it*, 30, 2024; A. M. Alaimo, *Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi*, in *Federalismi.it*, 25, 2024; D. U. Galetta, *Artificial Intelligence and Public Administration*, Napoli, 2025; R. Cavallo Perin – D. U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, seconda edizione, Torino, 2025; G. Gardini, *Dall'amministrazione analogica all'amministrazione per algoritmi. varianti e invarianti di un processo evolutivo*, in *Dir. amm.*, 3, 2025, 740 ss.; F. Donati, *La protezione dei diritti fondamentali nel regolamento sull'intelligenza artificiale*, in *Rivista AIC*, 1, 2025.