



# Province & Comuni

**Pillole di  
innovazione**

*Intelligenza Artificiale  
e decisioni  
algoritmiche  
nella Pubblica  
Amministrazione*

*Questo Bollettino fa parte di una collana di pubblicazioni tecniche, a cura degli esperti selezionati da UPI nei settori degli Appalti, delle Politiche europee, dell'Innovazione&Digitalizzazione, nell'ambito di "Province&Comuni", Progetto strategico finanziato con le risorse del Programma Operativo Complementare al PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.*

A cura di:

**Andrea Susa** – Esperto Innovazione e Digitalizzazione della PA

## Disclaimer

Il presente documento è una sintesi svolta dall'Autore in base alla documentazione ufficiale (normativa italiana ed europea, Linee Guida, sentenze della giustizia amministrativa). Non ha pretese di esaustività o di precisione giuridica, ma solo di fornire un quadro generale per introdurre la problematica.

Il presente testo non costituisce linea guida ufficiale di UPI, ma presenta esclusivamente l'interpretazione dell'Autore sull'argomento espresso.

Il documento potrebbe contenere errori o refusi che sono da imputare esclusivamente all'Autore. Si prega di verificare direttamente le fonti indicate.

## Sommario

|  |    |
|--|----|
| Disclaimer.....  | 3  |
| Introduzione.....  | 6  |
| Acronimi e definizioni.....  | 6  |
| Principali riferimenti normativi.....  | 7  |
| Repertorio sentenze citate nel documento.....  | 8  |
| 1. Il contesto: quando la macchina decide.....   | 10 |
| 1.1 Dall'algoritmo tradizionale all'amministrazione algoritmica.....                                 | 10 |
| 1.2 Il problema che la giurisprudenza ha dovuto affrontare.....                                      | 10 |
| 1.3 Il salto dell'intelligenza artificiale: dalla regola all'inferenza.....                          | 11 |
| 1.4 Le domande da tener sempre presente.....   | 11 |
| 2. I due pilastri: decisione algoritmica e trasparenza.....  | 12 |
| 3. I quattro principi cardine della decisione algoritmica.....                                       | 13 |
| 4. La decisione algoritmica: tipologie, limiti e garanzie.....                                       | 14 |
| 4.1 Che cosa si intende per decisione algoritmica.....   | 14 |
| 4.2 Decisione completamente automatizzata e decisione assistita.....                                 | 14 |
| 4.3 Algoritmo di supporto e algoritmo decisionale.....   | 14 |
| 4.4 Atti vincolati e attività discrezionale.....   | 15 |
| 4.5 Il rischio di deresponsabilizzazione.....  | 15 |
| 4.6 I livelli di controllo umano.....  | 15 |
| 5. La trasparenza algoritmica.....   | 16 |
| 5.1 La trasparenza come condizione di legittimità.....   | 16 |
| 5.2 Trasparenza verso il cittadino.....  | 16 |
| 5.3 Trasparenza verso l'amministrazione stessa.....  | 16 |
| 5.4 Trasparenza e motivazione dell'atto.....   | 16 |
| 5.5 Trasparenza e accesso agli atti.....   | 17 |
| 5.6 La trasparenza multilivello.....   | 17 |
| 6. La giurisprudenza amministrativa: le sentenze che hanno costruito il quadro.....                  | 18 |
| 6.1 Il filone restrittivo del TAR Lazio (2018–2019).....   | 18 |
| 6.2 La svolta: sentenza del Consiglio di Stato n. 2270/2019.....                                     | 18 |
| 6.3 Il vademecum: sentenze gemelle del Consiglio di Stato nn. 8472–8474/2019.....                    | 18 |
| 6.4 Il consolidamento: sentenze del Consiglio di Stato nn. 881/2020 e 1206/2021.....                 | 19 |
| 6.5 Prima definizione giuridica di algoritmo e IA: sentenza del Consiglio di Stato n. 7891/2021..... | 19 |
| 6.6 Algoritmo di supporto e algoritmo decisionale: sentenza del Consiglio di Stato n. 4857/2025..... | 19 |
| 6.7 L'IA generativa nelle gare: TAR Lazio n. 4546/2025 e Consiglio di Stato n. 8092/2025.....        | 20 |
| 6.8 Accesso agli atti e opacità algoritmica: sentenza del Consiglio di Stato n. 4929/2025.....       | 20 |

|   |    |
|---|----|
| 6.9 Il principio di legalità algoritmica: TAR Veneto n. 1845/2025.....    | 20 |
| 6.10 La piattaforma «scatola nera»: TAR Sicilia–Catania n. 1157/2026..... | 21 |
| 7. Implicazioni pratiche e indicazioni operative.....                     | 21 |
| 7.1 Gare e appalti.....   | 21 |
| 7.2 Procedimenti amministrativi.....                                      | 21 |
| 7.3 Contratti con i fornitori.....  | 22 |
| 7.4 Formazione e organizzazione interna.....                              | 22 |
| 8. Conclusione: la "riserva di umanità".....                              | 22 |

## Introduzione

La Pubblica Amministrazione (di seguito anche PA) ha iniziato a fare i conti con il concetto di “decisione algoritmica” molto prima che l'Intelligenza Artificiale (IA) diventasse un tema di dibattito pubblico. Per anni gli algoritmi tradizionali hanno gestito graduatorie, assegnazioni, calcoli di punteggio e procedure selettive. In questi sistemi il problema non era l'opacità del ragionamento della macchina, ma qualcosa di più semplice e insieme più grave: nessun funzionario era in grado di spiegare perché un determinato esito fosse stato prodotto, perché nessuno aveva davvero governato la scrittura delle regole che lo avevano generato. Fu proprio da questa frattura — tra automatismo e responsabilità — che la giurisprudenza amministrativa cominciò a elaborare i principi oggi fondamentali: conoscibilità dell'algoritmo, comprensibilità della sua logica, non esclusività della decisione automatizzata.

Con l'avvento dei sistemi di IA (modelli di apprendimento automatico, reti neurali, grandi modelli linguistici) il problema si è fatto strutturalmente più profondo. L'algoritmo tradizionale applicava regole scritte da esseri umani: era opaco per ragioni organizzative e gestionali, ma in linea di principio spiegabile. Il sistema di IA, invece, inferisce autonomamente pattern dai dati su cui è stato addestrato, producendo esiti che talvolta nemmeno i suoi progettatori sono in grado di motivare compiutamente. La "scatola nera" non è più una metafora organizzativa: è una caratteristica tecnica intrinseca. Questo cambia profondamente la posta in gioco per la PA: non si tratta più solo di rendere conoscibile una regola che esiste, ma di garantire la piena “spiegabilità” in un contesto nel quale la regola, in senso tradizionale, non esiste più.

Scopo del presente documento è presentare, senza nessuna presunzione di completezza o di precisione giuridica, alcune punti fondamentali che le PA devono tener presente quando decidono di adottare dei sistemi di IA a supporto dei procedimenti amministrativi.

## Acronimi e definizioni

La tabella che segue riporta gli acronimi e le sigle utilizzate nel presente documento.

| Acronimo o sigla | Definizione   |
|------------------|---|
| AI/IA            | Artificial intelligence/Intelligenza Artificiale  |
| ACN              | Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale   |
| AgID             | Agenzia per l'Italia Digitale   |
| CdS              | Consiglio di Stato  |
| DPIA             | Data protection impact assessment – valutazione d'impatto sulla protezione dei dati personali |
| DPO              | Data protection Officer – Responsabile della protezione dei dati personali                    |

| Acronimo o sigla | Definizione   |
|------------------|---|
| FRIA             | Freedom rights impact assessment – valutazione impatto sui diritti fondamentali                                   |
| GPAI             | General-purpose AI system – Modello di IA per uso generale  |
| MIUR/MIM         | MIUR – Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca<br>MIM – Ministero dell’Istruzione e del Merito |
| PA               | Pubblica Amministrazione  |
| PoC              | Proof of concept  |
| RTD              | Responsabile della transizione al digitale  |
| TAR              | Tribunale Amministrativo Regionale  |
| UTD              | Ufficio per la transizione al digitale  |

Tabella 1: elenco acronimi e sigle

## Principali riferimenti normativi

La tabella che segue riporta i principali riferimenti normativi.

| Acronimo o sigla          | Definizione   |
|---------------------------|---|
| AI Act                    | REGOLAMENTO (UE) 2024/1689 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828  |
| GDPR                      | REGOLAMENTO (UE) 2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE  |
| CAD                       | Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante “Codice dell'amministrazione digitale”  |
| Codice contratti pubblici | DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 2023, n. 36 recante “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”  |
| Codice privacy            | DECRETO LEGISLATIVO 30 giugno 2003, n. 196 recante “disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE” |
| Legge IA                  | LEGGE 23 settembre 2025, n. 132 recante “Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale”  |

Tabella 2: elenco principali riferimenti normativi

## Repertorio sentenze citate nel documento

La tabella che segue riporta le principali sentenze analizzate nel corso del presente documento. Le sentenze evidenziate in grigio sono quelle di maggiore rilievo sistematico utilizzate.

| #    | Anno | Corte                   | Riferimento        | Ambito                                    | Tipologia                                   | IA |
|------|------|-------------------------|--------------------|---|---|----|
| [1]  | 2018 | TAR Lazio, Sez. III-bis | n. 9924/2018       | Mobilità docenti MIUR                     | Algoritmo tradizionale di assegnazione sedi | NO |
| [2]  | 2018 | TAR Lazio, Sez. III-bis | n. 9227/2018       | Mobilità docenti MIUR                     | Algoritmo tradizionale di assegnazione sedi | NO |
| [3]  | 2019 | TAR Lazio, Sez. III-bis | n. 6606/2019       | Mobilità docenti MIUR                     | Algoritmo tradizionale di assegnazione sedi | NO |
| [4]  | 2019 | TAR Lazio, Sez. III-bis | n. 10964/2019      | Mobilità docenti MIUR                     | Algoritmo tradizionale di assegnazione sedi | NO |
| [5]  | 2019 | Cons. Stato, Sez. VI    | n. 2270/2019       | Mobilità docenti MIUR                     | Algoritmo tradizionale di assegnazione sedi | NO |
| [6]  | 2019 | Cons. Stato, Sez. VI    | nn. 8472–8474/2019 | Mobilità docenti MIUR                     | Algoritmo tradizionale di assegnazione sedi | NO |
| [7]  | 2020 | Cons. Stato, Sez. VI    | n. 881/2020        | Mobilità docenti MIUR                     | Algoritmo tradizionale di assegnazione sedi | NO |
| [8]  | 2021 | Cons. Stato, Sez. VI    | n. 1206/2021       | Mobilità docenti MIUR                     | Algoritmo tradizionale di assegnazione sedi | NO |
| [9]  | 2021 | Cons. Stato, Sez. III   | n. 7891/2021       | Gara fornitura pacemaker (ARIA Lombardia) | Software di controllo aritmie cardiache     | SI |
| [10] | 2022 | TAR Veneto, Sez. III    | nn. 1707–1709/2022 | Diritto di accesso                        | Piattaforme digitali di gara                | NO |

| #    | Anno | Corte                         | Riferimento  | Ambito   | Tipologia                                    | IA           |
|------|------|-------------------------------|--------------|--|--|--------------|
| [11] | 2025 | TAR Lazio, Sez. II            | n. 4546/2025 | Accordo quadro — offerta tecnica                   | ChatGPT-4 / OpenAI dichiarato dall'offerente | Si           |
| [12] | 2025 | Cons. Stato, Sez. IV          | n. 4857/2025 | Gara lavorazione rifiuti — accesso codice sorgente | Piattaforma e-procurement con verifica hash  | NO           |
| [13] | 2025 | Cons. Stato, Sez. IV          | n. 4929/2025 | Accesso atti — contributi agricoli                 | Sistema automatizzato di gestione dati       | Parzialmente |
| [14] | 2025 | Cons. Stato, Sez. III         | n. 8092/2025 | Gara servizi ospedalieri — offerta tecnica         | ChatGPT-4 / OpenAI dichiarato dall'offerente | Si           |
| [15] | 2025 | TAR Veneto, Sez. III          | n. 1845/2025 | Revoca nulla osta al lavoro                        | Automatismo informatico amministrativo       | Parzialmente |
| [16] | 2026 | TAR Sicilia–Catania, Sez. III | n. 1157/2026 | Gara lavori rete idrica (7,9 M€)                   | Piattaforma SITAS TUTTOGARE — calcolo OEPV   | Parzialmente |

Tabella 3: elenco principali sentenze analizzate

## 1. Il contesto: quando la macchina decide

### 1.1 Dall' algoritmo tradizionale all'amministrazione algoritmica

Per decenni, il rapporto tra informatica e PA è rimasto confinato a un modello relativamente semplice: la macchina eseguiva compiti definiti, applicava regole preesistenti e produceva output prevedibili. I sistemi gestionali, le banche dati, le procedure di protocollazione digitale erano strumenti di supporto operativo, non agenti decisionali. Il funzionario restava al centro: la tecnologia semplificava il lavoro, ma non sostituiva il giudizio.

Questo equilibrio ha cominciato a spostarsi quando le Amministrazioni hanno iniziato ad affidare ad algoritmi non solo l'elaborazione dei dati, ma la produzione degli esiti: le graduatorie non venivano più compilate da un ufficio, ma generate automaticamente da un sistema; i punteggi non erano calcolati da una commissione, ma attribuiti da un software; le assegnazioni non erano deliberate da un dirigente, ma determinate da un meccanismo informatico. Si è delineato così il fenomeno che oggi definiamo "amministrazione algoritmica": una PA nella quale alcune attività istruttorie, valutative o decisionali sono delegate in tutto o in parte a sistemi automatizzati.

### 1.2 Il problema che la giurisprudenza ha dovuto affrontare

Il nodo giuridico che emerse da questa evoluzione non era semplicemente tecnico. Era un problema di responsabilità e di garanzie: chi risponde di una decisione adottata da un algoritmo? Come può il destinatario contestarla se non ne conosce la logica? Come può il giudice sindacarla se il percorso decisionale è inaccessibile? Questi interrogativi si posero in modo acuto nei contenziosi sulla mobilità del personale scolastico gestita dal MIUR tramite algoritmo: i docenti ricevevano assegnazioni di sede che non capivano, e nessun funzionario era in grado di spiegarle, perché nessuno aveva davvero governato le istruzioni che le avevano prodotte.

Fu da questi casi che il Consiglio di Stato, in due diverse sentenze del 2019, elaborò i quattro principi che ancora oggi costituiscono il fondamento del diritto della decisione algoritmica nella PA:

1. conoscibilità dell'algoritmo,
2. comprensibilità della sua logica,
3. non esclusività della decisione automatizzata
4. non discriminazione degli esiti.

Possiamo dire in modo semplice: *"l'algoritmo è ammesso, la zona franca amministrativa nella validazione dei risultati dell'algoritmo: no"*.

### 1.3 Il salto dell'intelligenza artificiale: dalla regola all'inferenza

L'ingresso dei sistemi di IA — e in particolare dei modelli generativi e di apprendimento automatico — ha introdotto una discontinuità qualitativa rispetto all'algoritmo tradizionale. La differenza non è solo di complessità: è di natura. L'algoritmo tradizionale applicava regole scritte da programmatori sulla base di criteri giuridici preesistenti; in linea di principio, era ricostruibile, spiegabile, auditabile. Il sistema di IA, invece, non applica regole predefinite: le inferisce autonomamente dai dati di addestramento, costruendo modelli statistici che producono esiti probabilistici. Il risultato è che nemmeno i progettatori del sistema possono sempre spiegare perché, dati certi input, il sistema abbia prodotto un determinato output.

Questa caratteristica — che la letteratura tecnica definisce con il termine *black box* — è diventata una sfida giuridica di prima grandezza per la PA. Come si garantisce la conoscibilità di un sistema che non ha regole nel senso tradizionale? Come si motiva una decisione il cui percorso interno non è ricostruibile? Come si esercita il controllo umano su un sistema che produce output non interamente prevedibili? Un esempio è la recente sentenza del TAR Sicilia che ha annullato un'aggiudicazione per impossibilità di verificare i calcoli svolti dal sistema di IA sviluppato sulla piattaforma di gestione della gara. Questa sentenza mostra come i principi stabiliti nel 2019 hanno retto la sfida, ma che la loro applicazione richiede oggi strumenti tecnici e organizzativi più sofisticati.

### 1.4 Le domande da tener sempre presente

Per funzionari e dirigenti della PA, questa evoluzione pone domande concrete e urgenti: quando è lecito affidarsi a un sistema automatizzato per adottare o supportare una decisione? Quali garanzie devono essere rispettate? Come deve essere strutturata la motivazione dell'atto? Cosa deve prevedere il contratto con il fornitore tecnologico? Come si gestisce una richiesta di accesso agli atti che riguarda un sistema algoritmico? Cosa cambia quando il sistema utilizzato è, in senso proprio, un sistema di intelligenza artificiale?

Il presente documento cerca di rispondere a queste domande attraverso tre filoni tra loro intrecciati: la giurisprudenza amministrativa, che ha costruito il quadro dei principi; la normativa europea e nazionale, che li ha codificati e ampliati; e le implicazioni operative, che traducono principi e norme in indicazioni utilizzabili nel lavoro quotidiano degli enti.

## 2. I due pilastri: decisione algoritmica e trasparenza

La giurisprudenza amministrativa, costruita in oltre due decenni di pronunce, ha progressivamente identificato due grandi filoni attorno ai quali ruota l'intera questione dell'uso degli algoritmi e, adesso, dell'IA nella pubblica amministrazione: la disciplina della **decisione algoritmica** e il **principio di trasparenza**. Non si tratta di temi separati: sono due facce della stessa esigenza: quella di garantire che l'introduzione di sistemi automatizzati nel procedimento amministrativo non eroda le garanzie fondamentali del cittadino e non sottragga la PA alla sua responsabilità istituzionale.

Il primo tema riguarda chi decide e come — le condizioni di legittimità dell'atto prodotto o supportato da un algoritmo. Il secondo riguarda quanto è comprensibile quella decisione — la possibilità concreta di conoscerla, contestarla e sottoporla a controllo.

La **decisione algoritmica** è il fenomeno al centro di tutto: il momento in cui un sistema automatizzato — che si tratti di un algoritmo tradizionale deterministico o di un modello di intelligenza artificiale capace di apprendimento autonomo — produce o concorre a produrre un esito giuridicamente rilevante. L'interrogativo che la giurisprudenza ha dovuto affrontare non era se questo fosse ammissibile, ma a quali condizioni lo fosse.

La risposta, costruita a partire dalle sentenze del Consiglio di Stato del 2019 e progressivamente affinata fino alle pronunce più recenti del 2025 e 2026, è articolata ma coerente: l'algoritmo è uno strumento legittimo, ma non è uno spazio libero da regole. Deve rispettare i principi del procedimento amministrativo; deve poter essere sindacato dal giudice; non può sottrarre la decisione alla responsabilità umana.

Con l'introduzione dei sistemi di intelligenza artificiale in senso proprio, questa disciplina ha conosciuto una significativa evoluzione: non più la mancata trasparenza di regole che esistono ma non vengono comunicate, bensì l'impossibilità strutturale di motivare un esito generato da un sistema che non ragiona per regole, ma per inferenza statistica.

La **trasparenza algoritmica** non è un principio autonomo e separato dalla decisione algoritmica: ne è la condizione necessaria. Un atto amministrativo prodotto o supportato da un algoritmo è legittimo solo se la sua logica è conoscibile, comprensibile e sottoponibile a controllo. Ma la trasparenza nel contesto dell'IA ha una dimensione più ampia di quella che le si attribuisce normalmente nel diritto amministrativo classico.

Non riguarda solo il singolo provvedimento e la sua motivazione: riguarda l'intero sistema che lo ha generato, i dati su cui è stato addestrato o alimentato, i criteri che ne guidano il funzionamento, il ruolo che ha avuto il funzionario umano nel processo. Ed è una trasparenza che deve essere articolata su livelli diversi,

perché i suoi destinatari — il cittadino, il funzionario, il dirigente, il giudice, l'autorità di controllo — hanno esigenze conoscitive diverse e richiedono formati e profondità di informazione differenti.

I capitoli che seguono sviluppano questi due temi in modo sistematico: prima i quattro principi cardine che la giurisprudenza ha cristallizzato per la decisione algoritmica, poi le dimensioni della trasparenza — verso l'utente, verso l'amministrazione stessa, nel rapporto con la motivazione e con il diritto di accesso — e infine la rassegna dettagliata delle sentenze che hanno costruito, mattone dopo mattone, questo edificio giuridico ancora in piena evoluzione.

### 3. I quattro principi cardine della decisione algoritmica

Dalla giurisprudenza inaugurata nel 2019 emergono quattro principi fondamentali che si applicano a qualsiasi sistema automatizzato utilizzato nella PA per produrre o supportare decisioni giuridicamente rilevanti.

1. **Conoscibilità.** L'algoritmo non può essere una "scatola nera". Devono essere noti i suoi autori, il procedimento seguito per la sua progettazione, il meccanismo di decisione, i dati utilizzati come input e le priorità assegnate nelle elaborazioni. Questa conoscibilità deve essere garantita anche in sede giurisdizionale: il giudice amministrativo deve poter sindacare la legittimità della decisione algoritmica con la stessa pienezza di cognizione che esercita sui provvedimenti tradizionali.
2. **Comprensibilità.** Non è sufficiente che l'algoritmo sia tecnicamente conoscibile: la sua logica deve essere tradotta in linguaggio giuridico intelligibile, comprensibile anche a chi non è esperto di informatica. La complessità tecnica non esime dalla necessità che la formula sia corredata da spiegazioni che la rendano leggibile come regola giuridica.
3. **Non esclusività della decisione algoritmica (human in the loop).** La macchina non può essere l'unico autore della decisione. Deve sempre esistere un contributo umano capace di controllare, validare o smentire l'esito automatizzato. Non basta inserire i dati in un software e accettarne acriticamente il risultato: il funzionario responsabile deve essere in grado di comprendere e, se necessario, correggere o disattendere la soluzione prospettata dal sistema. L'art. 30 del D.lgs. 36/2023 ha recepito questo principio espressamente per le gare d'appalto, ma la sua portata è generale.
4. **Non discriminazione algoritmica.** L'algoritmo non deve produrre esiti discriminatori, diretti o indiretti. Un sistema che in apparenza applica criteri oggettivi può in realtà favorire sistematicamente alcune categorie di soggetti a danno di altre. Anche questo profilo è soggetto a sindacato giurisdizionale pieno.

## 4. La decisione algoritmica: tipologie, limiti e garanzie

### 4.1 Che cosa si intende per decisione algoritmica

Una decisione algoritmica è una decisione prodotta o supportata da un sistema automatizzato che elabora dati secondo regole matematiche, statistiche o logiche di apprendimento automatico. Nel contesto amministrativo l'algoritmo può essere utilizzato per ordinare domande, attribuire punteggi, classificare istanze, segnalare anomalie, proporre priorità, verificare requisiti, generare bozze di atti o supportare valutazioni istruttorie. Non tutte queste attività hanno lo stesso impatto giuridico: usare l'IA per cercare documenti in archivio è cosa ben diversa dall'usarla per attribuire un punteggio che incide su una graduatoria. Il livello di garanzie richiesto varia in proporzione alla rilevanza dell'esito sulla posizione giuridica del destinatario.

### 4.2 Decisione completamente automatizzata e decisione assistita

Nella decisione completamente automatizzata il sistema produce direttamente l'effetto finale senza alcun intervento umano intermedio. Nella decisione assistita il sistema fornisce un supporto — un'analisi, una proposta, un calcolo — ma la valutazione conclusiva spetta a un funzionario. Nella PA la decisione assistita è generalmente più compatibile con i principi del procedimento amministrativo. Tuttavia, anche una decisione formalmente assistita può diventare di fatto automatizzata se il funzionario si limita sistematicamente ad accettare l'output del sistema senza effettuare una verifica autonoma. Occorre quindi verificare non solo ciò che è scritto nella procedura, ma ciò che avviene realmente nella pratica quotidiana degli uffici.

### 4.3 Algoritmo di supporto e algoritmo decisionale

La giurisprudenza più recente — in particolare la sentenza del Consiglio di Stato n. 4857/2025 — ha introdotto una distinzione di grande rilievo pratico. L'algoritmo di mero supporto assiste il funzionario senza sostituirne il giudizio: calcola, confronta, propone, ma lascia la decisione finale all'essere umano. Le garanzie rafforzate dell'art. 30 del Codice dei Contratti (compreso l'obbligo di rendere disponibile il codice sorgente) non si applicano automaticamente a questa categoria. L'algoritmo decisionale produce invece autonomamente un esito giuridicamente rilevante — un'aggiudicazione, un'esclusione, una graduatoria, una revoca — senza che un funzionario ne verifichi la correttezza prima che l'atto diventi efficace. A questa categoria si applicano integralmente tutti e quattro i principi cardine, nonché le disposizioni del GDPR (art. 22) e dell'AI Act (Reg. UE 2024/1689). La mera etichettatura interna non è sufficiente: ciò che conta è la sostanza operativa, ossia se nella realtà quotidiana la decisione viene o meno effettivamente controllata da un essere umano competente prima di produrre effetti giuridici.

#### 4.4 Atti vincolati e attività discrezionale

L'automazione è più compatibile con i principi amministrativi quando l'attività è vincolata, cioè quando la legge prevede criteri oggettivi senza lasciare margini di valutazione. Nelle attività discrezionali, invece, l'IA può supportare l'istruttoria — raccogliendo dati, elaborando analisi, prospettando scenari — ma non può sostituire la valutazione amministrativa: la discrezionalità implica una responsabilità che non è delegabile alla macchina.

#### 4.5 Il rischio di deresponsabilizzazione

Uno dei rischi più insidiosi nell'uso dell'IA nella PA è la deresponsabilizzazione: il funzionario potrebbe essere indotto a considerare il risultato del sistema come oggettivo, neutrale e incontestabile, rinunciando di fatto all'esercizio del proprio ruolo. L'algoritmo non è neutro in senso assoluto: dipende da dati, criteri, configurazioni e scelte progettuali operate da esseri umani in un momento precedente. Un errore nei dati, un bias nel training, una configurazione inadeguata possono produrre esiti sistematicamente distorti che vengono però accettati acriticamente perché "il sistema lo dice". La PA non può trincerarsi dietro il sistema: la decisione resta imputabile all'amministrazione, indipendentemente da quale strumento tecnico sia stato utilizzato.

#### 4.6 I livelli di controllo umano

Nel dibattito europeo si distinguono tre livelli di controllo umano.

- **Human in the loop:** la persona interviene attivamente nel processo decisionale prima che l'esito finale sia prodotto — il livello più garantista, adatto ai procedimenti con maggiore impatto sui diritti.
- **Human on the loop:** la persona monitora il funzionamento del sistema e può intervenire in caso di necessità, compatibile con procedimenti seriali a basso impatto individuale.
- **Human in command:** la persona mantiene la responsabilità complessiva e il potere di decidere se e come usare il sistema — il livello minimo irrinunciabile in qualsiasi contesto amministrativo.

Nella PA è necessario combinare questi livelli in funzione della tipologia di procedimento: controllo diretto per le decisioni a maggiore impatto individuale, monitoraggio sistematico per le attività seriali.

## 5. La trasparenza algoritmica

### 5.1 La trasparenza come condizione di legittimità

La trasparenza è un principio generale dell'azione amministrativa. Nel contesto dell'IA assume un rilievo ulteriore, perché serve a evitare che la tecnologia diventi una barriera tra amministrazione e cittadino. La PA deve poter spiegare non solo quale decisione ha assunto, ma anche in che modo il sistema algoritmico ha contribuito alla sua formazione. Trasparenza algoritmica non significa necessariamente pubblicare tutto il codice sorgente: significa garantire conoscibilità sostanziale — le logiche essenziali, i criteri applicati, i dati utilizzati, il ruolo dell'intervento umano. Si tratta di un obbligo di spiegabilità che si affianca — e non sostituisce — all'obbligo di motivazione già previsto dalla legge sul procedimento amministrativo.

### 5.2 Trasparenza verso il cittadino

Quando un cittadino interagisce con un sistema di IA, deve essere informato in modo chiaro. Se un chatbot comunale risponde a domande su tributi, edilizia o servizi sociali, l'utente deve sapere che sta interagendo con un sistema automatizzato e deve sapere se le risposte hanno valore meramente informativo o se producono effetti amministrativi. La comunicazione deve essere semplice e diretta: non è sufficiente inserire formule generiche in informative lunghe e poco comprensibili. L'obbligo di trasparenza verso il cittadino richiede che l'informazione sia effettiva, accessibile e comprensibile per il destinatario medio del servizio.

### 5.3 Trasparenza verso l'amministrazione stessa

La trasparenza non riguarda solo i cittadini. Riguarda anche l'amministrazione stessa. Un ente non può affidarsi a un sistema che non comprende: se solo il fornitore conosce il funzionamento della piattaforma, l'amministrazione rischia di perdere il controllo del procedimento — e con esso la capacità di motivare, difendere e rispondere degli atti adottati. Il contratto con il fornitore deve pertanto garantire all'ente accesso alla documentazione necessaria, ai report, ai log e alle informazioni utili per verificare il funzionamento del sistema nel tempo, anche in caso di contestazione o contenzioso. La dipendenza tecnologica non può trasformarsi in opacità amministrativa.

### 5.4 Trasparenza e motivazione dell'atto

L'obbligo di motivazione non si affievolisce quando l'amministrazione utilizza sistemi di IA. Al contrario, tende a rafforzarsi, perché la motivazione è lo strumento principale attraverso cui il procedimento automatizzato viene ricondotto alla responsabilità umana. Se un algoritmo contribuisce alla decisione, la motivazione deve indicare in modo comprensibile: quale ruolo ha avuto il sistema nella formazione

dell'esito; quali dati sono stati considerati come input; quale valutazione umana è stata svolta prima dell'adozione dell'atto; perché l'esito prodotto dal sistema è stato ritenuto corretto. Una motivazione che si limiti a dichiarare "come risultante dal sistema informatico" è insufficiente quando il sistema incide sostanzialmente sull'esito del procedimento. La formula tecnica non sostituisce la spiegazione giuridica, né esonera il funzionario dalla responsabilità della decisione.

## 5.5 Trasparenza e accesso agli atti

Il diritto di accesso può riguardare anche la documentazione relativa al sistema algoritmico. Occorre bilanciare trasparenza, sicurezza, protezione dei dati personali e tutela della proprietà intellettuale. Tuttavia, quando un algoritmo incide su un interesse giuridicamente rilevante, il cittadino deve avere accesso almeno agli elementi essenziali del percorso decisionale: criteri e logiche di funzionamento del sistema, documentazione tecnica rilevante, log e registrazioni delle operazioni compiute, dati utilizzati come base per la decisione, output prodotti dal sistema prima dell'intervento umano, documentazione degli interventi di verifica o correzione. Il Consiglio di Stato ha chiarito (sentenza n. 4929/2025) che la complessità informatica non giustifica il diniego di accesso: chi chiede di conoscere i contenuti generati da sistemi automatizzati ha diritto a ottenerli, e l'amministrazione non può opporre generiche difficoltà tecniche.

## 5.6 La trasparenza multilivello

La trasparenza deve essere effettiva e comprensibile, calibrata sui diversi soggetti che interagiscono con il sistema. Il cittadino ha bisogno di spiegazioni semplici in linguaggio corrente sull'esistenza e sul ruolo del sistema. Il funzionario ha bisogno di istruzioni operative e di comprensione sufficiente per esercitare il controllo richiesto. Il dirigente ha bisogno di elementi di controllo, rendicontazione e responsabilità. Le autorità di controllo e i giudici necessitano rispettivamente di documenti tecnici completi e della possibilità di ricostruire il percorso decisionale in modo pieno. I fornitori devono garantire all'amministrazione committente la documentazione necessaria al controllo. Questo schema ha una conseguenza pratica importante: non è sufficiente predisporre un unico set di informazioni. L'amministrazione deve organizzare la trasparenza in modo differenziato, adattando contenuto, linguaggio e formato al destinatario specifico.

## 6. La giurisprudenza amministrativa: le sentenze che hanno costruito il quadro

La giurisprudenza amministrativa italiana ha elaborato i principi sull'automazione pubblica in anticipo rispetto al legislatore, costruendo un corpus coerente che oggi si applica anche ai sistemi di IA più avanzati. Il punto di partenza è chiaro: l'uso dell'algoritmo non è vietato e può essere pienamente coerente con il buon andamento dell'amministrazione. Tuttavia, l'algoritmo deve rispettare le garanzie proprie del procedimento amministrativo, e la sua adozione non può ridurre i diritti del cittadino o la responsabilità della PA.

### 6.1 Il filone restrittivo del TAR Lazio (2018–2019)

I primi contenziosi sull'algoritmo amministrativo videro il TAR Lazio adottare un orientamento inizialmente cauto. Con le sentenze nn. 9924/2018 e 9227/2018, il Tribunale affermò che le procedure informatizzate non garantiscono la motivazione dei provvedimenti né la partecipazione del cittadino al procedimento, ritenendo che le procedure informatiche, anche ove pervengano alla perfezione, non possano mai soppiantare l'attività cognitiva e di giudizio che solo un'istruttoria affidata a un funzionario persona fisica è in grado di svolgere. Questo orientamento fu poi superato dal Consiglio di Stato con un approccio più equilibrato, che non negava la legittimità dell'automazione ma ne definiva le condizioni di legalità.

### 6.2 La svolta: sentenza del Consiglio di Stato n. 2270/2019

Con la sentenza dell'8 aprile 2019, n. 2270, il Consiglio di Stato ha segnato il punto di svolta. Il caso riguardava la procedura di mobilità straordinaria dei docenti gestita dal MIUR tramite algoritmo. Il Consiglio di Stato ha stabilito che l'algoritmo costituisce un atto amministrativo informatico soggetto agli stessi principi che governano qualsiasi altro provvedimento. Il meccanismo che porta alla decisione deve essere pienamente conoscibile: devono essere noti gli autori, il procedimento di elaborazione, il meccanismo decisionale, le priorità assegnate e i dati selezionati come rilevanti. La correttezza del processo informatico è soggetta al pieno sindacato del giudice amministrativo.

### 6.3 Il vademecum: sentenze gemelle del Consiglio di Stato nn. 8472–8474/2019

Il 13 dicembre 2019, il Consiglio di Stato ha emesso tre sentenze identiche che hanno sistematizzato in modo organico i principi applicabili alla decisione algoritmica. La Sesta Sezione ha esteso la legittimità dell'uso dell'algoritmo anche all'attività discrezionale della PA, superando la tesi secondo cui l'automazione sarebbe ammissibile solo per le attività vincolate. Le sentenze hanno richiamato espressamente il diritto europeo: l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, l'art. 22 del GDPR sul divieto di decisioni basate unicamente sul trattamento automatizzato, e i principi della Carta europea della robotica. Il risultato è un quadro coerente: l'algoritmo è uno strumento legittimo, ma non è uno spazio esente da diritto.

#### 6.4 Il consolidamento: sentenze del Consiglio di Stato nn. 881/2020 e 1206/2021

Con la sentenza n. 881/2020, il Consiglio di Stato ha chiarito che la fondamentale esigenza di tutela posta dall'utilizzazione dello strumento informatico algoritmico è la trasparenza, intesa come possibilità di motivare e giustificare la decisione in modo comprensibile. La motivazione algoritmica non è un adempimento formale: è la garanzia che la macchina non abbia sottratto il procedimento alla comprensione umana. Con la sentenza n. 1206/2021, il Consiglio di Stato ha ribadito l'intero impianto delle pronunce precedenti, precisando che la conoscibilità deve essere garantita in tutti gli aspetti: dagli autori al procedimento di elaborazione, al meccanismo decisionale, alle priorità assegnate e ai dati selezionati come rilevanti.

#### 6.5 Prima definizione giuridica di algoritmo e IA: sentenza del Consiglio di Stato n. 7891/2021

Con la sentenza n. 7891/2021, la Terza Sezione del Consiglio di Stato ha affrontato per la prima volta in modo organico la definizione giuridica di algoritmo, distinguendolo dal concetto di intelligenza artificiale. Il caso riguardava una gara per la fornitura di pacemaker indetta da ARIA Lombardia. La sentenza ha chiarito che l'algoritmo, in senso stretto, è una sequenza di istruzioni predeterminate che produce risultati deterministici, mentre i sistemi di intelligenza artificiale sono caratterizzati da capacità di apprendimento autonomo e produzione di output non interamente prevedibili ex ante. Questa distinzione ha anticipato il quadro definitorio poi adottato dall'AI Act europeo ed è oggi fondamentale per individuare il regime giuridico applicabile al sistema in esame.

#### 6.6 Algoritmo di supporto e algoritmo decisionale: sentenza del Consiglio di Stato n. 4857/2025

Con la sentenza n. 4857/2025, la Quarta Sezione del Consiglio di Stato ha introdotto la distinzione tra algoritmo di mero supporto e algoritmo decisionale. Il caso riguardava una gara per la lavorazione di rifiuti nella quale si contestava l'esclusione determinata dalla verifica automatica della firma hash dei file caricati sulla piattaforma di e-procurement, con richiesta di accesso al codice sorgente. Il Consiglio di Stato ha stabilito che, trattandosi di algoritmo di mero supporto — con funzione limitata alla comparazione di impronte digitali dei file — le garanzie rafforzate dell'art. 30 del Codice dei Contratti non erano applicabili nella loro integralità. Sul diritto di accesso al codice sorgente, ha precisato che esso prevale sulla riservatezza aziendale solo quando sia indispensabile e strettamente strumentale alla difesa in giudizio.

### 6.7 L'IA generativa nelle gare: TAR Lazio n. 4546/2025 e Consiglio di Stato n. 8092/2025

Le sentenze del 2025 segnano l'ingresso dell'IA generativa nel diritto degli appalti pubblici. Con la sentenza n. 4546/2025, il TAR Lazio ha esaminato per la prima volta una controversia in cui veniva contestato l'uso dichiarato di ChatGPT-4 da parte dell'aggiudicataria, sia nella preparazione dell'offerta tecnica sia nella fase di esecuzione. Il tribunale ha stabilito che l'uso di strumenti di IA non costituisce di per sé motivo di esclusione, purché l'uso sia giustificato, documentato e conforme alle regole di gara. Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 8092/2025, ha confermato e approfondito questo orientamento: l'integrazione dell'IA non è una scelta unilaterale dell'operatore economico, ma un processo che richiede la consapevole autorizzazione e il costante controllo della PA. Le prestazioni promesse attraverso strumenti di IA devono essere supportate da evidenze concrete — casi d'uso documentati, test di accettazione, indicatori di performance misurabili — e non da mere dichiarazioni di intenti.

### 6.8 Accesso agli atti e opacità algoritmica: sentenza del Consiglio di Stato n. 4929/2025

Con la sentenza n. 4929/2025, il Consiglio di Stato ha affrontato il diritto di accesso agli atti in un procedimento gestito con sistemi automatizzati relativo all'erogazione di contributi agricoli. Il principio affermato è di portata generale: l'uso di sistemi automatizzati non può diventare un alibi per ostacolare la trasparenza dell'azione amministrativa. Anche quando la gestione dei dati è affidata a soggetti terzi o regolata da logiche algoritmiche, il diritto di accesso non può essere sacrificato. La complessità informatica non giustifica il silenzio.

### 6.9 Il principio di legalità algoritmica: TAR Veneto n. 1845/2025

Con la sentenza n. 1845/2025, il TAR Veneto ha censurato la revoca di un nulla osta al lavoro adottata sulla base di un mero automatismo informatico, in assenza di un atto formale e di una specifica base legale. Il Tribunale ha elaborato il concetto di principio di legalità algoritmica: un'amministrazione non può far derivare effetti giuridici sfavorevoli da un automatismo informatico se non vi è una norma che espressamente lo autorizzi e se non è adottato un provvedimento formale. La digitalizzazione non crea poteri impliciti: l'automazione può semplificare l'esercizio di poteri già esistenti, ma non può fondarne di nuovi in assenza di una chiara base normativa.

## 6.10 La piattaforma «scatola nera»: TAR Sicilia–Catania n. 1157/2026

La sentenza n. 1157/2026 del TAR Sicilia–Catania ha annullato un'aggiudicazione da circa 7,9 milioni di euro per lavori su una rete idrica, gestita tramite la piattaforma SITAS TUTTOGARE. La ricorrente contestava che i calcoli dei punteggi dell'offerta tecnica non fossero ricostruibili nei passaggi intermedi; la stazione appaltante aveva risposto che le operazioni erano state svolte automaticamente dal software senza prospetti di calcolo disponibili. Il TAR ha stabilito che affidarsi fideisticamente al risultato del software senza poterne verificare i passaggi viola i principi di trasparenza e legalità. Nei punti di frizione tra esigenze di efficienza e garanzie amministrative, a cedere deve essere l'automazione, non il diritto. La sentenza ha inoltre indicato gli standard tecnici minimi che una piattaforma conforme dovrebbe garantire: conservazione dei dati di input, visibilità delle formule applicate, possibilità di esportazione dei calcoli intermedi e tracciatura della versione software utilizzata.

## 7. Implicazioni pratiche e indicazioni operative

Dalla giurisprudenza e dal quadro normativo richiamato, emergono indicazioni concrete e non rinviabili per gli enti locali e per tutte le PA che utilizzano o intendono adottare sistemi automatizzati nei propri procedimenti.

### 7.1 Gare e appalti

L'uso di piattaforme telematiche e di software per il calcolo dei punteggi è pienamente legittimo, ma la commissione giudicatrice deve essere in grado di verificare e ricostruire i calcoli effettuati dalla macchina. Non è ammissibile accettare fideisticamente il risultato del software senza essere in grado di spiegarne i passaggi logico-matematici. Quando un'impresa dichiara di utilizzare strumenti di IA generativa nella predisposizione dell'offerta tecnica, ciò non costituisce di per sé causa di esclusione, ma deve essere documentato, giustificato e coerente con i requisiti di gara; le prestazioni promesse devono essere supportate da evidenze concrete e verificabili.

### 7.2 Procedimenti amministrativi

Ogni qual volta un sistema automatizzato produce o concorre a produrre un provvedimento che incide nella sfera giuridica di un soggetto, devono essere garantiti: la motivazione leggibile dell'esito — il generico riferimento al "sistema informatico" non è sufficiente —, la possibilità per il destinatario di contestare l'esito e la piena tracciabilità dell'intero processo decisionale. Output intermedi, dati di input e operazioni compiute devono essere tracciati e conservati per il tempo necessario a gestire eventuali contestazioni.

### 7.3 Contratti con i fornitori

Non usare sistemi non spiegabili nei procedimenti rilevanti: se il sistema non consente di ricostruire il percorso decisionale, non deve essere usato per decisioni che incidono su diritti o interessi legittimi. I contratti con i fornitori devono garantire all'ente accesso alla documentazione tecnica, ai log e alle informazioni utili per verificare il funzionamento del sistema nel tempo, anche in caso di contestazione o contenzioso. La dipendenza tecnologica non può trasformarsi in opacità amministrativa.

### 7.4 Formazione e organizzazione interna

I funzionari che usano sistemi automatizzati devono comprendere — almeno nelle linee essenziali — la logica degli strumenti che utilizzano e devono essere in grado di riconoscere anomalie. Deve esistere sempre un presidio umano identificato e responsabile della validazione delle decisioni prodotte o supportate da algoritmi. L'ente deve inoltre essere organizzativamente pronto a rispondere a richieste di accesso agli atti e a gestire ricorsi relativi a decisioni algoritmiche.

## 8. Conclusione: la "riserva di umanità"

Il filo conduttore di tutta questa evoluzione può essere sintetizzato in un concetto che la dottrina ha efficacemente chiamato "**riserva di umanità**": il fatto che un processo sia automatizzabile non significa che debba essere automatizzato senza riserve. Alcune funzioni — quelle che producono effetti giuridici rilevanti sulla vita delle persone e delle imprese — richiedono che l'essere umano rimanga al centro del processo decisionale, non come mero esecutore materiale di ciò che la macchina ha già deciso, ma come soggetto capace di comprendere, valutare e, se necessario, correggere o rifiutare l'esito del sistema.

Non si tratta di diffidenza verso la tecnologia: l'efficienza che gli algoritmi possono apportare all'azione amministrativa — in termini di velocità, uniformità e riduzione dell'errore umano — è reale e preziosa. Si tratta di una garanzia di civiltà giuridica: che nessun cittadino si trovi di fronte a un provvedimento che nessun funzionario sa spiegare, e che nessuna pubblica amministrazione si nasconda dietro la complessità della macchina per sottrarsi alla propria responsabilità istituzionale. La vera innovazione non consiste nel sostituire il funzionario con l'algoritmo, ma nel mettere il funzionario, il dirigente e l'amministrazione nelle condizioni di decidere meglio: con più informazioni, più trasparenza e piena responsabilità.



@provincecomuni



[www.pi-co.eu](http://www.pi-co.eu)



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento della  
Funzione Pubblica



GOVERNANCE  
E CAPACITÀ  
ISTITUZIONALE  
2014-2020



PROGRAMMA  
OPERATIVO  
COMPLEMENTARE