

I primi passi verso l'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino: brevi note sul Libro Bianco dell'Agenzia per l'Italia digitale*

Michela Tresca

Abstract

Il contributo affronta il tema dell'Intelligenza Artificiale, con specifico riferimento al ricorso ad algoritmi e a decisioni automatizzate da parte della pubblica amministrazione. In particolare, nel lavoro si analizzano i contenuti principali del Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale, presentato dall'Agenzia per l'Italia digitale il 21 marzo 2018. Si procede, quindi, con una riflessione sulla natura di tale documento e sugli eventuali interventi normativi o di regolazione diretti ad implementare quanto in esso previsto e, nello specifico, a declinare con più esattezza i diritti dei cittadini e gli obblighi in capo all'amministrazione. Infine, vengono esaminate le principali questioni giuridiche poste dall'implementazione di strumenti di IA nell'attività della pubblica amministrazione, tra le quali figurano la protezione dei dati, la sicurezza dei dati e degli algoritmi, la necessità di rispettare il principio di trasparenza e la responsabilità giuridica dell'amministrazione anche quando essa adotta soluzioni di IA.

The paper deals with the legal issues of Artificial Intelligence, with specific regard to the use of algorithms and automated decisions by the Public Administration. In particular, it explores the content of the White Paper on Artificial Intelligence at the service of citizens, released by the Agency for Digital Italy on March 21, 2018. Also, the paper investigates the nature of this document and possible regulatory actions in order to implement its provisions, with particular attention to the citizens' rights and the obligations of the administration. Finally, the analysis focuses on the main legal issues, stemming from the implementation of AI instruments in the activity of the Public Administration, including data protection, data and algorithms security, the respect of principles of transparency and accountability of the Public Administration, even when it implements AI technologies.

* Il saggio è frutto di una rielaborazione della relazione su *Il Libro Bianco dell'AGID sull'intelligenza artificiale*, presentata in occasione del *III Colloquio italo-francese sul Diritto del Web*, svoltosi presso l'Università LUISS Guido Carli il 21 giugno 2018, su iniziativa delle Università LUISS Guido Carli e Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

** L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio a "doppio cieco".

Sommario

1. Premessa. – 2. Una sintesi dei contenuti del Libro Bianco dell'AgID sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino: nove “sfide” e dieci raccomandazioni. – 3. Il “valore” del Libro Bianco: il *pre-law* e le esigenze di regolamentazione e normazione del settore. – 4. Le principali questioni poste dall'implementazione di soluzioni di IA nell'attività della PA: le prospettive future.

Keywords

IA, Pubblica Amministrazione, Intelligenza Artificiale, AgID, diritti

1. Premessa

Il 21 marzo 2018, l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) ha presentato il Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino, curato dalla task force promossa dalla stessa autorità, al fine di studiare le opportunità offerte dall'IA nel miglioramento dei servizi pubblici e del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini¹.

La presentazione di tale documento, che ha contribuito a porre al centro del dibattito pubblico il tema del ricorso ad algoritmi e a decisioni automatizzate, con specifico riferimento alla pubblica amministrazione², rappresenta un altro importante tassello nell'attuazione dell'Agenda digitale europea³, rispetto alla quale l'Italia ha sviluppato una propria strategia nazionale. In tale direzione, si sono collocati, dapprima, il Piano nazionale Banda ultra-larga, la Strategia per la crescita digitale 2014-2020 e il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2017-2019. Tale quadro è stato, poi, completato dall'ultima riforma della pubblica amministrazione (l. 124/2015, c.d. Riforma Madia) e dai successivi decreti delegati⁴.

In tale contesto, il ricorso a strumenti di IA nei procedimenti amministrativi e nella fornitura dei servizi pubblici costituisce solo uno dei settori attraverso cui l'Italia intende raggiungere un livello di piena digitalizzazione della PA.

Il dibattito in tema di IA non è limitato, ovviamente, al solo piano interno, ma trova

¹ La task force sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino, riunitasi per la prima volta il 7 settembre 2017, è un gruppo di lavoro costituito per studiare i temi connessi all'IA e composto da trenta esperti provenienti dal mondo accademico, delle organizzazioni internazionali, del mercato e delle start-up.

² Per una definizione di IA e di robot, nonché per una riflessione sulla regolamentazione in materia, cfr. C. Trevisi, *La regolamentazione in materia di Intelligenza artificiale, robot, automazione a che punto siamo*, in www.medialaws.eu, 2, 2018.

³ L'Agenda digitale europea, lanciata dalla Commissione europea nel 2010, ha posto gli obiettivi per lo sviluppo della cultura e dell'economia in Europa verso una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Essa rappresenta una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020.

⁴ L. 124/2015 recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, pubblicata in G.U. n. 187 del 13 agosto 2015. Tale provvedimento contiene quattordici deleghe legislative, tra cui: digitalizzazione della PA, semplificazione dei procedimenti amministrativi, anticorruzione e trasparenza.

anzi un maggiore impulso se si guarda al contesto europeo e internazionale. Con specifico riferimento all'Unione europea, negli ultimi due anni si sono susseguiti una serie di interventi che dimostrano la grande attenzione posta dalle istituzioni europee sul tema. Si possono citare, in proposito, la richiesta avanzata dai parlamentari europei alla Commissione al fine di definire norme in materia di robotica e Intelligenza Artificiale⁵, alla quale ha fatto seguito l'idea di costituire un gruppo europeo di esperti in materia⁶. In questo senso, si colloca anche la pubblicazione della dichiarazione sull'IA da parte del Gruppo europeo per l'etica delle scienze e delle nuove tecnologie⁷. Da ultimo, nell'aprile del 2018, si è giunti alla firma, da parte di venticinque Stati, dell'accordo per accelerare sullo sviluppo dell'IA⁸, seguito dalla Comunicazione della Commissione europea sull'Intelligenza Artificiale⁹.

2. Una sintesi dei contenuti del Libro Bianco dell'AgID sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino: nove “sfide” e dieci raccomandazioni

L'obiettivo dichiarato del Libro Bianco è quello di analizzare l'impatto dell'IA sulla società e verificare se tali tecnologie possano essere sfruttate dalla pubblica amministrazione per migliorare i servizi offerti ai cittadini e alle imprese.

Prima di dar conto dei contenuti specifici del Libro Bianco, occorre premettere che il testo dell'atto è stato aperto a consultazione pubblica dal 13 febbraio al 12 marzo 2018, attraverso un'apposita sezione del sito dell'AgID ad essa dedicato¹⁰. Lo stesso Libro Bianco riporta che sono stati esaminati più di cento commenti, contributi e raccomandazioni, di cui molti sono stati recepiti nella versione finale del testo¹¹.

Rispetto alla consultazione pubblica, si può rilevare come uno degli aspetti in cui si ravvisa l'influenza delle tecnologie informatiche nel rapporto tra PA e cittadini è proprio quello della partecipazione ai processi decisionali, che si esplica nel diretto coinvolgimento del cittadino nella determinazione delle decisioni pubbliche¹². Se tale parteci-

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica.

⁶ Commissione europea, “Call for a High-Level Expert Group on Artificial Intelligence”, 9 marzo 2018.

⁷ European Group on Ethics and Science and New Technologies, “Statement on Artificial, Robotics and «Autonomous» Systems”, Bruxelles, 9 marzo 2018. Il Gruppo europeo per l'etica delle scienze e delle nuove tecnologie (EGE) è un organo consultivo indipendente, istituito nel 1991 dalla Commissione europea allora presieduta da Jacques Delors, con l'intento di fornire risposta agli interrogativi etici legati al ricorso a nuove tecnologie nel campo biotecnologico e di affrontare il crescente divario fra l'Europa e gli Stati Uniti.

⁸ Declaration, “Cooperation on Artificial Intelligence”, firmata l'11 aprile 2018 da 24 Stati membri dell'Ue e dalla Norvegia, in occasione del Digital Day 2018.

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “L'intelligenza artificiale per l'Europa”, 25 aprile 2018.

¹⁰ Qui di seguito il link: <https://ia.italia.it/community/c/libro-bianco>.

¹¹ Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino, Versione 1.0, Marzo 2018, 71.

¹² P. Otranto, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in www.federalismi.it, 17 gennaio 2018,

pazione può produrre effetti positivi – tra gli altri – in termini di legittimazione e di limitazione del contenzioso, al tempo stesso, ci potrebbe essere il rischio che dietro tali iniziative continui a celarsi una «burocrazia forte e autoreferenziale», in cui la partecipazione dei cittadini si risolve in meri adempimenti formali¹³.

Proprio con riferimento al Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale, sarebbe allora interessante verificare – al di là delle dichiarazioni espresse dagli stessi soggetti che hanno di fatto previsto e gestito la consultazione pubblica – quale ruolo sia stato in concreto rivestito dai soggetti consultati. A ben guardare, gli svariati commenti degli utenti che hanno partecipato alla discussione all'interno della piattaforma dedicata non sembrano trovare spazio nel testo definitivo. Si palesa così il rischio di cui si accennava poc'anzi, ossia di un apparente coinvolgimento del cittadino nella decisione amministrativa che non trova, tuttavia, nei fatti alcun riscontro effettivo.

Con riferimento ai contenuti, il Libro Bianco offre una completa ricostruzione dello stato dell'arte dei servizi digitali in Italia, ed illustra poi, più nello specifico, l'attuale stadio di sviluppo dell'Intelligenza Artificiale, i principali ambiti del suo impiego, nonché le prospettive aperte dal ricorso a tali strumenti da parte delle pubbliche amministrazioni.

La parte centrale del Libro Bianco è dedicata all'individuazione di nove “sfide”¹⁴.

La prima e l'ultima pongono al centro l'individuo e la dimensione etica legata all'utilizzo di tali tecnologie. Viene, infatti, affermato – in apertura – il principio antropocentrico, per cui è l'IA a dover essere messa al servizio delle persone e non viceversa e si individua la necessità che tali soluzioni rispettino sempre il principio generale dell'equità, nonché i diritti e le libertà dei cittadini. Si considerano, poi, alcune questioni etiche che potranno derivare dall'uso concreto di tali strumenti, tra le quali, la neutralità dei dati, la trasparenza degli algoritmi, la responsabilità dei soggetti che vi fanno ricorso. In chiusura, si sottolinea – nell'ultima sfida – come sia necessario «accompagnare» i cittadini verso una corretta comprensione del significato e delle implicazioni delle tecnologie basate sull'Intelligenza Artificiale. Di fronte all'impatto che l'IA può avere nella sfera sociale, psicologica ed esistenziale, si segnala l'importanza delle scienze sociali e della comunicazione pubblica nel supportare la ricerca scientifica.

⁵ ss., il quale evidenzia come nell'attuale ordinamento si riscontrano riferimenti normativi che vanno nel senso di sfruttare le nuove tecnologie proprio per favorire la partecipazione degli interessati. Tra questi, occorre citare l'art. 1, c. 1, lett. c), l. 124/2015, che prevede la necessità di garantire «la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche»; l'art. 9 del d.lgs. 82/2005 (CAD), che riconosce in capo alle amministrazioni l'onere di favorire il ricorso alle nuove tecnologie al fine di migliorare la qualità dei propri atti e di assicurare una maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico anche attraverso forme di consultazione preventiva per via telematica. Quest'ultima previsione, tra l'altro, non è considerata molto innovativa dall'A., il quale auspica, invece – per rendere effettivo lo strumento della partecipazione – un intervento legislativo che preveda i tempi della consultazione, garantisca l'integrità dei dati, definisca il rapporto tra i risultati della partecipazione e l'oggetto della decisione. In questo senso, si collocano le *Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia* redatte dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione nel 2017, che tuttavia soffrono il fatto di rientrare nelle forme del *soft law*.

¹³ *Ibid.*, 5-6.

¹⁴ Le sfide, secondo l'ordine seguito nel Libro Bianco, sono: «Etica», «Tecnologia», «Competenze», «Ruolo dei dati», «Contesto legale», «Accompagnare la trasformazione», «Prevenire le disuguaglianze», «Misurare l'impatto», «L'essere umano».

Nella seconda sfida viene preso in considerazione, invece, il profilo più strettamente tecnologico, in quanto si ritiene necessario individuare quali tecnologie e in quali settori possono essere utilizzate soluzioni di IA, in modo da poter ideare sistemi e servizi che possano rispondere in maniera adeguata alle necessità dei cittadini. In questo senso, l'obiettivo è quello di far sì che tali tecnologie riproducano sempre meglio il funzionamento della mente umana e il modo in cui l'uomo si relaziona con il mondo esterno. Si affronta, poi, il tema delle competenze che sono necessarie nell'ambito dell'IA e si considerano, sul punto, cruciali la formazione dei lavoratori pubblici e privati, il superamento dell'analfabetizzazione digitale, nonché la preparazione specialistica e interdisciplinare dei professionisti del settore.

Segue un'attenzione particolare rispetto alla tutela dei dati, a fronte della grande quantità di dati personali di cui si servono soluzioni di IA. Si sottolinea, in proposito, la necessità di garantire la correttezza nel trattamento di tali dati, e di sfruttarne al meglio le potenzialità, senza rinunciare ad assicurare la loro consistenza, qualità e intelligibilità. Tale aspetto viene preso nuovamente in considerazione anche nella sfida successiva definita «contesto legale», che individua le questioni giuridiche poste dal ricorso di strumenti di IA da parte della PA, tra le quali figurano la responsabilità dell'amministrazione che utilizza strumenti automatizzati, il rispetto del principio di trasparenza, nonché – appunto – la necessità di evitare che l'utilizzo dei dati da parte della PA possa avvenire in contrasto con i diritti fondamentali del cittadino.

Il Libro Bianco guarda, inoltre, alle potenzialità degli strumenti di IA rispetto alla possibilità di ridurre le disuguaglianze sociali esistenti, se si considera, ad esempio, l'applicazione delle nuove tecnologie nell'ambito dell'istruzione, della sanità, della disabilità. Al tempo stesso, però, non si esclude il rischio che le stesse tecnologie possano creare nuove disuguaglianze. Per evitare tale effetto, si ritiene necessario rendere accessibili, inclusivi e trasparenti gli strumenti di IA e far sì che il loro ricorso avvenga conformemente al quadro normativo attuale.

Di fronte ai nuovi strumenti si segnala, infine, la necessità, da un lato, di accompagnare l'innovazione e le trasformazioni che ne deriveranno e, dall'altro, di misurarne l'impatto una volta che essi saranno in concreto implementati nell'ambito dell'attività amministrativa. Con riferimento alla prima, si considera, quindi, l'importanza di gestire il rapporto tra Stato, cittadini e imprese, nonché di sviluppare una nuova cultura interna alla pubblica amministrazione. In questa direzione, si ritiene auspicabile la creazione di sistemi flessibili che possano rispondere al meglio ai bisogni e alle esigenze del cittadino-utente. Rispetto alla seconda, si ritiene opportuno verificare l'impatto che le soluzioni di IA avranno sulle politiche pubbliche, considerando sia la prospettiva del cittadino, in termini di miglioramento tanto della qualità della vita, quanto di fruizione dei servizi pubblici, che quella della pubblica amministrazione, nel senso di una maggiore efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa.

È chiaro, da tale breve ricostruzione, come nella esposizione delle nove sfide, si riscontrino una forte interconnessione l'una con l'altra, tanto che, all'interno di ognuna, si rinvengono temi già affrontati in altre sfide o rimandi espliciti a sfide diverse da quella trattata nel caso specifico¹⁵. Se è inevitabile che i vari ambiti siano fortemente intercon-

¹⁵ V. in questo senso, in particolare, le sfide «Etica», «Ruolo dei dati» e «Contesto legale».

nessi tra loro, ciò rischia, tuttavia, di creare confusione e di far perdere di significato lo stesso tentativo classificatorio.

In ogni caso, il contenuto del Libro Bianco non si ferma alle nove sfide. Vengono, infatti, stilate dieci raccomandazioni in vista di una concreta implementazione degli strumenti di IA e una lista di suggerimenti rivolti alle amministrazioni che intendano intraprendere le prime azioni, per iniziare a sfruttare concretamente le potenzialità offerte da strumenti di Intelligenza Artificiale.

Per quanto riguarda le raccomandazioni, si possono citare la promozione di una piattaforma nazionale rivolta allo sviluppo di soluzioni di IA; la creazione di un Centro di competenza nazionale come punto di riferimento per le PA che ricorrono a tali strumenti; la necessità di favorire la certificazione di figure professionali nell'ambito dell'Intelligenza Artificiale e la previsione di percorsi di formazione, in modo che la pubblica amministrazione possa servirsi di lavoratori che abbiano le competenze adeguate nella implementazione e gestione di tali strumenti; la previsione di un Piano 4.0 volto a promuovere gli investimenti pubblici nel settore; l'istituzione di un Centro transdisciplinare sull'IA, che lavori in collaborazione con il Centro di competenza nazionale.

Come accennato, a tali raccomandazioni si aggiunge una lista di suggerimenti, tra i quali meritano una menzione i seguenti: verificare per prima cosa quali processi interni e quali servizi per il cittadino possano essere favoriti dal ricorso all'IA; iniziare con l'introdurre soluzioni su piccola scala; lavorare in sinergia con il mondo accademico, in modo da sfruttare le competenze di cui le PA necessitano per gestire i nuovi sistemi tecnologici; essere costantemente aggiornati sul tema e stare dietro ai futuri sviluppi.

L'appena citata lista di suggerimenti, così come quella di raccomandazioni e, in definitiva, l'intero contenuto del Libro Bianco si risolvono, evidentemente, in indicazioni generiche e prive di qualsiasi valore precettivo, in assenza di misure normative e politiche che rafforzino concretamente la dimensione pubblica dell'innovazione digitale. Sembra inevitabile, a questo punto, svolgere qualche breve riflessione sul valore effettivo del Libro Bianco, in uno scenario più ampio di interazione tra amministrazione pubblica e strumenti di IA.

3. Il “valore” del Libro Bianco: il *pre-law* e le esigenze di regolamentazione e normazione del settore

Il Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale è riconducibile a pieno tra le forme di *soft law* o, meglio, di “*pre-law*”¹⁶ e, come tale, si caratterizza ontologicamente per la sua non precettività, essendo privo di capacità vincolante.

Rispetto alle nuove sfide ed opportunità aperte dallo sviluppo tecnologico e a fronte di un quadro normativo il più delle volte non adeguato, si ritiene spesso auspicabile l'adozione di linee guida, o di codici di autoregolamentazione della rete, rispetto ai quali

¹⁶ Su questo, R. Bin, *Soft law, no law*, in A. Somma (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009, 31 ss., per il quale rientrerebbero nel “*pre-law*” libri bianchi, libri verdi, programmi di azioni, comunicazioni istituzionali, mentre nel “*post-law*” linee guida, direttive interpretative, circolari ecc.

non si esclude il valore politico e sociale e, per certi versi, anche giuridico¹⁷. In questo caso, si tratta di un documento riferito ad un settore ancora tutto da implementare e quindi da verificare nelle sue implicazioni pratiche – essendo ancora limitato il ricorso a soluzioni di IA nell’attività della pubblica amministrazione italiana – e che si inserisce in un contesto normativo ancora da delineare. Di qui, la sua collocazione all’interno del “pre-law”.

Al di là di intenti definitivi e classificatori di atti che in ogni caso rimangono fuori dalle fonti del diritto¹⁸, occorre rilevare come il Libro Bianco intende, innanzitutto, portare il tema dell’Intelligenza Artificiale al centro dell’attenzione dell’opinione pubblica e promuovere così il ruolo svolto nel settore, e nel più generale processo di digitalizzazione della PA, dall’Agenzia per l’Italia digitale. A questo, si aggiunge un sicuro valore esortativo nei confronti delle amministrazioni chiamate ad implementare simili soluzioni, a cui infatti si rivolgono gli inviti e le raccomandazioni contenute nell’atto.

Allo stato attuale, è prematuro poter giudicare l’impatto che tale intervento potrà avere sull’effettiva implementazione di soluzioni di IA da parte della PA, trattandosi – come si diceva poc’anzi – di un ambito ancora tutto in divenire per quanto riguarda il suo utilizzo all’interno dell’attività amministrativa.

Si può, tuttavia, riflettere sulla necessità di interventi normativi o di regolazione che dovranno seguire tale atto.

In questo senso, si può notare come il tema del ricorso a strumenti di Intelligenza Artificiale da parte della PA ha visto un primo impegno da parte della stessa amministrazione. Ciò è dimostrato dalla costituzione della task force sull’Intelligenza Artificiale riunita presso l’AgID, dalla stessa elaborazione del Libro Bianco, dal continuo monitoraggio sul tema¹⁹.

A livello legislativo, invece, il dibattito sull’influenza dell’Intelligenza Artificiale è ancora allo stadio iniziale²⁰. A tal proposito, si può citare l’approvazione da parte del

¹⁷ In questo senso, con riferimento più generale alla produzione normativa che caratterizza gli attuali ordinamenti giuridici, cfr. A. Pizzorusso, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, in *Rivista dell’Associazione dei Costituzionalisti italiani*, 22 luglio 2008, e – più diffusamente – Id., *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, 2008, il quale rinviene una «attenuazione della portata della distinzione fra forme di *hard law* e forme di *soft law*, riconoscendosi anche alle fonti riconducibili a quest’ultima categoria (a cominciare dai precedenti stabiliti da giudici operanti in paesi di *civil law*; dai principi elaborati dalla dottrina; dalle dichiarazioni dei diritti non aventi forma giuridica produttiva di efficacia vincolante; dai codici etici o di autodisciplina e altri simili documenti; dalle “regole sociali” ritenute prive di forza normativa in senso giuridico, dalle “regole tecniche”, ecc.) una certa capacità di essere utilizzate anche in sede di applicazione del diritto, non solo come strumenti di interpretazione del diritto *hard* (come è sempre avvenuto), ma anche in altre circostanze». Ancora sul punto, con riferimento specifico alle Carte dei diritti di Internet, G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 3, 2011, 377, il quale ritiene non si possa più, allo stato attuale, ridurre il giuridico alla «imperatività della norma» e che le varie forme che compongono il giuridico «concorrono alla definizione delle regole di comportamento e alla regolamentazione di interi settori, dell’uso di Internet nel nostro caso».

¹⁸ Così, R. Bin, *op. cit.*, 31.

¹⁹ In questo senso, v. l’Osservatorio italiano sull’Intelligenza Artificiale, il quale effettua il monitoraggio delle conversazioni svolte nei principali social network in materia di IA. L’Osservatorio è stato promosso dalla task force sull’Intelligenza Artificiale in sinergia con l’Istituto di ricerca HER – Human Ecosystems Relazioni.

²⁰ Così P. Otranto, *op. cit.*, 27.

Parlamento, nella scorsa legislatura, di una mozione²¹ che impegnava il Governo nella definizione di una linea comune tra i Ministeri rispetto allo sviluppo sostenibile della robotica, dell'Intelligenza Artificiale e della sicurezza informatica e nella promozione di attività di formazione, ricerca e sviluppo rispetto a tali tecnologie, parallelamente ad un sostegno delle stesse nella produzione industriale e nei servizi civili. A tale primo punto, si aggiungeva nella mozione, quello riferito ad un impegno nella verifica di soluzioni alternative e innovative di welfare, alla luce degli effetti che l'utilizzo di simili strumenti avranno sul piano occupazionale. Al di là di tale iniziativa, tuttavia, non se ne riscontrano altre particolarmente significative.

In realtà, guardando in prospettiva alle misure normative e regolatorie che dovranno essere introdotte, si dovrebbero distinguere i settori rispetto ai quali l'IA introduce nuove questioni e che necessitano di integrare o modificare l'attuale quadro normativo, da quelli rispetto ai quali l'IA potrebbe aiutare al fine di limitare un eccesso di regolamentazione²², e, ancora, da quelli che già vantano di una base normativa, che deve trovare attuazione anche rispetto a strumenti di Intelligenza Artificiale. Se un eccesso di regolamentazione non è auspicabile, come d'altronde è vero ogni qualvolta si tratti di settori legati al settore tecnologico – in quanto ciò potrebbe rappresentare un freno per l'innovazione, piuttosto che un acceleratore – altrettanto non auspicabile sarebbe una totale assenza o inadeguatezza di regolamentazione.

Si aggiunga che molte delle questioni che emergono hanno inevitabilmente una dimensione ed un impatto sovranazionale tanto da rendere auspicabile l'istituzione, in sede europea, di un'agenzia per la robotica e l'intelligenza artificiale che dovrebbe provvedere a stilare un registro dei robot, nonché a garantire una linea comune rispetto alle questioni connesse all'IA, in modo da fornire ai soggetti pubblici adeguate competenze tecniche, normative ed etiche²³. In questa direzione, l'AgID propone la creazione di un Centro di competenza nazionale, che sicuramente rappresenterebbe un primo interlocutore a livello interno.

4. Le principali questioni poste dall'implementazione di soluzioni di IA nell'attività della PA: le prospettive future

Guardando in prospettiva all'utilizzo da parte delle amministrazioni di soluzioni di Intelligenza Artificiale che possano essere utilizzate sia per migliorare i servizi offerti al cittadino sia come supporto o totale sostituzione dell'attività procedimentale, non si può prescindere dal considerare le inevitabili ricadute che tali strumenti potranno avere sul piano giuridico. Esse derivano dal rapporto tra detti strumenti e, da un lato,

²¹ Si tratta della mozione Rosato ed altri – atto C 1-01508, approvata il 9 maggio 2017.

²² R. Angelini, *Intelligenza artificiale e governance. Alcune riflessioni di sistema*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2017, 28, pubblicato anche in F. Pizzetti (a cura di), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e innovazione*, Torino, 2018, 293 ss.

²³ *Ibid.*, 29, la quale cita, in proposito, la Proposta di Risoluzione del Parlamento europeo recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica, 27 gennaio 2017, punto 2.

la garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini-utenti, dall'altro, gli obblighi propri dell'amministrazione²⁴.

Con riferimento ai diritti del “cittadino digitale”, occorre considerare la necessità di assicurare la protezione dei dati, a fronte di soluzioni di IA che – per operare efficacemente – si basano proprio sullo sfruttamento di una grande mole di dati, di cui molti potrebbero rientrare nella categoria dei dati personali²⁵.

Una conferma della centralità del diritto alla protezione dei dati personali rispetto a tali soluzioni è dimostrata dalla grande attenzione che, a livello internazionale, è rivolta al tema degli algoritmi e dell'Intelligenza Artificiale proprio da parte delle autorità in materia di protezione di dati²⁶. Si può citare, al proposito, il rapporto elaborato il 15 dicembre 2017 dalla *Commission National informatique et libertés* (CNIL), l'autorità garante francese, dal titolo “Comment permettre à l'homme de garder la main?”. Analogamente, il rapporto “Big Data, artificial intelligence, machine learning and data protection” presentato dall'*Information Commissioner's Office* (ICO), l'autorità garante inglese, nel marzo del 2017. Con riferimento all'Italia, poi, si segnala come l'ultima edizione della giornata europea per la protezione dei dati è stata dedicata proprio al tema della robotica e dell'intelligenza artificiale²⁷.

Rispetto alla questione della protezione dei dati, il nuovo Regolamento europeo²⁸, sebbene non contenga disposizioni riferite espressamente all'IA, enuncia una serie di principi e regole che sembrano considerare proprio l'assoluta rilevanza di simili strumenti²⁹. È il caso, ad esempio, del richiamo al principio di neutralità tecnologica, in base al quale è indifferente il mezzo utilizzato nel trattamento, per cui anche quando quest'ultimo avvenga tramite tecnologie automatizzate non si sottrae al rispetto delle regole sulla privacy³⁰. Ancora più significativa è la previsione della tutela degli interessati rispetto a decisioni automatizzate, a fronte delle quali è riconosciuto all'interessato

²⁴ Per una riflessione sui “nuovi diritti” dei cittadini derivanti dall'applicazione delle tecnologie digitali alla pubblica amministrazione, cfr. E. D'Orlando, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, 215 ss.

²⁵ Sul tema cfr. i contributi contenuti nel volume di F. Pizzetti (a cura di), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati e regolazione*, cit., e in particolare, F. Pizzetti, *La protezione dei dati personali e la sfida dell'Intelligenza Artificiale*, spec. 36 ss.; G. D'Acquisto, *Qualità dei dati e Intelligenza Artificiale: intelligenza dai dati e intelligenza dei dati*, 265 ss.; R. Bifulco, *Intelligenza Artificiale, Internet e ordine spontaneo*, spec. 390-392.

²⁶ Su questo, v. F. Pizzetti, *Intelligenza artificiale. Quali sfide per i garanti privacy*, in www.agendadigitale.eu, 2 gennaio 2018.

²⁷ *Uomini e macchine. Protezione dati per un'etica del digitale*, Convegno organizzato dal Garante per la protezione dei dati personali in occasione della Giornata europea della protezione dei dati personali, 30 gennaio 2018.

²⁸ Regolamento 2016/679/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento generale sulla protezione dei dati), entrato ufficialmente in vigore il 24 maggio 2016 e definitivamente applicabile in via diretta in tutti gli Stati membri dal 25 maggio 2018.

²⁹ In questo senso, R. Angelini, *op. cit.*, 6.

³⁰ V. il Considerando 15 del Regolamento in base al quale: «Al fine di evitare l'insorgere di gravi rischi di elusione, la protezione delle persone fisiche dovrebbe essere neutrale sotto il profilo tecnologico e non dovrebbe dipendere dalle tecniche impiegate. La protezione delle persone fisiche dovrebbe applicarsi sia al trattamento automatizzato che al trattamento manuale dei dati personali, se i dati personali sono contenuti o destinati a essere contenuti in un archivio [...]».

il diritto di opposizione³¹. Inoltre, si possono rinvenire principi e strumenti introdotti dal Regolamento e che dovrebbero essere implementati anche, e forse soprattutto, rispetto a trattamenti effettuati con il ricorso ad algoritmi e a decisioni automatizzate. È il caso, ancora a titolo esemplificativo, del *data protection impact assessment*, vale a dire la valutazione di impatto sulla privacy che è richiesta al fine di verificare la necessità e la proporzionalità di un trattamento, prima che questo venga posto in essere, in modo da gestire i rischi che ne possono derivare per i diritti e le libertà delle persone fisiche³². O ancora, del principio della *privacy by design*, in base al quale l'esigenza di garantire la tutela della privacy sussiste sin dal momento della progettazione del sistema con il quale il trattamento dei dati verrà effettuato³³. In tale ambito, tuttavia, non sono da sottovalutare eventuali criticità che potrebbero scaturire dall'adattamento del quadro normativo interno al nuovo Regolamento³⁴.

Rispetto al trattamento di dati da parte di soggetti pubblici, poi, il quadro normativo è completato dal Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005), che prevede principi quali quello della disponibilità, fruibilità, accesso telematico e riutilizzo dei dati pubblici³⁵ che dovranno estendersi anche nel caso di strumenti di Intelligenza Artificiale.

A tale prima questione, si aggiunge il tema della *governance* dei dati stessi. Sul punto, a fronte della competenza e dell'intervento in materia da parte di varie autorità – e nella specie l'AgID, il Garante per la protezione dei dati personali e l'ANAC – è stata avanzata l'ipotesi di costituire un coordinamento tra queste al fine di garantire una *governance* efficace, definire regole di corretta gestione, e poter verificare l'osservanza delle stesse³⁶.

Un tema connesso alla protezione dei dati è, poi, quello della sicurezza. A tal proposito è lo stesso Libro Bianco ad individuare la necessità di garantire con legge alcuni standard sia per la sicurezza dei dati utilizzati dagli algoritmi che per gli algoritmi stessi, in

³¹ Art. 22 del Regolamento, che esclude tale diritto nel caso in cui la decisione automatizzata sia autorizzata dal diritto dell'UE o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento; sia necessaria per la conclusione o l'esecuzione di un contratto tra l'interessato e il titolare del trattamento; si basi sul consenso esplicito dell'interessato. Negli ultimi due casi è tuttavia necessario che il titolare del trattamento tuteli i diritti, le libertà e i legittimi interessi dell'interessato, riconoscendo allo stesso almeno il diritto di ottenere l'intervento umano, di esprimere la propria opinione e di contestare la decisione.

³² A tal proposito, l'art. 35 del Regolamento prevede, tra i casi in cui è richiesta la valutazione di impatto, il trattamento automatizzato che comporti una valutazione sistematica e globale di aspetti personali relativi a persone fisiche (tra cui la profilazione) da cui derivano decisioni aventi effetti giuridici o che influenzano significativamente la persona. Tuttavia, lo stesso articolo prevede deroghe alla previsione dell'obbligo della valutazione di impatto.

³³ Art. 25 del Regolamento. Sia la previsione del *Data protection impact assessment* che del principio della *privacy by design* sono segnalate, come esempi di previsioni del Regolamento che dovrebbero essere implementate con riferimento a strumenti di IA, all'interno della sfida «Contesto legale» del Libro bianco.

³⁴ Con riferimento all'Italia è stato, a tal fine, approvato il d.lgs. 101/2018, contenente disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679. Tale decreto interviene con modifiche, integrazioni e abrogazioni delle disposizioni del Codice privacy (d.lgs. 196/2003), che comunque rimane in vigore.

³⁵ Artt. 50 e ss., d.lgs. 82/2005, come modificati dal d.lgs. 26 agosto 2016, n.179.

³⁶ F. Faini, *Intelligenza artificiale e PA: la partita si gioca sull'etica dei dati*, in www.corriereedellecomunicazioni.it, 19 aprile 2018, la quale ritiene, però, essenziale anche l'elaborazione di policy specifiche di accompagnamento da parte delle amministrazioni.

base al paradigma della *security design*, per cui la sicurezza deve essere tenuta in conto sin dal momento della ideazione e dell'implementazione di tali algoritmi³⁷.

Spostando l'attenzione al secondo punto, e quindi agli obblighi propri dell'amministrazione, emergono almeno tre aspetti quando a ricorrere a soluzioni di IA sia un'amministrazione pubblica.

Il primo riguarda la necessità di rispettare il principio di trasparenza, che – ormai centrale nell'attività della PA – dovrà essere alla base di nuovi servizi pubblici che si basano su algoritmi e decisioni automatizzate, come messo in rilievo in una delle sfide legali del Libro Bianco³⁸. In questo senso, occorrerà assicurare la trasparenza non solo dei dati, ma anche degli algoritmi, delle logiche di costruzione dei database, del processo di funzionamento del servizio.

Il secondo attiene alla responsabilità giuridica della PA anche quando ricorre a soluzioni di IA nell'erogazione dei servizi o nella dimensione decisionale, alla luce di procedimenti che potrebbero, in futuro, essere interamente automatizzati. Altra sfida legale, questa, evidenziata nel Libro bianco³⁹.

Con riferimento a tale aspetto, la PA dovrebbe ricorrere a criteri conformi all'attuale ordinamento, che le permettano: di motivare i provvedimenti anche nella parte in cui sono elaborati da sistemi di IA⁴⁰; di garantire il diritto di accesso dell'interessato anche rispetto ad atti amministrativi informatici o addirittura ad elaborazione elettronica; di porre i responsabili del procedimento amministrativo a conoscenza delle modalità di elaborazione utilizzate dai sistemi di IA. Probabilmente, sarà, al riguardo, necessario prevedere interventi integrativi del quadro normativo esistente, in modo da dare un fondamento giuridico maggiormente certo⁴¹.

A tali questioni, si aggiunge e si collega strettamente anche quella della tutela giurisdizionale nei confronti degli atti amministrativi "telematici", rispetto alla quale potrebbero emergere difficoltà per il giudice, chiamato a sindacare la legittimità di un provvedimento che è stato adottato da una macchina, come frutto di una decisione interamente automatizzata⁴². Di qui la necessità di definire preventivamente la titolarità

³⁷ Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino, cit., 30.

³⁸ Si ricorda, al proposito, che il diritto alla trasparenza dell'azione amministrativa, con specifico riferimento ai documenti informatici, è previsto in alcune disposizioni del CAD (d.lgs. 82/2005) – artt. 43 ss., a cui si aggiungono le norme del d.lgs. 33/2013 che ha imposto una serie di obblighi di pubblicazione a carico della PA e del d.lgs. 97/2016 che ha previsto, da ultimo, una forma di accesso civico universale. Il quadro è ovviamente completato dalle disposizioni già da tempo previste dalla l. 241/1990, che contempla la trasparenza tra i principi generali dell'attività amministrativa e che disciplina la tradizionale forma di accesso agli atti della PA (artt. 22 ss.), la quale si estende anche al documento amministrativo telematico. Per alcuni commenti sul tema della trasparenza, con specifico riferimento agli ultimi interventi normativi, cfr. E. Carloni, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Rimini, 2014, spec. 236 ss.; A. Pajno, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giustizia civile*, 2, 2015, 213 ss.; P. Falletta, *Il freedom of information act italiano e i rischi della trasparenza digitale*, in www.federalismi.it, 30 novembre 2016; D.U. Galetta, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"?*, in www.federalismi.it, 9 maggio 2018.

³⁹ Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino, cit., 51 ss.

⁴⁰ *Ibid.*, 55 ss.

⁴¹ Tale esigenza è segnalata da F. Faini, *op. cit.*

⁴² P. Otranto, *op. cit.*, 26, il quale, tra l'altro, non esclude la possibilità che in futuro siano le stesse

della responsabilità giuridica e poter risalire comunque all'intervento umano⁴³.

Per il momento, rispetto alle prime implementazioni di decisioni automatizzate, nell'ambito dell'attività della pubblica amministrazione, è stato già chiamato a pronunciarsi il giudice amministrativo. Si tratta della recente sentenza del Tar Lazio⁴⁴, in cui è stato riconosciuto il diritto dei ricorrenti ad accedere all'algoritmo del programma utilizzato dal Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca per l'intero procedimento – compresa la fase decisionale – riguardante l'assegnazione di cattedre, nell'ambito del trasferimento interprovinciale del personale docente per l'anno 2016. L'intera graduatoria era stata stilata attraverso un'elaborazione elettronica dei dati, anziché con il meccanismo tradizionale di abbinamento manuale degli stessi.

Il giudice amministrativo, a fronte del ricorso di alcune sigle sindacali, in seguito al diniego ottenuto dal MIUR alla richiesta di accedere all'algoritmo utilizzato, ha respinto entrambe le motivazioni addotte dall'amministrazione a fronte del diniego all'accesso⁴⁵. Con riferimento alla prima, il Tar Lazio ha ritenuto – contrariamente a quanto statuito dal MIUR – che il software rientrasse nella nozione di atto amministrativo c.d. informatico, rispetto al quale occorre riconoscere il diritto di accesso *ex artt.* 22 e ss. della l. 241/1990⁴⁶. In tal senso, non è stata ritenuta sufficiente la semplice descrizione dell'algoritmo e del suo funzionamento – come fatto dal Ministero – ritenendosi necessaria la messa a disposizione del linguaggio informatico sorgente. Il giudice ha così sostenuto che l'utilizzo di un programma informatico innovativo da parte dell'amministrazione non potesse giustificare una limitazione del diritto di accesso degli in-

decisioni giurisdizionali a divenire completamente automatizzate.

⁴³ Sul punto, Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino, cit., 40, dove si evidenzia la difficoltà nell'individuare la titolarità della responsabilità, che potrebbe essere in capo al produttore del sistema di IA, del possessore dello stesso o del suo utente finale.

⁴⁴ Tar Lazio, sez. III bis, 14 febbraio 2017, n. 3769.

⁴⁵ Il MIUR aveva negato il diritto di accesso all'algoritmo da parte di alcune sigle sindacali, motivandolo con il rilievo secondo cui l'«atto» rispetto al quale si richiedeva l'accesso – il codice sorgente del programma utilizzato – non rientrasse nella nozione di «documento amministrativo» *ex art.* 22, lett. *d*), l. 241/1990. In secondo luogo, il software era stato ritenuto coperto da una tutela specifica dettata dalla disciplina sul diritto d'autore e della proprietà intellettuale, in quanto opera dell'ingegno. I ricorrenti avevano impugnato il verbale redatto dal MIUR che si limitava a descrivere la procedura informatica, mancando invece di esplicitare il ricorso al software utilizzato nella redazione della graduatoria.

⁴⁶ La pronuncia è stata un'occasione per il giudice amministrativo per soffermarsi sulla nozione di «atto amministrativo informatico» distinguendolo dall'atto ad elaborazione elettronica, nel quale sarebbe rientrato il software nel caso di specie. Se, infatti, il primo è un atto che viene redatto attraverso un programma di videoscrittura, nel secondo caso si è in presenza di un atto il cui contenuto deriva da un procedimento automatizzato, per cui la sua determinazione è affidata completamente allo strumento informatico. Il giudice ha ritenuto ammissibile l'atto ad elaborazione elettronica e – sebbene la questione non rilevava nel caso di specie trattandosi di attività vincolata – ha ritenuto che occorresse prescindere dalla vincolatività o meno dell'attività amministrativa, in quanto «l'ammissibilità dell'elaborazione elettronica dell'atto amministrativo non è legata alla natura discrezionale o vincolata dell'atto quanto invece essenzialmente alla possibilità, che tuttavia è scientifica e non invece giuridica, di ricostruzione dell'iter logico sulla base del quale l'atto stesso possa essere emanato per mezzo di procedure automatizzate quanto al relativo contenuto dispositivo». In ogni caso, il giudice ha specificato che, in seguito alla modifica intervenuta con l. 15/2005, la nozione di «documento amministrativo» di cui all'art. 22, lett. *d*), l. 241/1990 risulta ampliata, per cui a rilevare è la valenza amministrativa del provvedimento e non la sua provenienza, tanto da ricomprendere anche l'atto ad elaborazione elettronica.

teressati al procedimento⁴⁷. L'algoritmo utilizzato nel gestire automaticamente l'intera procedura di individuazione della sede da assegnare al singolo docente, infatti, aveva caratterizzato in modo decisivo il procedimento.

Con riferimento alla seconda motivazione, vale a dire al fatto che il software era da considerare opera di ingegno coperta dalla disciplina in materia di diritto d'autore, il giudice ha ritenuto che quest'ultima è intesa a proteggere l'opera da una riproduzione volta ad un eventuale sfruttamento economico da parte di terzi e non preclude invece, come nel caso di specie, la possibilità di riprodurre l'opera ai fini dell'esercizio del diritto di accesso.

Tale pronuncia è sintomatica nel prefigurare la serie di contenziosi che si apriranno e le questioni giuridiche che saranno sollevate dal ricorso a tali nuovi strumenti da parte della PA.

È chiaro che, per rispettare i diritti dei cittadini nei confronti della PA nel contesto digitale, anche a fronte del ricorso ad algoritmi e a decisioni automatizzate da parte delle amministrazioni pubbliche, si pongono una serie di questioni giuridiche rispetto alle quali l'interprete e auspicabilmente il legislatore saranno chiamati ad intervenire.

A tal riguardo, il rischio maggiore è che l'automatismo degli algoritmi finisca con lo standardizzare in misura eccessiva la relazione tra PA e cittadini comprimendo, da un lato, gli spazi legittimi di discrezionalità dell'amministrazione e riducendo, dall'altro, l'utile contributo del cittadino nell'ambito dell'azione amministrativa.

⁴⁷ Precisamente, secondo il giudice, «è il ricorso a strumenti innovativi da parte dell'amministrazione per la gestione della propria attività procedimentale e provvedimentale che impone all'interprete di fronteggiare, con un approccio più aperto e non legato indissolubilmente alle logiche preesistenti, le problematiche di tipo giuridico che ne conseguono e non può, peraltro, fondatamente ritenersi che la scelta discrezionale dell'amministrazione di ricorrere a un programma informatico al fine di gestire un procedimento che la stessa amministrazione ha costruito in un certo articolato e complesso modo, alla luce delle varianti che la medesima ha ritenuto di dovervi introdurre al fine di giungere alla definizione del contenuto del provvedimento finale sulla base della normativa in materia, si rifletta in senso limitativo all'accessibilità conoscitiva da parte del destinatario dell'atto il cui concreto contenuto dispositivo è stato, in definitiva, elaborato esclusivamente attraverso un programma informatico appositamente elaborato».