



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE

DIRITTO DELLA PREVENZIONE, DELL'INNOVAZIONE E DELLA
SICUREZZA PER LE IMPRESE E L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Le nuove frontiere della trasparenza amministrativa:
dall'accesso all'intellegibilità della decisione algoritmica

Relatore: Dott.ssa Valentina Buratti

Tesi di laurea di
Greta Cicetti
Matr. 555410

Anno accademico 2025/2026

INDICE

INTRODUZIONE.....	4
-------------------	---

CAPITOLO I

L'AFFERMAZIONE DEL PRINCIPIO DI TRASPARENZA NELL'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

1. La trasparenza amministrativa nel quadro dei principi costituzionali.....	8
1.1. Buon andamento e imparzialità quali fondamenti costituzionali al principio di trasparenza	12
2. L'evoluzione normativa della disciplina sulla trasparenza amministrativa: dalla segretezza alla progressiva emersione del diritto di accesso.....	16
2.1. Il d.lgs. n. 33/2013 e la transizione da un regime di pubblicità alla trasparenza in senso proprio	21
2.2. La disciplina degli obblighi di pubblicazione	24
3. L'accesso documentale quale strumento di trasparenza amministrativa	27
4. L'accesso civico semplice: disciplina e funzione	32
5. L'accesso civico generalizzato e il modello FOIA	34

CAPITOLO II

DIGITALIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E SISTEMI DI INTELLIGENZA ARTIFICIALE: PROFILI GIURIDICI E LIMITI APPLICATIVI

1. L'evoluzione della digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'affermazione dell' <i>e-government</i>	41
1.1. Il Codice dell'amministrazione digitale (CAD)	45
2. Il bilanciamento tra trasparenza amministrativa e protezione dei dati personali.....	49

2.1 . La disciplina del trattamento automatizzato dei dati personali nel Regolamento (UE) 2016/679	54
3. L'impiego di sistemi di intelligenza artificiale nell'azione amministrativa .	60
3.1. Trasparenza e conoscibilità dell'algoritmo	65
3.2. Il principio di non discriminazione.....	69
3.3 Il principio di non esclusività della decisione automatizzata.....	72

CAPITOLO III

TRASPARENZA ALGORITMICA E CONOSCIBILITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA: L'ACCESSO DOCUMENTALE AL CODICE SORGENTE

1. L'utilizzo degli algoritmi nell'azione amministrativa	77
2. La conoscibilità del codice sorgente nell'amministrazione algoritmica	83
3. Trasparenza algoritmica e tutela della proprietà intellettuale: i limiti all'accesso al codice sorgente	87
3.1.Dalla trasparenza all'intellegibilità: la comprensione delle decisioni amministrative algoritmiche	93
4. Considerazioni conclusive: il bilanciamento tra trasparenza e riservatezza nell'era digitale	97
 Bibliografia	 106
Elenco giurisprudenza citata.....	115

INTRODUZIONE

«Un'effettiva attività propositiva, partecipativa e di controllo presuppone un sistema fortemente ispirato alla trasparenza: infatti, il tasso di democrazia di un ordinamento che si fonda sulla società dell'informazione, dipende dalla quantità e dalla qualità di informazioni che circolano al suo interno e, quindi, dal grado di trasparenza del relativo sistema giuridico»¹.

Tale riflessione evidenzia i profondi mutamenti che hanno interessato il diritto amministrativo contemporaneo nei quali il principio di trasparenza ha assunto un ruolo sempre più centrale.

La trasparenza non va intesa come mero adempimento burocratico, bensì come un principio generale dell'azione amministrativa volto a garantire la piena conoscibilità dell'attività delle pubbliche amministrazioni, nonché a favorire la partecipazione dei cittadini, il controllo diffuso sull'operato pubblico e il rafforzamento del rapporto di fiducia tra amministrazione e collettività.

L'affermazione del principio di trasparenza ha beneficiato di un progressivo processo di valorizzazione e consolidamento ad opera della giurisprudenza, il cui apporto è risultato determinante nel conferire effettività, attraverso un percorso interpretativo coerente e sistematico.

Il suo fondamento è rinvenibile nei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 della Costituzione, cui si è progressivamente affiancata una disciplina legislativa sempre più orientata alla valorizzazione della trasparenza quale criterio ordinatore dell'azione amministrativa.

L'effettiva concretizzazione è avvenuta con l'adozione della Legge n. 241 del 1990 che ha introdotto una disciplina organica del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi, segnando il passaggio da un modello amministrativo improntato alla riservatezza a uno fondato sulla partecipazione e sulla conoscibilità dell'azione pubblica.

¹ P. TANDA, *La trasparenza nel nuovo sistema amministrativo*, Nuove autonomie, 2007, p.159.

Successivamente, il d.lgs. n. 33 del 2013, anche per come modificato dal d.lgs. n.97 del 2016², ha ulteriormente rafforzato il principio di trasparenza mediante il riordino degli obblighi di pubblicazione e l'introduzione di strumenti quali l'accesso civico semplice e l'accesso civico generalizzato, ampliando significativamente le possibilità di controllo sull'attività amministrativa.

Il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione è stato parallelamente disciplinato anche attraverso il Codice dell'Amministrazione Digitale, D.lgs. n.82/2005, il quale ha profondamente innovato le modalità di esercizio dell'azione amministrativa, favorendo l'impiego di strumenti digitali nello svolgimento delle funzioni pubbliche.

La regolazione dell'impiego di tecnologie digitali e, più recentemente, di sistemi di intelligenza artificiale e di algoritmi decisionali, offre nuove opportunità in termini di efficienza, rapidità e semplificazione dell'azione amministrativa, ma pone al contempo rilevanti questioni giuridiche connesse alla trasparenza, alla conoscibilità dei processi decisionali automatizzati, alla tutela dei dati personali e alla salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini.

Inoltre, l'impiego di simili strumenti richiede alle pubbliche amministrazioni di adeguare i propri processi operativi al necessario bilanciamento tra il principio di trasparenza dell'azione amministrativa e le esigenze di tutela dei dati personali. Tale equilibrio deve essere perseguito nel rispetto delle disposizioni previste dal Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), che impone di assicurare la trasparenza dei processi amministrativi senza pregiudicare la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali degli interessati³.

² Riferito al FOIA (*Freedom of Information Act*), legge sulla libertà di informazioni adottata dagli Stati Uniti il 4 luglio 1966, che garantisce il diritto di accesso alle informazioni e ai documenti detenuti dalle agenzie governative federali. La normativa promuove trasparenza e controllo democratico sull'operato della pubblica amministrazione, consentendo a cittadini, giornalisti e organizzazioni di richiedere dati pubblici, salvo specifiche eccezioni legate, ad esempio, alla sicurezza nazionale o alla tutela della privacy. Il FOIA ha rappresentato un modello di riferimento per molte successive normative sulla trasparenza amministrativa adottate a livello internazionale.

³ Il GDPR, Regolamento UE 2016/679, entrato in vigore il 25 maggio 2018, disciplina il trattamento dei dati personali delle persone fisiche, garantendo la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, con particolare riferimento al diritto alla privacy e alla protezione dei dati. Il

Per questi motivi, l'utilizzo delle tecnologie digitali e dei sistemi automatizzati è progressivamente orientato a garantire un equilibrio tra innovazione amministrativa, accessibilità delle informazioni e protezione dei diritti fondamentali degli interessati.

In tale contesto assume particolare rilievo il tema dell'accesso al codice sorgente degli algoritmi utilizzati dalle pubbliche amministrazioni.

La possibilità di qualificare il codice sorgente quale documento amministrativo accessibile rappresenta uno dei principali profili problematici emersi nel rapporto tra innovazione tecnologica e garanzie di trasparenza, imponendo un delicato bilanciamento tra diritto di accesso, tutela del segreto industriale, protezione dei dati personali ed esigenze di buon andamento dell'amministrazione.

L'evoluzione della disciplina legislativa e l'interpretazione della giurisprudenza ha permesso «di indebolire il muro della impenetrabilità verso l'esterno, garantendo partecipazione, attribuendo responsabilità e assicurando legittimazione ai cittadini, in una visione profondamente democratica»⁴.

Partendo da queste premesse, l'elaborato si propone di offrire una lettura critica e sistematica del principio di trasparenza e del diritto di accesso nell'ordinamento italiano.

Si evidenziano le linee evolutive e le principali criticità applicative nell'attuale contesto digitale, al fine di verificare se, e in che misura, gli strumenti giuridici esistenti siano idonei a fronteggiare le nuove sfide poste dall'innovazione tecnologica nell'ambito dell'azione amministrativa.

regolamento si applica a tutte le organizzazioni, pubbliche e private, che trattano dati personali di cittadini dell'Unione Europea, prevedendo obblighi stringenti in materia di sicurezza, accountability e gestione del consenso.

⁴ F. LORÈ, *La trasparenza amministrativa, tra conoscibilità e tutela dei dati personali*, in *Federalismi*, 2021, 4, p.206. Sul punto si veda anche F. M. NOCELLI, *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive*, in *Foro amministrativo*, 2020, 10, pp. 1979 ss.

CAPITOLO I

L'affermazione del principio di trasparenza nell'ordinamento amministrativo

SOMMARIO: **1.** La trasparenza amministrativa nel quadro dei principi costituzionali - **1.2.** Buon andamento e imparzialità - **2.** L'evoluzione normativa della trasparenza amministrativa a partire dalla L. n.241/1990, alla progressiva emersione del diritto di accesso - **2.1.** Il D.Lgs. n. 33/2013, il Testo Unico della trasparenza - **2.2** La disciplina degli obblighi di pubblicazioni - **3.** Accesso documentale quale strumento di trasparenza amministrativa - **4.** Accesso civico semplice: disciplina e funzione - **5.** Accesso civico generalizzato e modello FOIA

1. La trasparenza amministrativa nel quadro dei principi costituzionali

La trasparenza si configura quale principio fondamentale dell'ordinamento giuridico, le cui radici, sebbene risalenti, non trovano un'esplicita elaborazione nella dottrina amministrativistica fino alla metà del Novecento.

Prima dell'adozione della Carta costituzionale, infatti, prevaleva una concezione centralistica e autoritaria dello Stato, che ammetteva ampi spazi di segretezza, in cui l'agire pubblico si collocava in una posizione di supremazia rispetto ai soggetti privati.

Solo successivamente si è assistito a una progressiva affermazione del principio di trasparenza, attraverso un significativo percorso evolutivo di natura sia interpretativa sia legislativa.

In tale prospettiva, già nel 1908, Filippo Turati, intervenendo dinanzi alla Camera dei deputati, affermò che «dove un superiore interesse pubblico non imponga un temporaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro»⁵.

⁵ V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra i principi costituzionali e valori dell'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza Corte costituzionale 20/2019*, in *Federalismi*, 2020,

Il ministro Turati fu il primo a intuire che, per garantire equità e uniformità nel rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, l'azione amministrativa deve essere trasparente.⁶

Da questo momento storico nasce il concetto di “casa di vetro”, metafora che vuole alludere all'esigenza di rendere visibile e controllabile, dall'esterno, l'attività e l'organizzazione della Pubblica amministrazione.

Nell'immediato dopoguerra, nel 1945, la Commissione per gli studi attinenti la riorganizzazione dello Stato, guidata da Ugo Forti, sottoscrisse nella relazione dell'Assemblea Costituente la necessità di affermare “il diritto del cittadino di avere visione e copia degli atti amministrativi”, sulla scia di questi importanti cambiamenti, la trasparenza si è diffusa e concretizzata, permettendo l'effettivo superamento del segreto d'ufficio, che per secoli ha oscurato e reso inaccessibile la conoscenza dell'agire amministrativo⁷.

Questo ha permesso, di armonizzare e valorizzare i principi democratici, garantendo maggiore accessibilità alle informazioni e, quindi, ha consentito di abbattere il divario tra amministrazioni che detenevano il potere informativo e i cittadini, che per secoli ne sono stati all'oscuro.

In particolare, il principio di trasparenza amministrativa ha implementato l'ideale di cittadinanza attiva e ha permesso di avvicinare sempre più la vita amministrativa a quella pubblica, «potere pubblico in pubblico»⁸.

5, p.35. Con questa celebre espressione, Turati anticipava il moderno principio di trasparenza amministrativa, sostenendo la necessità di rendere l'azione della pubblica amministrazione accessibile e conoscibile ai cittadini, salvo limitate esigenze di riservatezza legate all'interesse pubblico, sul punto si veda altresì F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, M. T. SEMPREVIVA, (a cura di) *L'accesso ai documenti amministrativi*, 2007.

⁶ La trasparenza è «strumento indispensabile a realizzare un effettivo e diretto rapporto tra governanti e governati», così M. A. SANDULLI, voce *L'accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, Milano, 2000, IV.

⁷ La disciplina del segreto d'ufficio era regolata all'interno del Regio decreto 2960/1923, sostituita dall'art. 15 del DPR 10 gennaio 1957, n.3, modificato dall'art.22 D.lgs. 241/1990 che disciplina il diritto d'accesso ai documenti amministrativi.

⁸ L. CALIFFANO, *privacy affermazione e pratica di un diritto fondamentale*, CRISPEL, 2016, pp.133-135.

Pur non trovando un'esplicita e diretta formulazione in Costituzione, la trasparenza assume un valore trasversale ed è per questo che trova esplicazione in differenti e rilevanti principi costituzionali, che permettono di inquadrare il significato e la valenza⁹.

In particolare, il primo fondamento normativo è rinvenibile nell'art. 3 Cost., il quale, nel sancire il principio di uguaglianza tanto in senso formale quanto sostanziale, si presta a essere interpretato quale base per la garanzia del libero accesso agli atti e alle informazioni della pubblica amministrazione, in quanto funzionale alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale e delle situazioni discriminatorie che impediscono il pieno ed effettivo dispiegarsi della libertà e dell'uguaglianza sostanziale dei cittadini.

Parimenti, il diritto di difesa sancito dall'art. 24 Costituzione, può essere effettivamente esercitato solo mediante la piena conoscenza degli atti adottati dalla pubblica amministrazione e trova concreta esplicazione nell'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo, il quale consente al destinatario di valutare l'opportunità di agire in giudizio.

In tale prospettiva, il diritto di difesa, congiuntamente al principio di trasparenza, assicura l'effettività della tutela giurisdizionale.

All'art. 117, secondo comma, lettere m) e r), si tutelano i livelli essenziali delle prestazioni e prevedendo altresì obblighi di pubblicità e diffusione di atti e dati, garantendo il coordinamento informativo e informatico, queste misure permettono di attuare un controllo diffuso su tutto l'operato della P.A.

La disciplina prevalente sino agli anni Settanta, ricondusse la trasparenza amministrativa a una concezione restrittiva, ancorandola all'art. 21 primo comma Costituzione che sancisce la libertà di manifestazione del pensiero.

In tale prospettiva, la trasparenza veniva fatta discendere dal diritto all'informazione «generando così in capo al cittadino un diritto alla conoscibilità

⁹ Sul tema M. RAMAJOLI, *La dimensione costituzionale della trasparenza amministrativa e della tutela della riservatezza ed esercizi di compatibilità*, in G. CERRINA FERONI, G. GIANI, *L'Italia è un Paese più trasparente? Un bilancio del d.lgs. n.33/2013*, Bologna, 2025, pp.37-49.

dei dati e dei documenti detenuti dall'amministrazione pubblica, nell'esplicazione del diritto d'informarsi e cercare informazioni anche nei confronti dei pubblici poteri»¹⁰.

Il diritto alla conoscibilità delle informazioni amministrative prevede che il legislatore metta a disposizione della collettività gli strumenti per poter accedere alle informazioni e ai documenti posti in essere per l'interesse pubblico, al fine di garantire una consapevole e democratica partecipazione alla vita economica, sociale e politica dello Stato¹¹.

Questo filone interpretativo, prevede che la trasparenza si riduca alla mera pubblicazione degli atti e individua nell'accesso agli atti lo strumento esclusivo e centrale di attuazione del principio di trasparenza.

Nondimeno, il principio di trasparenza, pur ricomprendendo tali aspetti, si connota per una portata più estesa e non può ritenersi circoscritto ai soli strumenti dell'accesso e della pubblicità.

Per tale ragione, a partire dagli anni Ottanta, si svilupperà una corrente prevalente, che prevede un'interpretazione estensiva ed evolutiva del principio.

Di fatto, l'art. 97 assume una posizione di centralità, quale parametro di riferimento, garante dei principi di buon andamento, responsabilità, legalità e imparzialità, consentendo la prevenzione del fenomeno corruttivo e la *mal administration*.

In questo senso, si è segnato il passaggio da un modello autoritativo e improntato sulla segretezza dall'agire istituzionale, ad un'amministrazione aperta,

¹⁰ G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, 2023, p.370.

¹¹ Il diritto ad essere informati trova applicazione anche nel diritto internazionale, in particolare, l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (c.d. Carta di Nizza) include la «libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o altri documenti». Il principio costituisce uno dei pilastri della trasparenza, della partecipazione democratica e della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo.

responsabile, orientata a ideali di democraticità, che permettono di rafforzare il rapporto di fiducia con il cittadino.

1.1. Buon andamento e imparzialità quali fondamenti costituzionali al principio di trasparenza

Nell'ambito di tale ricostruzione, appare evidente come la trasparenza amministrativa trovi fondamento in una pluralità di disposizioni costituzionali, ma ha come punto di riferimento principale e sistematico l'art.97 Cost.

L'agire amministrativo svolge un ruolo centrale nel rapporto tra Stato e cittadino: pertanto, per poter garantire un sistema basato su dei principi di correttezza e legalità deve perseguirsi la trasparenza.

Come già accennato, l'articolo 97 della Costituzione, pur non menzionando espressamente la trasparenza, rappresenta comunque un fondamento normativo per la sua applicazione.

In particolare, la disposizione sancisce letteralmente che «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico¹². I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

Il secondo comma contiene due pilastri dall'agire amministrativo: il principio di buon andamento e il principio d'imparzialità, che garantiscono la piena

¹² Con legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, è stato introdotto il primo comma dell'art.97 Costituzione. Tale riforma si inserisce nel quadro degli impegni assunti dagli Stati membri dell'Unione Europea nell'ambito del c.d. "Patto Euro Plus" e delle politiche europee di coordinamento economico e finanziario adottate a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008. L'intervento ha garantito maggiore coordinamento tra politiche di bilancio e obblighi derivanti dall'Unione europea.

attuazione della trasparenza amministrativa, riferendosi sia alla funzionalità dell'organizzazione degli apparati sia alla redazione e attuazione degli atti.

La Corte costituzionale si è espressa in innumerevoli occasioni sulla rilevanza dell'articolo.

Nel 1966, affermò, in una pronuncia sulla legittimità costituzionale di una norma di legge regionale siciliana «questa norma costituzionale non si riferisce, diversamente da quanto sostiene la difesa della Regione, esclusivamente alla fase organizzativa iniziale della pubblica amministrazione, ma ne investe piuttosto il funzionamento nel suo complesso aspetto»¹³.

Questa pronuncia, per quanto risalente, appare di estrema attualità, nella misura in cui evidenzia come i principi richiamati, abbiano rilevanza ed effettività nell'ordinamento, ponendosi come parametri dell'azione amministrativa.

In particolare, il buon andamento prevede il rispetto dei criteri di economicità, efficacia, efficienza e miglior temperamento dei vari interessi, nell'adempimento dell'attività amministrativa¹⁴.

A corollario del principio di buon andamento si pongono ulteriori principi che garantiscono una concreta e corretta applicazione dell'azione amministrativa; quelli dell'economicità, dell'efficacia ed efficienza.

Il primo sancisce per l'amministrazione l'obbligo di raggiungere il miglior risultato possibile in rapporto alle risorse (strumentali, umane e finanziarie) a disposizione.

Il secondo si misura nel rapporto tra obiettivi programmati e risultati raggiunti e si sostanzia nel raggiungimento degli obiettivi fissati.

¹³ Corte cost. 3 marzo 1966, n.22, è tra le prime pronunce rilevanti sul principio di buon andamento *ex. art.97 Cost.* Il giudice ha respinto l'interpretazione della regione Sicilia, in cui si riteneva che il principio si riferisse solo ed esclusivamente alla fase iniziale del procedimento (struttura e composizione). La Corte ha affermato un importante principio in cui il principio deve attuarsi in modo continuativo e funzionale, in tutta l'intera attività amministrativa.

¹⁴ Nozione estrapolata dal Dizionario giuridico, Broccardi.

L'efficienza¹⁵ esige che il raggiungimento dell'obiettivo prefissato avvenga attraverso l'utilizzo del minor numero di risorse possibili e con il minor sacrificio delle posizioni soggettive coinvolte¹⁶.

La trasparenza si configura quale strumento essenziale ai fini della garanzia del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, in quanto consente l'esercizio di un controllo diffuso sull'operato della pubblica amministrazione. Tale controllo si esplica mediante il riconoscimento, in capo ai cittadini, del diritto di accesso ai documenti amministrativi e alle attività dell'ente, come disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n.241.

In tal modo, la trasparenza contribuisce a prevenire fenomeni di cattiva amministrazione, come abusi e inefficienze, operando come misura preventiva, garante della legalità amministrativa.

Garantisce dunque, la partecipazione procedimentale e rafforza il rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni, permettendo di vivere in una società che sia incentrata su valori condivisi.

La trasparenza amministrativa non solo contribuisce al rispetto del principio di buon andamento, ma rappresenta il mezzo per la sua attuazione, assicurando che l'azione amministrativa sia condotta in modo responsabile, efficiente e conforme ai principi costituzionali.

Dal precetto costituzionale di imparzialità discendono invece «l'ammissione di tutti i soggetti, indiscriminatamente, al godimento dei servizi pubblici; il divieto di qualsiasi favoritismo e l'illegittimità degli atti amministrativi emanati senza previa valutazione di tutti gli interessi, pubblici e privati; l'obbligo per i funzionari (e il correlativo diritto di ricusazione per i cittadini) di astenersi dal partecipare a quegli atti in cui essi abbiano, direttamente o per interposta persona, un qualche interesse; la prevalenza dell'elemento tecnico su quello

¹⁵ Guido Melis, è stato il primo a realizzare un'indagine sull'efficienza amministrativa. Dalla sua ricerca emerse che nel 1866, un caposezione del Ministero dell'Interno, aveva realizzato una ricerca sulla produttività degli uffici pubblici, stimando tempistiche e operazioni necessarie per emettere un mandato di pagamento; sul punto si rimanda a V.G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino.

¹⁶ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2024.

politico nella composizione delle commissioni giudicatrici di concorsi e gare pubbliche»¹⁷.

In questa nota sentenza della Corte costituzionale è possibile cogliere appieno la complessità del principio di imparzialità.

In particolare, si afferma che l'amministrazione, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve mantenersi equidistante rispetto ai diversi interessi, pubblici e privati coinvolti, prefissandosi come unico obiettivo il perseguimento dell'interesse pubblico.

L'imparzialità dell'amministrazione costituisce, inoltre, diretta espressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Tale principio, che vieta disparità di trattamento, è strettamente connesso a quello di trasparenza e si rivela essenziale per garantire «scelte trasparenti e verificabili [...] in ossequio al precetto costituzionale dell'imparzialità dell'azione amministrativa»¹⁸.

Tra trasparenza e imparzialità intercorre un rapporto di strumentalità, in quanto la trasparenza, assicurando la conoscibilità e controllabilità dell'azione amministrativa, costituisce condizione essenziale per la verifica del rispetto del principio di imparzialità e del buon andamento *ex art. 97 Cost.*¹⁹

¹⁷ Corte cost., 26 settembre 1990, n.453, in tale pronuncia, la Corte ha ribadito che l'imparzialità non si esaurisce in un principio formale di equidistanza dell'amministrazione, ma si traduce in un vincolo sostanziale che deve orientare tutte le fasi dell'attività amministrativa. Da esso discendono, infatti, specifici obblighi quali la parità di trattamento dei soggetti coinvolti, il divieto di favoritismi, la necessaria considerazione di tutti gli interessi pubblici e privati rilevanti nel procedimento amministrativo, nonché l'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi.

¹⁸ Corte Cost. 23 marzo 2007, n. 103.

¹⁹ Le novità introdotte in tema di amministrazione digitale hanno ampliato l'ambito di attuazione dei due principi. La recente sentenza del Consiglio di Stato, 6 giugno 2025, n.4929, sottolinea il nesso inviolabile che sussiste tra i principi di imparzialità e trasparenza amministrativa. La Corte ritenere illegittimo il diniego di accesso generalizzato agli atti, nel caso di difficoltà conoscitive basate su algoritmi «L'accesso documentale non può essere negato per le difficoltà conoscitive derivanti dall'utilizzo, nell'esercizio dell'attività amministrativa, di algoritmi interamente gestiti in forma automatizzata». Il giurista Nigro ha svolto una tra le prime analisi dettagliate dell'art.97 in cui ha affermato che l'articolo è funzionale al rapporto tra funzioni e organizzazioni dell'amministrazione, ovvero anche un punto d'incontro tra la scienza giuridica e le altre scienze,

La trasparenza amministrativa risulta perfettamente in linea con il terzo e il quarto comma dell'art.97 Costituzione, poiché permette di garantire la conoscibilità dell'organizzazione interna all'amministrazione e specifica che l'accesso agli impieghi pubblici è disciplinato dal concorso pubblico, quale strumento di selezione imparziale e meritocratico, in cui è previsto l'obbligo di pubblicazione.²⁰

Risulta evidente, pertanto, come la trasparenza sia ben ancorata al principio di buon andamento e imparzialità.

Costituisce un presupposto imprescindibile della democrazia, in cui l'amministrazione può dirsi realmente democratica solo nella misura in cui garantisce un adeguato livello di trasparenza, ovvero se consente ai cittadini di poter partecipare all'interesse pubblico attraverso il «positivo esercizio della sovranità popolare»²¹.

2. L'evoluzione normativa della disciplina sulla trasparenza amministrativa: dalla segretezza alla progressiva emersione del diritto di accesso

Fin a questo punto, si è analizzato come il principio di trasparenza trovi collocazione all'interno della Costituzione attraverso una dimensione innovativa, aperta al confronto e alla costante interazione tra la dimensione pubblica e privata.

«Dall'altro lato, in quello stesso tempo persisteva una concezione di tipo gerarchico-autoritario dei rapporti tra Stato e i cittadini, nella quale la

sul punto vedi M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.

²⁰ G. CARULLO, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, Napoli, 2022, pp.38 ss.

²¹ C. COLAPIETRO, *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa*, 2016, p.47.

comunicazione poteva essere intesa come trasmissione unidirezionale di informazioni dal primo [...] verso i secondi, in una dimensione top-down»²².

La recente evoluzione ha consentito di superare il tradizionale paradigma dell'azione amministrativa, storicamente incentrato su esigenze di riservatezza e su una concezione autoritativa e tendenzialmente chiusa dell'amministrazione, ancorata all'art. 15 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 «l'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio e non può dare a chi non ne abbia diritto, anche se non si tratti di atti segreti, informazioni o comunicazioni relative a provvedimenti od operazioni amministrative di qualsiasi natura ed a notizie delle quali sia venuto a conoscenza a causa del suo ufficio, quando possa derivarne danno per l'Amministrazione o per i terzi»²³.

Nonostante la progressiva emersione di tali istanze sul piano dei principi, il legislatore italiano, almeno fino al 1990, non ha avvertito in modo compiuto l'esigenza di proceduralizzare l'azione amministrativa.

Quest'ultima, infatti, si caratterizzava per un assetto disomogeneo, privo di una disciplina organica e di una tipizzazione uniforme delle fasi e delle garanzie procedurali, con evidenti ricadute in termini di scarsa trasparenza, limitata prevedibilità e ridotta controllabilità dell'operato amministrativo.

La L. 7 agosto 1990, n. 241, recante “le disposizioni sul procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, ha permesso di rendere effettiva la tutela dell'agire amministrativo, realizzando un modello partecipato e improntato ai principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento.

La legge ha introdotto rilevanti istituti, come l'accesso ai documenti che ha permesso una tutela effettiva delle posizioni soggettive individuali dei controinteressati e l'obbligo di motivazione, configurando così un sistema volto

²² S. ILARI, *Informazione e comunicazione pubblica strutture e strumenti dell'amministrazione*, in G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2023, p.341.

²³ DPR 10 agosto 1957 n.3, “*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*”.

a garantire maggiore conoscibilità, verificabilità e sindacabilità dell'attività della pubblica amministrazione.

In questo senso, «il legislatore ha operato il capovolgimento del rapporto tra segreto e pubblicità, facendo divenire la segretezza l'eccezione e la trasparenza la regola»²⁴.

L'art. 1 della legge n. 241 del 1990 enuncia i principi generali dell'attività amministrativa, introducendo per la prima volta in ambito normativo, un riferimento espresso al principio di trasparenza, in termini di chiarezza nelle procedure e accessibilità agli atti; Recita il primo comma «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza[...]».

La L. 241/1990 si caratterizza per un significativo intervento che ha permesso di semplificare l'attività amministrativa e ha indirizzato l'azione amministrativa verso nuovi e precisi valori, ponendo le basi per l'emanazione delle successive riforme.

La trasparenza amministrativa rappresenta uno dei cardini fondamentali della riforma, trovando la sua principale espressione nell'art. 22, dove trova casa e disciplina l'istituto dell'accesso documentale.

Quest'ultimo si configura come uno strumento di natura difensiva, riconosciuto esclusivamente in favore dei soggetti titolari di un interesse diretto, concreto e attuale correlato ai documenti detenuti dalla pubblica amministrazione.

L'introduzione del diritto di accesso ha segnato un passaggio di rilievo nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico italiano, ponendosi in linea con

²⁴ G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2023, p.370. La formula impiegata descrive efficacemente l'evoluzione del principio di trasparenza nell'ordinamento amministrativo italiano, evidenziando il superamento del tradizionale modello improntato alla segretezza dell'azione amministrativa. In tale prospettiva, il legislatore ha progressivamente configurato la trasparenza quale principio generale dell'attività della pubblica amministrazione e strumento di garanzia dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento ex art. 97 Cost., relegando la riservatezza e il segreto amministrativo a ipotesi derogatorie, eccezionali e tassativamente disciplinate dalla legge.

modelli già consolidati in diversi ordinamenti europei, tra cui quelli di Svezia²⁵, Danimarca²⁶ e Norvegia²⁷, tradizionalmente improntati a principi di apertura e pubblicità dell'azione amministrativa.

In tale prospettiva, l'accesso documentale assume una funzione centrale nel garantire ai consociati la facoltà di prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi, configurandosi non solo come strumento di tutela delle posizioni giuridiche soggettive, ma anche come meccanismo volto a rafforzare i principi di imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa.

Contribuisce a realizzare un più elevato livello di controllo diffuso sull'operato della pubblica amministrazione: infatti l'art. 23 legge 241/1990 individua i soggetti passivi, quali le pubbliche amministrazioni, le aziende autonome e speciali degli enti pubblici e dei gestori dei pubblici servizi.

La giurisprudenza ha specificato che il diritto di accesso è esercitabile in tutte le attività strettamente correlate al servizio pubblico²⁸, come la RAI²⁹ e i gestori del servizio universale di navigazione internet e di telefonia³⁰.

Quest'intervento rappresenta l'avvio di un percorso condiviso da giudici amministrativi e l'adunanza plenaria dal Consiglio di Stato, i quali tramite

²⁵ Tryckfrihetsförordningen del 1766, prima legge al mondo a garantire la libertà di stampa e di accesso ai documenti amministrativi.

²⁶ Offentlighedsloven del 1964, entrata in vigore nel 1970, disciplina l'accesso ai documenti amministrativi; la Svezia e la Danimarca sono i primi ad aver introdotto il principio di trasparenza amministrativa nei loro ordinamenti, identificandolo come strumento chiave per garantire effettivi ideali di democrazia nello Stato.

²⁷ Offentlighetslov del 1970, Legge sulla pubblicità dell'amministrazione, disciplina il diritto di accesso ai documenti pubblici.

²⁸ Consiglio di Stato, 5 settembre 2005, n.5, secondo cui il diritto di accesso si estende anche ai soggetti privati esercenti attività di pubblico interesse o gestori di pubblici servizi.

²⁹ TAR Lazio, Roma, sez. III, 18 giugno 2021, n. 7333, ha ribadito l'assoggettabilità della RAI agli obblighi di trasparenza e accesso, in ragione della funzione di servizio pubblico esercitata dalla concessionaria radiotelevisiva, riconoscendo l'operatività del diritto di accesso rispetto agli atti connessi allo svolgimento del servizio pubblico.

³⁰ TAR Puglia, Lecce, sez. II, 9 febbraio 2021, n. 219, che ha riconosciuto l'operatività del diritto di accesso anche nei confronti di soggetti formalmente privati, ove l'attività esercitata presenti un nesso di strumentalità rispetto all'erogazione di servizi di interesse generale o al perseguimento di finalità pubblicistiche, valorizzando il criterio funzionale dell'attività svolta rispetto alla natura soggettiva dell'ente.

numerosi chiarimenti, hanno contribuito a fare chiarezza e a supportare tale approdo normativo, che si pone come fondamento del processo di riforma che vede sempre più vicinanza tra l'*agere* degli uffici pubblici e dei relativi aspetti organizzativi e i controinteressati³¹.

Invero, la legge 7 giugno 2000, n.150 "Disciplina delle attività di comunicazione informazione delle pubbliche amministrazioni" rappresenta il caposaldo della comunicazione pubblica, in quanto ha permesso il riordino dell'attività di comunicazione e di informazione della pubblica amministrazione.

La disciplina ha introdotto un importante servizio, all'art. 8,³² ha previsto la nomina dell'ufficio relazioni con il pubblico, cd. URP, con funzione di garantire il rispetto dei diritti e obblighi di partecipazione previsti dalla legge n. 241/1990.

La normativa ha tradotto la comunicazione pubblica, da consuetudine ad obbligo istituzionale, in quanto rappresenta un caposaldo dello Stato democratico, che sia conforme ad efficienza e trasparenza³³.

Il sistema amministrativo italiano, si è conformato alle innovazioni digitali, attraverso il codice dell'amministrazione digitale (CAD), D.Lgs. 7 marzo 2005,

³¹ Dipartimento della funzione Pubblica, Semplificazione e trasparenza, Lo stato di attuazione della legge 241 del 1990, Presidenza del Consiglio dei ministri, edizioni scientifiche, 2005, pp.13-15.

³² Art. 8. Ufficio per le relazioni con il pubblico

1. L'attività dell'ufficio per le relazioni con il pubblico è indirizzata ai cittadini singoli e associati. 2. Le pubbliche amministrazioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono, nell'esercizio della propria potestà regolamentare, alla ridefinizione dei compiti e alla riorganizzazione degli uffici per le relazioni con il pubblico secondo i seguenti criteri: a) garantire l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni; b) agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative, e l'informazione sulle strutture e sui compiti delle amministrazioni medesime; c) promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche; d) attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti; e) garantire la reciproca informazione fra l'ufficio per le relazioni con il pubblico e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché fra gli uffici per le relazioni con il pubblico delle varie amministrazioni. 3. Negli uffici per le relazioni con il pubblico l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva.

³³ S. ILARI, *Informazione e comunicazione pubblica: strutture e strumenti dell'amministrazione* in G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2023, p.338.

n.82, di cui si dirà *infra*, che ha contribuito a rafforzare la trasparenza e l'efficienza amministrativa.

Il CAD, negli anni ha subito notevoli modifiche e integrazioni, le più significative sono il D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 179 e il D.Lgs. 13 dicembre 2017, n. 217³⁴, che hanno introdotto rilevanti innovazioni tecnologiche volte a migliorare l'accessibilità, attraverso l'uso di piattaforme digitali e semplificazione dei procedimenti, favorendo il superamento del modello analogico tradizionale.

2.1. Il d.lgs. n. 33/2013 e la transizione da un regime di pubblicità alla trasparenza in senso proprio

Il percorso di progressiva affermazione del principio di trasparenza nell'ordinamento italiano trova un momento di svolta significativo nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150³⁵, che ha contribuito a rinnovare profondamente la concezione di pubblica amministrazione, promuovendo il modello della cosiddetta “casa di vetro”, intesa come piena accessibilità e conoscibilità dell'azione amministrativa

³⁴ Il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217, recante disposizioni integrative e correttive al Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005), ha rappresentato un intervento di significativa revisione della disciplina della digitalizzazione della pubblica amministrazione, volto a rafforzare i principi di semplificazione, trasparenza ed effettività dei diritti digitali dei cittadini.

³⁵ Riforma Brunetta, decreto legislativo n. 150/2009, contiene all'interno dell'art 1, comma 2, tutte le finalità generali «una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità».

In tale prospettiva, l'art. 11 del decreto definisce la trasparenza «come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche [...]».

La stessa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.»

Gli obblighi di trasparenza si pongono dunque, quale fondamento della buona amministrazione, garantendo maggiore partecipazione e controllo diffuso, in particolare grazie al rafforzamento degli obblighi di pubblicazione³⁶.

La disciplina viene resa più organica e sistematica all'interno della L. 6 novembre 2012, n.190, (cd. Legge Severino) si configura come pilastro normativo nella prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

In particolare, il comma 35 della legge, assume un ruolo centrale nel ridefinire e potenziare gli obblighi di pubblicazione e di trasparenza in capo alle amministrazioni pubbliche.

La legge anticorruzione pone le basi per l'adozione del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che rappresenta il completamento del nuovo assetto amministrativo improntato al principio di trasparenza.

Intesa non solo come valore in sé, ma anche come parametro funzionale al perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Il decreto legislativo n. 33 del 2013, noto come Testo unico della trasparenza, rappresenta il principale riferimento normativo in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

³⁶ Resta in capo all'amministrazione l'obbligo di pubblicare i PTTI, la Relazione sulla performance e il Piano della Performance, dati di mobilità del personale, revoche degli incarichi, conti e costi del personale e pubblicazione dei dati e obiettivi raggiunti dal personale; La mancata pubblicazione comporta conseguenze sul piano sanzionatorio del dirigente responsabile.

Il testo è il risultato di un'operazione organica di riordino della disciplina previgente e di standardizzazione delle procedure interne, introducendo rilevanti innovazioni in materia di accesso, tempistiche, obblighi di pubblicazione e apparato sanzionatorio.

In particolare, il decreto legislativo ha avuto il merito di delineare in modo chiaro e organico la nozione di trasparenza.

Nello specifico, l'art.1 definisce la trasparenza come «accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni» e la declina nell'ottica del raggiungimento di determinati obiettivi, quali «tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»³⁷.

Il testo unico contiene al suo interno, obblighi di pubblicità, in un'ottica di progressivo adeguamento alle innovazioni tecnologiche e nel necessario bilanciamento con la tutela dei dati personali.

Di particolare rilievo è l'art. 3 che sancisce il principio della piena conoscibilità delle informazioni, riconoscendo a chiunque il diritto di accedere, fruire e riutilizzare dati e documenti amministrativi, senza particolari limitazioni, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Al fine di assicurare l'effettività del paradigma della trasparenza, il legislatore ha delineato un articolato sistema di vigilanza, strutturato su un duplice livello: da un lato, un controllo di natura diffusa, affidato al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) operante all'interno di ciascuna amministrazione; dall'altro, una vigilanza di carattere centrale, attribuita all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), cui sono demandate funzioni di indirizzo, regolazione e supervisione dell'intero sistema.

³⁷ G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2023, p.371.

Punto chiave del D.Lgs. n. 33/2013, è l'introduzione dell'accesso civico, disciplinato dall'art. 5, che si configura come strumento di controllo diffuso, sull'operato dell'amministrazione.

L'istituto riconosce a chiunque la facoltà di richiedere alle amministrazioni la pubblicazione, nei rispettivi siti istituzionali, di documenti, dati e informazioni per i quali sussiste uno specifico obbligo normativo di pubblicazione.

L'accesso civico ha permesso di ampliare il novero delle tutele in capo ai cittadini, aumentando il controllo diffuso sull'utilizzo delle risorse pubbliche e sull'organizzazione interna delle istituzioni, a difesa della buona amministrazione³⁸.

L'accesso civico è volto «a garantire una migliore e più efficace partecipazione del singolo alla vita politico-amministrativa dell'ente; Inoltre, esso costituisce uno strumento di controllo particolarmente incisivo sulla legalità dell'azione amministrativa»³⁹.

2.2. La disciplina degli obblighi di pubblicazione

Il testo unico sulla trasparenza ha svolto un ruolo centrale nel riordino della disciplina della trasparenza amministrativa.

In una fase iniziale il CAD, nel 2005, aveva introdotto i primi obblighi di pubblicità, seppur in modo ridondante e frammentato.

Soltanto con il D.Lgs. 33/2013 si è perseguito l'obiettivo di delineare un assetto normativo organico, successivamente integrato dal D.Lgs. n. 97/2016 (di cui *infra*).

Tale sviluppo normativo ha consentito il conseguimento di un più elevato grado di completezza e chiarezza in materia di pubblicità, contribuendo al contempo a

³⁸ F. M. NOCELLI, *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive*, in *Foro amministrativo*, 2020, 10, p.1981.

³⁹ A. PIANO, *I casi speciali di accesso: le interazioni con l'accesso civico generalizzato*, in *Federalismi*, 2020, p.154.

rafforzare l'attenzione verso esigenze di prevenzione e repressione della corruzione e dei fenomeni di malamministrazione.

Il decreto impone alle amministrazioni pubbliche l'onere di pubblicare dati, documenti e informazioni nei propri siti istituzionali, liberamente accessibili a chiunque, senza necessità di identificazione.

I dati e le informazioni pubblicati «devono essere completi, aggiornati, tempestivi e di semplice consultazione, comprensibili, omogenei di facile accessibilità e riutilizzabili»⁴⁰ e restano disponibili per un periodo di cinque anni nella sezione “amministrazione trasparente”⁴¹, al fine di assicurare adeguati livelli di accessibilità e di evidenza dell'azione amministrativa.

All'interno del quadro normativo vigente, è possibile distinguere tre differenti fattispecie di obblighi di pubblicazione.

Nel primo gruppo, sono compresi gli articoli dal 12 al 23: in tal caso, l'obbligo di pubblicazione garantisce un controllo sul personale, l'organizzazione e l'attività amministrativa e include la pubblicazione di tutti i dati attinenti all'organigramma (art.13), le attività svolte dei dipendenti e collaboratori (art.15), le modalità di assunzione e valutazione (art.17).

Il secondo ambito concerne la pubblicazione delle informazioni relative alla gestione finanziaria ed economica, quali il bilancio di previsione, il conto consuntivo e i controlli sull'OIV (art. 29).

Infine, il terzo gruppo comprende gli articoli dal 32 al 38, che prevedono la pubblicazione nei siti web istituzionali della carta dei servizi, del documento sugli standard di qualità e l'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti (art.32).

⁴⁰ A. CORRADO, *Il principio di trasparenza e i suoi strumenti di attuazione*, M. A. SANDULLI, F. APERIO BELLA (a cura di) *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2023, p.197.

⁴¹ La sezione del sito web è stata creata in seguito ex art.11 D.Lgs. 150/2009, che prevedeva “Trasparenza, valutazione e merito”.

Questi articoli si caratterizzano per l'elencazione delle informazioni inerenti all'erogazione dei servizi pubblici online⁴².

Per garantire il corretto adempimento degli obblighi di trasparenza, l'A.N.A.C. si avvale delle valutazioni predisposte dall'Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV), istituito ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 150/2009.

In particolare, l'art. 45 del D.Lgs. 33/2013 dispone che l'OIV assicuri «l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi [...] ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza».

Inoltre, con cadenza annuale, le valutazioni svolte devono essere pubblicate sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente", ai sensi dell'art. 31.

Dalla disciplina del codice, si ricava, che i dati personali possono essere pubblicati sulla base del principio «della pertinenza e non eccedenza»⁴³, per cui l'ente è tenuto al rispetto del Codice della *privacy*, in relazione al quale i dati giudiziari e sensibili devono essere pubblicati solo se strettamente necessario.

L'armonizzazione tra riservatezza e trasparenza ha permesso di dichiarare incostituzionale l'art.14 comma 1, D.lgs. 33/2013, nella misura in cui obbliga alla pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti.

Sul tema, la Corte costituzionale⁴⁴ si è allineata all'interpretazione della giurisprudenza dell'unione europea «secondo la quale i diritti fondamentali delle

⁴² G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2023, p.379.

⁴³ A. CORRADO, *Il principio di trasparenza e i suoi strumenti di attuazione*, M. A. SANDULLI, F. APERIO BELLA (a cura di) *Principi e regole dell'azione amministrativa*, 2023, p.197 secondo cui il principio di trasparenza è un pilastro del GDPR. Con riferimento al concetto di minimizzazione dei dati, si fa riferimento alle linee guida dell'EDPB (*European Data Protection Board*) adottate il 20 ottobre 2020, n.4/2019.

⁴⁴ Corte cost. 21 febbraio 2019, n.20 ha affermato che il criterio di bilanciamento e proporzionalità vanno annoverati tra i principi costituzionali e quelli europei, sottolineando che la trasparenza amministrativa, pur rivestendo un ruolo centrale nell'ordinamento, deve sempre

persone non possono arretrare nemmeno di fronte alle esigenze di pubblicità e trasparenza delle istituzioni comunitarie»⁴⁵.

Nella nota pronuncia si è eseguita una puntuale comparazione tra obbligo di pubblicazione, trasparenza pubblica e rispetto del principio di proporzionalità, pertinenza e minimizzazione⁴⁶.

La Corte ha affermato l'incostituzionalità di cui al comma 1, in quanto gli obblighi di pubblicità a cui sono sottoposti i dirigenti non sono in linea con il principio di ragionevolezza e uguaglianza, ed anche con le finalità del D.Lgs. 33/2013, in quanto comportava una sproporzione con la tutela dei dati personali.

I soggetti tenuti al rispetto degli obblighi di pubblicità sono tutte le amministrazioni pubbliche, così come definite dal D.Lgs. 165/2001, nonché tutti i soggetti individuati all'art. 2-bis, comma 3⁴⁷.

Avverso, il mancato rispetto di tali obblighi, può adottarsi lo strumento dell'accesso civico semplice disciplinato all'art. 5 comma 1, il quale opera esclusivamente nei casi previsti dal legislatore.

3. L'accesso documentale quale strumento di trasparenza amministrativa

Il percorso normativo che ha condotto all'effettiva attuazione del principio di trasparenza amministrativa si è progressivamente delineato anche grazie alla

essere coordinata con la protezione dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare quando sono coinvolti dati personali o interessi giuridicamente sensibili.

⁴⁵ F. LORÈ, *La trasparenza amministrativa, tra conoscibilità e tutela dei dati personali*, in *Federalismi*, 2021, 4, p. 215.

⁴⁶ Art. 5 GDPR, Reg. UE 2016/676.

⁴⁷ La disciplina si ritiene applicabile agli enti pubblici non economici, gli ordini professionali, alle società di controllo pubblico, ad associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a 500.000, a società o associazioni di diritto privato che esercitino l'azione amministrativa, attività di produzione o erogazione di beni e servizi a favore di amministrazioni pubbliche.

predisposizione di importanti strumenti amministrativi, quale il diritto d'accesso nella sua triplice forma.

L'accesso documentale disciplinato dalla legge n. 241 del 1990 ha rappresentato per oltre un ventennio il principale strumento di esplicazione dei principi di trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa.

In tale prospettiva, l'accesso documentale ha contribuito a segnare il passaggio da un modello amministrativo improntato alla riservatezza ad uno orientato alla conoscibilità dell'azione pubblica, incidendo in maniera significativa sull'evoluzione della disciplina generale del procedimento amministrativo.

L'intervento normativo ha favorito l'affermazione di logiche di semplificazione e di maggiore efficienza, promuovendo al contempo, lo sviluppo di una cultura amministrativa sempre più orientata al cittadino e ai principi di buon andamento e partecipazione⁴⁸.

Il Consiglio di Stato si è pronunciato in più occasioni in ordine alla natura giuridica dell'istituto.

La giurisprudenza minoritaria, lo ha identificato come interesse legittimo⁴⁹, poiché tiene in considerazione il legame tra privato e interesse pubblico, «facendo leva sulla struttura impugnatoria del giudizio»⁵⁰.

Mentre la dottrina maggioritaria, lo ha qualificato come diritto soggettivo c.d. “strumentale”, in quanto funzionale alla tutela di un interesse giuridicamente rilevante⁵¹.

⁴⁸ F. LORÈ, *La trasparenza amministrativa, tra conoscibilità e tutela dei dati personali*, in *Federalismi*, 2021, 4, p.p.209-210.

⁴⁹ Cons. Stato, 24 giugno 1999, n.16. In questa pronuncia, si è evidenziato come il diritto di accesso non abbia carattere assoluto, ma si inserisca nel rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione quale strumento funzionale alla trasparenza e al controllo dell'azione amministrativa. La rispettiva tutela è mediata dall'esercizio del potere amministrativo, il quale deve essere esercitato secondo criteri di correttezza, imparzialità e buon andamento, e può essere bilanciato con altri interessi pubblici e privati.

⁵⁰ A. CORRADO, *Il principio di trasparenza e i suoi strumenti di attuazione*, M. A. SANDULLI, F. APERIO BELLA (a cura di) *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2023, p.191.

A sostegno di questo orientamento, vi è il dato letterale dell'art.22, comma 1, lett. a), legge 241/1990, che definisce il diritto di accesso come «diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi».

Inoltre, la tesi è sostenuta dall'inclusione del diritto di accesso tra i livelli essenziali delle prestazioni, inerenti all'art 117 Costituzione, in quanto concerne diritti civili e sociali.

Nondimeno, all'art. 133 Codice del processo amministrativo, si riconosce l'accesso tra le controversie di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, «[...] e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificata in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo»⁵² in modo tale da permettere al giudice di dibattere sulle questioni.

Il diritto di accesso, di cui al comma 1, lett. b), individua come soggetti interessati «tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse concreto, diretto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata [...]», i quali al fine di poter esercitare il diritto devono provare il nesso di strumentalità tra interesse o diritto legittimo e il documento.

Questo vincolo strutturale è fondamentale e viene rimarcato all'interno del art. 24 comma 3 ⁵³, legge n. 241/1990 ed anche dal Consiglio di Stato con sentenza 20 maggio 2020, n.3212, in cui chiarisce «il cittadino non vanta una pretesa ad un controllo generalizzato, generico e indistinto sull'operato dell'amministrazione: l'interesse individuale al buon andamento dell'attività amministrativa non è sufficiente, occorrendo sempre una relazione di strumentalità tra un interesse individuale e il documento collegato rispetto al quale è chiesto l'accesso».⁵⁴

⁵² TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 20 febbraio 2009, n.4413.

⁵³ D.Lgs. 241/1990, art.24, comma 3, «Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni».

⁵⁴ N. PAOLANTONIO, *L'accesso alla documentazione amministrativa*, in *Diritto amministrativo* ottava edizione, 2025, p.259. Sul tema anche *Il diritto di accesso agli atti nella pubblica amministrazione*, A. AVENI, 2018.

Il carattere concreto e diretto, prevede che l'interesse sia effettivo, cioè tutelato all'interno dell'ordinamento e che l'accesso sia strumentale alla tutela soggettiva del richiedente.

Il requisito dell'attualità, comporta che il richiedente consegua delle utilità dal documento; «deve in sostanza sussistere un collegamento tra la titolarità dell'interesse diffuso di cui l'ente è esponente e la richiesta di accesso»⁵⁵.

Alla lettera d), del citato articolo 1, si qualifica come «documento amministrativo, ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica e elettromagnetica o di qualunque altra specie di atti [...]», si noti come la nozione di documento sia ampia, vi rientrano anche documenti di natura privatistica, purché finalizzati ai poteri amministrativi⁵⁶.

Sono state individuate dal legislatore tre categorie di limiti oggettivo all'esercizio di tale diritto, disciplinati all'articolo 24 della legge n. 241/1990.

Nella prima categoria, sono racchiusi i documenti sensibili, ovvero atti coperti da segreto di Stato e atti relativi alla stipula di contratti secretati, da specifiche misure di sicurezza⁵⁷; Nella seconda categoria sono compresi i documenti amministrativi ricompresi all'art.8 D.P.R. 352/1992⁵⁸.

⁵⁵ G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2023, p.376. Il requisito dell'attualità dell'interesse all'accesso documentale implica che la richiesta non sia meramente esplorativa o generica, ma sia sorretta da un'utilità concreta e attuale per il richiedente, derivante dalla conoscenza del documento richiesto.

⁵⁶ N. PAOLANTONIO, *L'accesso alla documentazione amministrativa*, in *Diritto amministrativo* 2025, p.261.

⁵⁷ Ad esempio rientrano in tale categoria i documenti riguardanti l'edificazione di un istituto penitenziario.

⁵⁸ Ai sensi dell'art. 8 comma 5, D.P.R. n.352/1990 i documenti amministrativi possono essere sottratti alla disciplina dell'accesso in una serie di ipotesi, quali «a)[...] dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, nonché all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali,[...] ;b) quando possa arrecarsi pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria; c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, nonché all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini; d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, di

Infine, all'istanza di accesso può essere opposto un diniego, per salvaguardare il buon andamento dell'azione amministrativa, soprattutto nella fase di formazione dei provvedimenti, si tratta dunque di una misura preventiva temporanea.⁵⁹

La giurisprudenza ha circoscritto ulteriormente l'ambito dell'accesso agli atti, stabilendo che sono esclusi gli appunti, le bozze o le note puramente informali, sprovvisti di sigla o sottoscrizione, in quanto privi di definitività e certezza richiesti per costituire documento amministrativo.

Le limitazioni più significative si riscontrano in tema di riservatezza, in quanto vanno interpretate attraverso una lettura comparata tra il disposto art. 24, comma 7 e il Codice della *privacy*, D.Lgs. 30 giugno 2003, n.196.

La dottrina suddivide in più livelli l'accesso ai dati, in cui caso per caso, il legislatore deve accuratamente ponderare le sue decisioni, facendo prevalere un interesse sull'altro.

La riservatezza semplice comprende tutti i dati comuni, riguardanti le generalità delle persone fisiche, sia di carattere economico che personale, come nome, cognome, indirizzo, ed in questo caso, trova prevalente riscontro la tutela del proprio interesse giuridico rispetto alla tutela della riservatezza⁶⁰.

Gli altri livelli attengono all'emanazione di dati e informazioni "sensibili" e "super sensibili", i primi rilevano il credo religioso, l'orientamento politico, le origini etniche, mentre i secondi sono dati genetici, riguardanti l'orientamento sessuale e lo stato di salute, in cui opera una riservatezza rafforzata.

persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni [...]. Deve comunque essere garantita ai richiedenti la visione degli atti dei procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro stessi interessi giuridici».

⁵⁹ N. PAOLANTONIO, *L'accesso alla documentazione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2025, p.262.

⁶⁰ G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2023, pp.377-378.

In tal caso il diritto di accesso e la tutela della riservatezza devono essere bilanciati «secondo criteri di necessarietà, indispensabilità e parità d'importanza»⁶¹.

Gli aspetti procedurali prevedono che l'istanza sia presentata in modo informale o formale,⁶² dinnanzi alla pubblica amministrazione che detiene il documento, la richiesta deve contenere al suo interno una motivazione, poiché non si ammettono richieste che hanno la finalità di esercitare un controllo diffuso sull'azione amministrativa.

In presenza di controinteressati l'amministrazione è tenuta a darne comunicazione, i quali entro dieci giorni dal ricevimento dell'istanza, possono presentare opposizione.

L'amministrazione potrà accogliere o negare la richiesta, in tal caso decorsi 30 giorni senza alcuna risposta, si configurerà l'ipotesi di silenzio rigetto o diniego tacito.

In questa ultima ipotesi, il privato può richiedere il riesame della domanda attraverso la valutazione del difensore civico o della Commissione Nazionale per l'Accesso, se entro il termine di 30 giorni, non rispondono, il ricorso è respinto, mentre se reputano che il diniego è illegittimo, la domanda verrà nuovamente ripresentata all'amministrazione che potrà accoglierla o emanare un provvedimento confermativo di diniego, entro trenta giorni⁶³.

4. L'accesso civico semplice: disciplina e funzione

Il decreto legislativo n.33/2013, anche noto come Codice della trasparenza, oltre ad aver riordinato, rafforzato e sistematizzato gli obblighi di pubblicazione,

⁶¹ Cons. Stato, sez. VII, 21 marzo 2024, n.2773.

⁶² L'accesso può essere presentato in modo informale cioè attraverso una richiesta verbale, solo quando non risultano esservi controinteressati, conformemente all'art. 5 del D.P.R. 12 aprile 2006, n.184.

⁶³ G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2023, p.378.

contribuendo a garantire una maggiore certezza e conoscibilità dell'azione amministrativa, ha introdotto nell'ordinamento l'istituto dell'accesso civico semplice, disciplinato dall'articolo 5, quale strumento che consente ai cittadini di richiedere all'amministrazione documenti, informazioni e atti soggetti a obbligo di pubblicazione⁶⁴.

Il citato articolo, al comma 1, dispone «l'obbligo [...] in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati, comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione».

Da tale previsione emerge chiaramente la distinzione rispetto all'accesso documentale, in particolare nella misura in cui l'accesso civico semplice è esercitabile da chiunque, senza necessità di dimostrare la titolarità di una posizione giuridica soggettiva né di fornire una motivazione, perseguendo la finalità di garantire la diffusione dei documenti per i quali il decreto legislativo n. 33/2013, ha previsto uno specifico obbligo di pubblicazione.

L'accesso semplice, si configura come diritto soggettivo che assicura «al richiedente il diritto a una pretesa immediatamente azionabile [...], secondo standard predefiniti dalla normativa stessa e senza limitazioni temporali»⁶⁵.

Gli unici limiti che si riscontrano sono di carattere oggettivo e riguardano la compatibilità tra documentazione richiesta e l'obbligo di pubblicazione della stessa.

L'istituto ha permesso di ampliare la rilevanza delle informazioni fruibili nelle piattaforme web ed ha contribuito a diffondere un'effettiva partecipazione cittadina.

⁶⁴ Il decreto legislativo ha svolto un ruolo fondamentale, nel contribuire a fare maggiore chiarezza in tema di trasparenza amministrativa e di obblighi di pubblicazione degli atti amministrativi. Sul tema si veda S. ROSSA *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2020, pp.259-260.

⁶⁵ A. CORRADO, *Il principio di trasparenza e i suoi strumenti di attuazione*, M. A. SANDULLI, F. APERIO BELLA (a cura di) *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2023, p.196.

La richiesta di accesso deve essere presentata all'ufficio relazioni con il pubblico o d'innanzi ad un ufficio indicato nella sezione "amministrazione trasparente", i termini da rispettare per le amministrazioni sono gli stessi definiti per l'accesso documentale.

Con l'introduzione di questo strumento, il principio di trasparenza si è imposto come regola, mentre il segreto ha assunto un carattere meramente eccezionale.

5. L'accesso civico generalizzato e il modello FOIA

Il decreto legislativo 25 maggio 2016 n.97 ha introdotto rilevanti modifiche al d.lgs. n.190/2012 e al d.lgs. n.33/2013, rafforzando la tutela della trasparenza amministrativa e le misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi nelle pubbliche amministrazioni.

L'accesso civico generalizzato rappresenta la principale innovazione introdotta nel Testo unico in materia di trasparenza.

Esso si ispira al modello del *Freedom of Information Act* (FOIA), originariamente sviluppatosi negli ordinamenti di *common law*, solo successivamente è stato recepito e adattato negli ordinamenti europei.

L'istituto è volto a garantire un più elevato livello di accessibilità alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni e a promuovere forme diffuse di controllo sul loro operato⁶⁶.

La legge federale fu introdotta negli Stati Uniti il 4 luglio 1966 e in occasione della presentazione del testo, l'allora presidente Lyndon Johnson affermò: «Una democrazia funziona al meglio quando la gente ha tutte le informazioni che la sicurezza della Nazione permette loro di avere».

Il FOIA si propone di garantire l'accesso ai documenti amministrativi, al fine di favorire lo sviluppo del dibattito pubblico, rafforzare le forme di controllo

⁶⁶ F. LORÈ, *La trasparenza amministrativa, tra conoscibilità e tutela dei dati personali*, in *Federalismi*, 2021, 4, p.217.

diffuso sull'operato dell'amministrazione e promuovere la partecipazione cittadina; «dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere»⁶⁷.

I principi descritti nel FOIA Statunitense hanno progressivamente trovato accoglimento anche nell'ordinamento italiano in coerenza con le più recenti innovazioni in materia di trasparenza e pubblicità⁶⁸.

Il Consiglio di stato si è espresso sul d.lgs. 97/2016 con il parere 9 marzo 2016 n.515, definendo la riforma una “rivoluzione copernicana”.

In particolare, l'art.6 D.Lgs. 97/2016, ha modificato l'art.5 D.Lgs. 33/2013 introducendo il secondo comma «[...] chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.».

L'accesso generalizzato permette di ampliare gli orizzonti di tutela amministrativa e garantisce la possibilità per tutti i cittadini di prendere visione dei documenti delle p.a., anche di quelli su cui non soccombe l'obbligo di pubblicazione.

L'obiettivo principale che il decreto legislativo si è prefissato di perseguire, oltre il controllo amministrativo, è implementare un ideale di cittadinanza attiva: infatti, la richiesta non richiede alcun onere di motivazione, in quanto le finalità pubbliche ne legittimano l'accesso, art.5 comma 3.

La giurisprudenza ha sviluppato più orientamenti riguardo l'obbligo o meno della motivazione della domanda, chiarendo che il contenuto della domanda di

⁶⁷ Incentrato sulla valorizzazione del «*Right to know*» ed anche della libertà di stampa, «*Fredoom of press*», A. CORRADO, *Il principio di trasparenza e i suoi strumenti di attuazione*, M. A. SANDULLI, F. APERIO BELLA (a cura di) *Principi e regole dell'azione amministrativa*, 2023, p.201.

⁶⁸ S. ROSSA *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2020, pp.262-263 osserva che per quanto il FOIA statunitense sia di forte ispirazione, per l'ordinamento italiano, l'elemento di distinzione si poggia sul fatto che nella disciplina statunitense la regola è la pubblicità, mentre l'eccezione è la riservatezza, mentre nella disciplina italiana del 2013, la riservatezza è la regola e la pubblicità l'eccezione.

acceso, deve far evincere al suo interno i presupposti legittimanti, tra cui l'interesse deve presentare una valenza pubblica, valutabile in qualunque momento del giudizio⁶⁹.

Inoltre, si è discusso circa la strumentalità tra accesso generalizzato e tutela di un interesse generale, ed è stato ribadito dal Consiglio di Stato, con sentenza n.1121/2020, che può essere attuato solo per «evidenti ed esclusive ragioni di tutela di interessi propri della collettività generale dei cittadini», quindi dovrà essere disatteso se l'interesse non emerge in modo evidente.

Ed ancora i giudici di Palazzo Spada, hanno ribadito «sebbene il legislatore non richieda all'interessato di formalmente motivare la richiesta di accesso generalizzato, la stessa vada disattesa ove non risulti in modo chiaro [...] al soddisfacimento di un interesse che presenti una valenza pubblica»⁷⁰.

Sulla base di queste importanti considerazioni, l'accesso generalizzato ha svolto un ruolo cruciale nell'effettiva realizzazione del diritto d'informazione del giornalista⁷¹, il quale non era giustificato, invece, dall'art.22 l. 241/1990, cioè sulla base dell'accesso documentale.

Infatti, l'interesse pubblico si annida all'interno della natura della stessa attività giornalistica, ed ha permesso negli anni di svolgere importanti inchieste riguardanti esponenti del governo e organi di rilevanza pubblica⁷².

⁶⁹ TAR Lazio, Roma, sez. III, 17 settembre 2019, n.11024. La sentenza specifica che l'amministrazione deve fornire una motivazione tempestiva, specifica e qualificata, quindi idonea a soddisfare le specifiche esigenze.

⁷⁰ F.M. NOCELLI, *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive*, in *Foro amministrativo*, 2020, 10, p.1984.

⁷¹ L'ordinamento tutela l'esercizio del diritto all'informazioni e d'informazione, del diritto di cronaca e di critica, di rilievo costituzionale e sovranazionale (art. 21 Costituzione, art. 19 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, art. 10 CEDU).

⁷² G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2023, p.382. In questo senso ha un ruolo centrale, l'art. 10 CEDU, che tutela la libertà di espressione, ovvero il diritto di cronaca e di critica, che a seguito della nota senza C. edu, Grande Camera, 10 dicembre 2007, relativa al caso *Stoll. V. Svizzera*, si è consolidato l'orientamento per cui il giornalismo investigativo, giustifica l'esercizio del diritto di accesso a fatti e informazioni di interesse pubblico, oltre alla notizia criminosa oggetto di pubblicazione, anche ai fatti prodromici funzionali all'acquisizione della notizia da pubblicare.

Anche in tal caso, l'accesso può essere invocato da "chiunque", quindi da qualsiasi cittadino, ma riscontra dei limiti oggettivi inquadrabili all'interno dell'art.5-*bis* D.Lgs. 33/2013, avallato dalle linee guida ANAC n.1309 del 29 dicembre 2016, che hanno contribuito a definirne il perimetro.

Al primo comma del citato articolo, sono elencati i limiti all'accesso civico generalizzato, quali la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la difesa e le questioni militari, le relazioni internazionali, la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato, la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento e il regolare svolgimento di attività ispettive.

Ed ancora al secondo comma, si sancisce che possa essere opposto un diniego alla richiesta di accesso, qualora emergano esigenze di protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia, la libertà e la segretezza della corrispondenza, gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali, ed infine è escluso nel caso ci siano questioni attinenti il segreto di Stato e limiti posti dal legislatore, quali l'art.24, legge 241/1990.

Appare evidente che l'articolo identifichi una serie definita di limiti, che, per trovare applicazione, debbono presentare un preciso nesso di causalità tra l'accesso richiesto e il pregiudizio concreto, che deve essere individuato dall'amministrazione attraverso la ponderazione dei vari interessi pubblici e privati.

Infatti, il diniego deve porsi in essere quando il pregiudizio è «un evento altamente probabile e non solo possibile»⁷³.

⁷³ A. CORRADO, *Il principio di trasparenza e i suoi strumenti di attuazione*, M. A. SANDULLI, F. APERIO BELLA (a cura di) *Principi e regole dell'azione amministrativa*, 2023, p.205. Riflette il criterio del pregiudizio concreto e prevedibile, per cui il rifiuto dell'accesso non può essere fondato su valutazioni astratte o meramente ipotetiche di lesione degli interessi pubblici o privati tutelati dalla normativa, ma richiede la dimostrazione di un rischio effettivo e ragionevolmente prevedibile di compromissione degli stessi. La giurisprudenza amministrativa, con Adunanza Plenaria n. 10 del 2020 ha precisato che le eccezioni all'accesso non possono essere interpretate in senso automatico o astratto, ma richiedono una valutazione concreta e attuale del rischio di pregiudizio agli interessi pubblici e privati indicati dalla normativa.

Invero, l'accesso documentale art. 22, l. 241/1990 prevede la possibilità di prendere visione di documenti in modo più approfondito, in ragione della sua natura difensiva, mentre l'accesso civico, prevede una conoscibilità diffusa, quindi più limitata, in ragione della tutela della riservatezza.

L'accessibilità presenta dunque delle eccezioni, che si individuano in due categorie: assolute e relative.

Le eccezioni assolute comprendono il segreto d'ufficio, militare, statistico e bancario, in cui è previsto un livello alto di protezione dei documenti.

Sul punto, «è lo stesso legislatore e ritenere prevalente l'interesse pubblico rispetto al diritto di conoscenza diffusa»⁷⁴.

Le linee guida ANAC n.1309/2016 evidenziano che sono ricompresi nel novero di questi limiti insuperabili, anche i dati sensibili, super-sensibili o giudiziari, come pareri legali.

Mentre le eccezioni relative considerano i limiti individuati all'interno dell'art. 5 *bis*, la valutazione dovrà basarsi sull'esistenza di un pregiudizio concreto tra gli interessi indicati dal legislatore e l'interesse pubblico alla divulgazione⁷⁵.

Un ulteriore limite è stato riscontrato dal Consiglio di Stato⁷⁶, il quale ha specificato che in ragione di una richiesta che contenga un irragionevole quantitativo di documenti, tale da compromettere una paralisi dell'ente, l'accesso può essere negato.

In tal caso, l'amministrazione ha l'obbligo di garantire un dialogo cooperativo con il richiedente⁷⁷.

⁷⁴ G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2023, p.383.

⁷⁵ ANAC, Accesso civico c.d. "generalizzato" (artt. 5, co. 2 e 5-bis d.lgs. 33/2013), 14 luglio 2024, (<https://www.anticorruzione.it/-/l-accesso-civico-c.d.-generalizzato-artt.-5-co.-2-e-5-bis-d.lgs.-33/2013>).

⁷⁶ Cons. Stato, sez. II, 2 aprile 2020, n.10.

⁷⁷ G. AVANZINI, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2023, p.386, sul punto si vede anche S.ROSSA *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2020, pp.264-265.

Infine, con riferimento alla procedura di accesso, non si riscontrano rilevanti differenze rispetto a quanto previsto dalla disciplina generale del procedimento amministrativo.

Tuttavia, nel caso di richiesta telematica di accesso generalizzato, non trova applicazione il meccanismo del rigetto tacito dell'istanza.

Ne consegue che l'amministrazione è sempre tenuta a motivare espressamente la propria decisione.

Un'importante novità è rappresentata dall'introduzione del comma 7 dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, in base al quale le richieste di riesame dell'accesso devono essere valutate da un soggetto terzo, individuato nel Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)⁷⁸, che è tenuto a pronunciarsi entro venti giorni, assumendo un ruolo centrale di garanzia e di mediazione tra amministrazione e cittadini⁷⁹.

Sul tema della trasparenza amministrativa sono stati forniti diversi riscontri da parte di istituti sia nazionali sia internazionali.

Tra questi, l'indagine condotta da International *Budget Partnership* ha attribuito all'Italia un punteggio pari a 75 su 100 in relazione alla trasparenza delle informazioni, mentre il livello di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali pubblici si attesta a soli 11 punti su 100⁸⁰.

⁷⁸ ANAC, delibera 3 agosto 2016, n.833, ha sottoscritto che il RPCT deve godere di "massima autonomia e indipendenza". In particolare, il Responsabile è stato introdotto con la Legge Severino, art. 1 com.10, nel corso degli anni le sue funzioni e responsabilità sono aumentati, ad oggi è uno dei principali soggetti che si occupa di garantire il rispetto degli obblighi di trasparenza amministrativa e la correttezza dell'azione pubblica amministrazione.

⁷⁹ F. M. NOCELLI, *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive*, in *Foro amministrativo*, 2020, 10, p. 1989.

⁸⁰ *Open budget Survery 2023-Global Report*, 2023 (<https://internationalbudget.org/open-budget-survey-2023/>). L'*Open Budget Survey* costituisce uno dei principali strumenti internazionali di valutazione della trasparenza di bilancio, della partecipazione pubblica e dei meccanismi di controllo delle finanze pubbliche, viene condotto su base biennale dall'*International Budget Partnership* dal 2006.

CAPITOLO II

DIGITALIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E SISTEMI DI INTELLIGENZA ARTIFICIALE: PROFILI GIURIDICI E LIMITI APPLICATIVI

SOMMARIO: **1.** L'evoluzione della digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'affermazione dell'*e-government* – **2.** Il bilanciamento tra trasparenza amministrativa e protezione dei dati personali – **2.1.** La disciplina del trattamento automatizzato dei dati personali nel Regolamento (UE) 2016/679 – **3.** L'impiego di sistemi di intelligenza artificiale nell'azione amministrativa – **3.1.** Trasparenza e conoscibilità dell'algoritmo – **3.2.** Principio di non discriminazione algoritmica – **3.3.** Principio di non esclusività della decisione automatizzata

1. L'evoluzione della digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'affermazione dell'*e-government*

Il rapporto tra amministrazione pubblica e nuove tecnologie si è progressivamente imposto al centro del dibattito giuridico e istituzionale, inducendo il legislatore nazionale ed europeo a predisporre un articolato quadro regolatorio che ha consentito «la sostituzione del cartaceo e l'estensione del digitale»⁸¹.

La digitalizzazione della pubblica amministrazione costituisce uno dei fenomeni più rilevanti nel processo di modernizzazione dell'azione amministrativa e incide non solo sulle modalità organizzative degli apparati pubblici, ma anche sui rapporti tra amministrazione e cittadini.

L'evoluzione normativa ha permesso di introdurre all'interno della legge sul procedimento amministrativo, l'art. 3-bis "*Uso della telematica*"⁸², in cui si

⁸¹ G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, 2018, Napoli, p. 3. Si veda anche L. TORCHIA, *Lo stato Digitale. Una introduzione*, Bologna, 2023, p. 97.

⁸² L'art. 3-bis della Legge 7 agosto 1990 n. 241 è stato introdotto con L. 11 febbraio 2005, n. 15, nell'ambito del più ampio processo di riforma e modernizzazione dell'azione amministrativa. La disposizione ha rappresentato uno dei primi riconoscimenti normativi del principio di digitalizzazione dell'attività amministrativa, prevedendo il ricorso agli strumenti informatici e telematici quale modalità funzionale al perseguimento di maggiore efficienza, economicità e

stabilisce l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di utilizzare strumenti informatici e telematici per accrescere l'efficienza, sia nei rapporti interni che con i privati⁸³.

Il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) ha assunto un ruolo di primaria rilevanza quale strumento normativo ispirato ai principi di trasparenza, efficienza ed economicità, finalizzato a promuovere lo sviluppo dell'*e-government* in Italia.

L'*e-government* permette di adoperare «le tecnologie [...] per poter migliorare il servizi pubblici, i processi democratici e rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche», svolge un ruolo centrale nella fornitura dei servizi erogati ai cittadini in termini di efficienza ed efficacia⁸⁴.

Al fine di cogliere pienamente la portata innovativa del CAD, appare preliminarmente necessario ricostruire, sia pure sinteticamente l'avvenuta diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)⁸⁵ nell'ambito dell'apparato amministrativo.

Quest'ultime hanno iniziato a diffondersi a partire dagli anni Sessanta del Novecento, attraverso la commercializzazione dei primi personal computer.

In questo quadro, si inserisce la prima proposta di integrazione delle tecnologie nell'attività delle amministrazioni pubbliche, formalizzata nel 1979 con il

semplificazione nei rapporti interni alle pubbliche amministrazioni, nonché nei rapporti tra amministrazione e cittadini.

⁸³ L.TORCHIA, *Pubblica amministrazione e transazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2024, 6, p.731.

⁸⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al parlamento europeo, al comitato economico e sociale e al comitato delle regioni. *Il ruolo dell'eGovernment per il futuro dell'Europa*, 26 settembre 2003, n.1038, pp. 9-10.

⁸⁵ Il termine TIC deriva dall'acronimo inglese ICT cioè *information and communications technologies*, coniato negli anni 90, e diffuso per identificare l'insieme dei metodi e delle tecniche per ricevere, elaborare e trasmettere informazioni, sempre più utilizzato all'interno delle amministrazioni, fatto salvo il rispetto dell'art.97 Costituzione. Sul tema si veda D. U. GALETTA, *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2020, pp. 113-115.

Rapporto Giannini⁸⁶, la cui concreta attuazione si realizzerà tuttavia solo a partire dagli anni Novanta, con la diffusione del *World Wide Web* (www)⁸⁷.

A partire da questo momento il processo di digitalizzazione ha comportato un profondo cambiamento nelle modalità di circolazione delle informazioni, sia tra le amministrazioni pubbliche sia nei rapporti tra queste e i cittadini, in coerenza con il principio di buon andamento.

Il legislatore italiano ha progressivamente adeguato l'ordinamento giuridico allo sviluppo tecnologico, in quanto «la digitalizzazione offre strumenti utili a restituire capacità e autorevolezza alle organizzazioni pubbliche per rispondere ai bisogni sociali»⁸⁸.

Tra i primi interventi normativi si colloca il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, recante “*Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche*”, il quale ha contribuito al potenziamento e alla modernizzazione dei sistemi informatici della p.a.

In particolare, l'art.7 prevedeva che tali sistemi fossero garantiti e sottoposti al controllo dell'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione

⁸⁶ Rapporto trasmesso alle Camere, dall'allora Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini, 16 novembre 1979. All'interno del comunicato il Ministro, oltre a parlare per la prima volta dell'utilizzo dell'informatica all'interno della funzione pubblica, realizzò un'indagine sulle tecniche di comunicazione adottate dalle amministrazioni, sui tempi, la produttività amministrativa, sul punto si veda M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, pp. 722 ss. Nel 1993, l'allora Ministro della funzione pubblica Sabino Cassese, presentò il Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni, in cui si valorizza il rapporto di servizio tra amministrazione e cittadini, sul punto si veda S. CASSESE, *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, Roma 1993.

⁸⁷ Nel 1980 Tim Berners-Lee, dichiarò «Supponiamo che i dati in tutto il mondo siano connessi fra loro...Le informazioni più preziose per il Cern e dell'intero pianeta sarebbero a disposizione mia e di chiunque altro. Esisterebbe un unico spazio globale di informazione.» citazione tratta da A. L. BARBARIS, *Link*, Torino, Einaudi, 2008, p.33. Circa un decennio dopo Berners-Lee, realizzò per il Cern di Ginevra, il sistema HTTP, cioè il protocollo di comunicazione telematica, permettendo in concreto, l'attuazione del word wide web, sul punto si veda D. MARUNGIU, *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione*, in *Informatica e diritto*, 2008, 1-2, p. 355.

⁸⁸ G. M. RACCA, *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in *Federalismi*, 2022, 3, p.601.

(AIPA), successivamente sostituita da diversi interventi normativi⁸⁹, tra i quali assume particolare rilievo il d.lgs. n. 83/2012, che ha istituito l'agenzia per l'Italia digitale (AgID).

A tale intervento hanno fatto seguito ulteriori iniziative normative, finalizzate a delineare una strategia di progressivo adeguamento alle innovazioni tecnologiche.

Tra queste, assume particolare rilevanza il Piano d'azione per l'*e-government*, pubblicato il 29 giugno 2000, finalizzato alla digitalizzazione dei servizi pubblici.

Tuttavia, la sua attuazione ha evidenziato significative criticità, soprattutto con riguardo al coordinamento e alla cooperazione tra Stato ed enti locali⁹⁰.

In risposta a queste difficoltà, il legislatore ha adottato le Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura⁹¹, aventi durata quadriennale, che si ponevano l'obiettivo di adottare le ICT nei rapporti interno ed esterni dell'amministrazione, in ottica di miglioramento dell'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa⁹².

Eppure, il quadro normativo risultava spesso frammentario e privo di una vera e sistematica trasformazione dell'attività e dell'organizzazione amministrativa, in

⁸⁹ Con l. 16 gennaio 2003, n.3, viene soppressa l'AIPA, ed è stata sostituita con CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica amministrazione); Successivamente, il D.Lgs. n.177, 29 dicembre 2009 ha sostituito il CNIPA, con DigitPA, Ente nazionale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione, sostituito e accorpato in AgID.

⁹⁰ Ferotti Annalisa, *EGovernment in Italia: quadro normativo e tecniche di valutazione degli interventi*, 9 febbraio 2023, Agenda digitale (<https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/egovernment-in-italia-quadro-normativo-e-tecniche-di-valutazione-degli-interventi/>)

⁹¹ Le *Linee guida per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura*, approvate dal Consiglio dei ministri, il 31 maggio 2002, miravano a modernizzare l'Italia attraverso l'utilizzo dell'ICT, in particolare hanno perseguito l'obbligo di adottare la posta elettronica per le comunicazioni interne ed esterne all'amministrazione.

⁹² *Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per l'anno 2004*, emanata il 4 febbraio 2004. La direttiva è rivolta a tutte le amministrazioni pubbliche, perseguiva l'obiettivo di incentivare la diffusione delle tecnologie digitali nell'azione amministrativa, promuovendo semplificazione, interoperabilità ed efficienza dei servizi pubblici, nel quadro del progressivo processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione.

particolar modo a causa della limitata disponibilità di risorse umane e finanziarie, nonché della insufficiente formazione del personale⁹³.

Per questi motivi, il Codice dell'Amministrazione Digitale D.Lgs. n. 82/2005, ha rappresentato un passaggio fondamentale, che ha permesso di dare effettività all'*egovernment*.

1.1. Il Codice dell'amministrazione digitale (CAD)

Il CAD, ovvero il Codice dell'amministrazione digitale, è lo strumento normativo che ha permesso l'attuazione dell'art.1 della L.241/1990, in quanto garantisce la piena attuazione del principio di imparzialità, efficacia e economicità, attraverso la redazione delle piattaforme digitali fruibili dalle amministrazioni pubbliche per la realizzazione della propria attività.

L'evoluzione normativa ha inoltre condotto all'introduzione, all'interno della legge sul procedimento amministrativo, dell'art.3-bis, rubricato «Uso della telematica», il quale prevede l'utilizzo degli strumenti informatici e telematici da parte delle pubbliche amministrazioni al fine di accrescere l'efficienza dell'azione amministrativa, sia nei rapporti interni sia nei rapporti con i privati⁹⁴.

Il codice è stato integrato con le linee guida AgID⁹⁵ e definisce per la prima volta una regolazione idonea «ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi

⁹³ A. TRONCI, *Le nuove frontiere della trasparenza nell'amministrazione algoritmica*, in *Federalismi*, 2025, 9, p.142.

⁹⁴ L.TORCHIA, *Pubblica amministrazione e transazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2024, 6, p.731. Sul punto si veda anche A. TRONCI, *Le nuove frontiere della trasparenza nell'amministrazione algoritmica*, in *Federalismi*, 2025, 9, pp.141 ss.,

⁹⁵ L'AgID (Agenzia per l'Italia Digitale) è l'ente tecnico della Presidenza del Consiglio, istituita con D.L. 22 giugno 2012, n. 83. Sotto il profilo storico-evolutivo, AgID si pone in linea di continuità con i precedenti organismi istituzionali deputati all'informatizzazione della pubblica amministrazione. In particolare, il CNIPA, istituito con il D.Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, venne successivamente rinominato DigitPA ad opera del D.Lgs. 1° dicembre 2009, n. 177, assumendo funzioni di ente nazionale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione, poi confluite nell'attuale Agenzia per l'Italia Digitale. All'Agenzia sono attribuite funzioni di coordinamento strategico, indirizzo tecnico e promozione dell'innovazione digitale, con particolare riferimento all'attuazione dell'Agenda digitale italiana e alla diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni. In tale contesto, AgID esercita un

mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio *digital frist*⁹⁶.

Risulta chiara l'idea del legislatore volta al superamento dei tradizionali procedimenti analogici, per passare ad una burocrazia digitale, che garantisca migliore fruibilità e controllo⁹⁷.

Assume rilievo l'art. 40, in cui si stabilisce l'obbligo di disporre in formato digitale tutti di documenti detenuti dalla p.a., così da garantire maggiore affidabilità nella gestione dei dati e in modo da poter garantire una comunicazione digitale e trasparente tra le amministrazioni (art. 3).

In tale contesto, rileva il Responsabile per la transizione al digitale che trova fondamento dall'articolo 17.

Quest'ultimo è il soggetto delegato alla trasformazione digitale della p.a. ed è quindi chiamato ad assicurare il coordinamento tra le innovazioni tecnologiche e l'azione amministrativa, per migliorare la qualità dei servizi e l'efficienza.

All'interno del Codice, sono elencati tutti i diritti riconosciuti a cittadini e imprese.

Segnatamente, l'art. 64, prevede la creazione dell'identità digitale, come SPID o C.E., il domicilio digitale, che deve operare nelle comunicazioni ufficiali delle amministrazioni, mentre l'art.41 prevede l'istituzione del fascicolo informatico per i procedimenti.

rilevante potere di regolazione tecnica attraverso l'adozione di linee guida, finalizzate ad assicurare uniformità, interoperabilità ed efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici digitali.

⁹⁶ E. CARLONI, *Digitalizzazione e riforma dell'amministrazione: la nuova agenda*, 2016, p.267. Sul punto si veda anche G. PESCE *Digital frist. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, 2018, in cui viene sottolineata l'esigenza di garantire a cittadini e istituzioni un accesso effettivo ai diritti digitali, obiettivo perseguibile soltanto mediante un costante processo di formazione e aggiornamento del personale amministrativo. In mancanza di adeguate competenze digitali, infatti, emerge il rischio di accentuazione del divario digitale (*digital divide*), suscettibile di determinare forme di disparità nell'accesso e nella fruizione dei servizi pubblici digitali, con conseguente compromissione dei principi di uguaglianza sostanziale ed effettività dell'azione amministrativa.

⁹⁷ E. CARLONI, *I principi di legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2020, 2, p.273.

Si osserva come il decreto legislativo n. 82/2005 abbia posto le basi per un processo di transizione digitale, attraverso «un ammodernamento dell'intera attività amministrativa che, gradualmente, ha assunto una connotazione sempre più digitale, a discapito del tradizionale sistema analogico»⁹⁸ al fine di rispondere in modo più efficace e trasparente ai nuovi bisogni sociali.

La transizione digitale all'interno delle singole p.a. e all'interno della vita dei cittadini è un obiettivo che lo Stato ha perseguito come inevitabile conseguenza dell'evoluzione tecnologica, ormai centrale nella vita di tutti i giorni.

In tale prospettiva, al Codice dell'amministrazione digitale hanno fatto seguito ulteriori interventi normativi, in parte ispirati al quadro europeo, come il Trattato di Lisbona, che ha introdotto l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea⁹⁹ diritto ad una buona amministrazione.

Il CAD entrò in vigore il primo gennaio 2006, ad oggi si compone di 92 articoli divisi in 9 capi, il testo ha visto numerose modifiche e trasformazioni, che hanno permesso di adeguarlo al contesto nazionale di riferimento.

Il commento rilasciato dal Ministro Lucio Stanca, il giorno dell'approvazione del CAD, appare particolarmente significativa: «l'Italia è tra le prime nazioni al mondo a proporre un simile strumento normativo, frutto di una rielaborazione in chiave moderna delle numerose leggi e norme che riguardano l'utilizzo delle nuove tecnologie sia da parte degli uffici pubblici nei rapporti con cittadini e imprese, sia la loro adozione nei rapporti giuridici tra privati»¹⁰⁰.

⁹⁸ F. LORÈ, *La trasparenza amministrativa, tra conoscibilità e tutela dei dati personali*, in *Federalismi*, 2021, 4, p.211.

⁹⁹ Art 41, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, stabilisce che ogni cittadino ha diritto a che le proprie informazioni siano trattate in modo equo ed imparziale, entro un termine ragionevole. Questo diritto comprende: diritto di ogni persona di essere ascoltata prima dell'emanazione di un provvedimento, diritto di accedere al proprio fascicolo e obbligo di motivazione dei provvedimenti.

¹⁰⁰ GIOVANNI MANCA, *Breve storia della PA digitale: la genesi e l'evoluzione del Codice dell'Amministrazione Digitale*, 6 luglio 2020, *Agendadigitale* (<https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/breve-storia-della-pa-digitale-la-genesi-e-l'evoluzione-del-codice-dell'amministrazione-digitale/>).

Il CAD è, a tutti gli effetti, la base normativa per l'attuazione pratica *dell'e government*, grazie alle integrazioni e modifiche che hanno permesso di adattare la normativa, alle continue e complesse novità della rete.

Attraverso l'aggiornamento di specifici articoli del CAD, è possibile analizzare il consolidarsi all'interno del nostro Stato di un'effettiva amministrazione digitale, in quanto garantisce uno sviluppo e un coordinamento informatico tra le varie amministrazioni, sia centrali che locali (art.14), ed anche che tutte le comunicazioni.

Ne consegue che, al fine di rendere efficiente ed efficace l'amministrazione digitale, sono state adottate molteplici integrazioni alla disciplina come il D.Lgs. 26 agosto 2016, n.179, che ha permesso d'introdurre importanti novità come l'obbligo, di cui all'art.53 di stabilire su internet il proprio sito istituzionale, con dominio «gov.it».

Il sito deve essere improntato su principi di accessibilità, affidabilità e semplicità, come precisato dalle normative «da un lato, ad evitare che l'impiego delle tecnologie possa essere discriminatorio, dall'altro a consentire che l'uso della rete possa davvero consentire il raggiungimento degli obiettivi di efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa e dunque anche della comunicazione pubblica»¹⁰¹.

L'art.14 garantisce uno sviluppo e un coordinamento informatico tra le varie amministrazioni, sia centrali che locali, ed anche tra AgID e la presidenza del consiglio, permettendo un percorso coerente ed efficiente.

Da ultimo, l'art. 64, così come modificato, predispone l'obbligo per tutte le amministrazioni e cittadini, di accedere ai servizi digitali esclusivamente con SPID e CIE¹⁰², con l'obiettivo di semplificare le procedure e renderle più sicure.

¹⁰¹ S. ILARI, *Informazione e comunicazione pubblica: strutture e strumenti dell'amministrazione*, (a cura di) G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI, *In informazione e media nell'era digitale*, 2019, p.354. L'amministrazione digitale si avvale dei propri siti web, per garantire la fruibilità dei propri servizi, il Decreto Semplificazioni, 16 luglio 2020, convertito in legge nello stesso anno, ha consentito il riordino della disciplina.

¹⁰² L'art.64 CAD, prevedeva l'adattamento alla nuova disciplina entro il 28 febbraio 2021. Prima delle modifiche introdotte nel 2021, l'art.64 del d.lgs. 7 marzo 2005, n.82 (Codice

Si desume chiaramente che il legislatore persegue l'obiettivo di conformare l'amministrazione alle novità in ambito digitali e della tutela della riservatezza, attuate sul piano nazionale ed europeo, con il regolamento GDPR e n.679/2016 e il PNRR approvato 13 luglio 2021, garantiranno una più concreta attuazione.

2. Il bilanciamento tra trasparenza amministrativa e protezione dei dati personali

Negli ultimi vent'anni, la disciplina amministrativa ha subito una profonda trasformazione sia nella struttura del procedimento sia nell'organizzazione della pubblica amministrazione.

Questo cambiamento ha determinato «l'esigenza di provvedere al costante miglioramento degli standard di tutela della privacy e all'affermazione di una nuova e sempre più autentica democrazia elettronica»¹⁰³.

In particolare, la definizione di dato non trova un riscontro normativo univoco, ma la dottrina rappresenta qualunque elemento «espresso tra l'altro, in forma di numero, testo, immagine, video o audio», che ha un valore proprio, ma assume significato in base al contesto specifico¹⁰⁴.

Invece la definizione di dato personale è stata tipizzata all'interno dall'art.4 GDPR che lo definisce come qualsiasi informazione diretta o indiretta ad identificare una persona fisica.

dell'amministrazione digitale) disciplinava gli strumenti di identificazione informatica per l'accesso ai servizi in rete della pubblica amministrazione, prevedendo la possibilità di utilizzo di SPID, Carta d'identità elettronica (CIE) e Carta nazionale dei servizi (CNS), senza tuttavia imporre l'utilizzo esclusivo. La riforma del 2021 ha rafforzato il processo di digitalizzazione, orientando l'accesso ai servizi pubblici digitali verso sistemi unificati di identità digitale, al fine di garantire maggiore semplificazione, interoperabilità e sicurezza.

¹⁰³ F. LORÈ, *La trasparenza amministrativa, tra conoscibilità e tutela dei dati personali*, in *Federalismi*, 2021, 4, p.211

¹⁰⁴ A.SIMONATI, *I dati personali in possesso dall'amministrazione: bene a destinazione pubblica?* In *CERIDAP*, 2025, 3, p. 213.

L'esigenza di tutela dei dati personali ha delle origini ben lontane nell'ordinamento europeo, infatti sin dalla propagazione della CEDU, nel 1954, si è disciplinato il diritto al rispetto della vita privata e familiare¹⁰⁵.

Nel nostro ordinamento, in una nota sentenza della Cassazione, i giudici definirono per la prima volta il principio di riservatezza come la «tutela di quelle situazioni e vicende strettamente personali e familiari le quali, anche se verificatesi fuori del domicilio domestico, non hanno per i terzi un interesse socialmente apprezzabile, contro le ingerenze che, sia pure compiute con mezzi leciti [...], non sono giustificate da interessi pubblici preminenti»¹⁰⁶.

Le modifiche sostanziali, sono risalenti però, alla diffusione di massa delle ICT, che spinse l'Unione europea ad emanare la Convenzione di Strasburgo del 1981, anche definita Convenzione 108, nonché il «primo strumento internazionale giuridicamente vincolante in materia di protezione dei dati personali»¹⁰⁷.

Assume una portata rilevante per la tutela e la diffusione dei dati, nei rapporti interni ed esterni alle amministrazioni rispetto al trattamento automatizzato dei dati personali.

¹⁰⁵ L'articolo 8 CEDU *Diritto al rispetto della vita privata e familiare* 1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del Paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

Ha assunto particolare rilevanza nell'evoluzione del diritto alla privacy e della protezione dei dati personali, influenzando significativamente anche la normativa dell'Unione Europea e la giurisprudenza nazionale degli Stati membri. La disposizione costituisce un punto di riferimento fondamentale nel bilanciamento tra esigenze pubbliche e tutela della sfera privata dell'individuo.

¹⁰⁶ Cass. Civ., sez. I, n. 2129 del 1975. La pronuncia rappresenta uno dei primi e più significativi riconoscimenti giurisprudenziali del diritto alla riservatezza nell'ordinamento italiano. Attraverso tale decisione, la Corte ha progressivamente elaborato una tutela autonoma della sfera privata della persona, configurando il diritto alla privacy quale espressione dei diritti inviolabili della personalità riconosciuti dall'art. 2 Cost. La sentenza assume, pertanto, particolare rilievo nell'evoluzione del sistema di protezione dei dati personali, anticipando i successivi sviluppi normativi nazionali ed europei in materia di tutela della vita privata e trattamento delle informazioni personali.

¹⁰⁷ DAVOLI ALESSANDRO e MACIEJEWSKI MARIUSZ, *Protezione dati personali*, note tematiche parlamento europeo, n.11/2025, p.2 (https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_4.2.8.pdf).

In particolare, l'art. 3 ha l'obiettivo di raccogliarli «*in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato*», secondo quanto disposto dall'art.5¹⁰⁸.

Queste precisazioni normative garantiscono un corretto utilizzo dei dati personali, vietando l'uso dei dati sensibili e permettendo ai cittadini di sapere l'utilizzo che verrà fatto dei propri dati¹⁰⁹.

La convenzione è stata integrata con un protocollo di modifica avvenuto il 18 maggio 2018, che ha rinomato il protocollo "Convezione 108+", rettificato in Italia nel 2019¹¹⁰.

Un ruolo centrale, che permette maggiore chiarezza all'interno di questo quadro normativo, è svolto dalla Direttiva 95/46/CE, che attiene alla tutela delle persone fisiche rispetto al trattamento dei dati personali, la quale ha permesso di estendere la portata della Convenzione 108, in particolar modo, introducendo l'obbligo per gli Stati membri d'introdurre l'autorità di controllo¹¹¹.

¹⁰⁸ F. ROSSI DEL POZZO, *Il mercato unico digitale europeo e il regolamento UE sulla privacy*, a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2020, pp.51-52, la Convenzione ha contribuito a fare chiarezza e sul trattamento e sull'applicazione dei dati personali, nota sentenza *Leander c. Svezia* della Corte EDU, 26 marzo 1987, n.9248/81, ha collocato la tutela dei dati personali nel novero delle tutele del diritto al rispetto della vita privata, quindi collocandola all'interno dell'art.8 par.1 CEDU, la sentenza faceva riferimento alla raccolta e trattamento dei dati da parte della polizia svedese. Sulla questione maggiore chiarezza è stata fatta grazie a successive pronunce vedi *Niemietz c. Germania* della Corte EDU, del 16 dicembre 1992, n. 13710/88, par. 29 e *Amann c. Svizzera*, del 16 febbraio 2000, n.27798/95, par.65, definisco il concetto di vita privata, attraverso un'interpretazione estensiva, «che abbraccia al suo interno molteplici aspetti dell'identità fisica e sociale della persona», e vi rientrano anche le nozioni estrapolate dall'elaborazione automatizzata.

¹⁰⁹La Convenzione 108 ha rappresentato il primo strumento normativo sovranazionale in ambito europeo. In precedenza, la disciplina era demandata esclusivamente alle singole giurisdizioni nazionali, tra le quali si distinsero precocemente il Baden-Württemberg con il *Datenschutzgesetz* del 1970 (che istituì la figura del *Datenschutzbeauftragter*, ovvero il *Responsabile della protezione Dati*) seguito dal *Datalagen* svedese del 1973 e dalla francese *Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* del 1978.

¹¹⁰ All'interno del testo ritroviamo importanti novità che riprendono i principi di diritto richiamati all'interno del regolamento comunitario n.679/2016, come il principio di minimizzazione dei dati, l'obbligo di comunicare la violazione dei dati e la trasparenza nell'elaborazione, concetti cardine che riprenderemo nel paragrafo seguente.

¹¹¹ La direttiva ha definito all'interno dell'art.2 lett. a) «responsabile del trattamento» e «incaricato del trattamento», entrambi possono essere persona giuridica o fisica, alla lett. d), si

Le menzionate disposizioni europee sono state recepite dal legislatore italiano con la Legge 31 dicembre 1996 n. 675 modificata poi dal D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, Codice in materia dei dati personali¹¹².

Il principale elemento di novità, è stata l'introduzione del Garante della protezione dei dati personali, ovvero un'autorità indipendente destinata al controllo, monitoraggio e verifica della corretta applicazione delle normative in tema di protezione dei dati personali.

Quest'ultimo in stretto coordinamento con l'ANAC è tenuto a bilanciare le esigenze di tutela della pubblicità disciplinate nel D.Lgs. n.33/2013 e quelle relative alla tutela dei dati personali.

Ed anche il Regolamento (UE) n.679/2016, ha provveduto a dare una chiara definizione di dati personali ovvero art.4, lett. b.) «qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale»¹¹³.

Il d.lgs. 30 giugno 2003, n.196 permette di fare chiarezza in tema di accesso documentale.

stabilisce che il responsabile determina le finalità e gli strumenti del trattamento, mentre alla lettera e) l'incaricato deve elaborare i dati personali per conto del primo.

¹¹² F. ROSSI DEL POZZO, *Il mercato unico digitale europeo e il regolamento UE sulla privacy*, a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, *Torino*, 2020, pp.56-57. Risulta pertinente l'art. 7 della Convenzione, in quanto ne circoscrive il perimetro applicativo, sul punto la Corte di giustizia UE, del 24 novembre 2011 cause riunite C-468/10 e C-469/10, punto 32 «né aggiungere nuovi principi relativi alla legittimazione del trattamento dei dati personali, né prevedere requisiti supplementari che vengano a modificare la portata di tali principi».

¹¹³ Il Codice in materia di protezione dei dati personali ha subito una significativa revisione ad opera del D.Lgs. 10 agosto 2018, n. 101, adottato al fine di adeguare l'ordinamento interno alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679. L'intervento normativo ha determinato una profonda rimodulazione della disciplina nazionale in materia di protezione dei dati personali, attraverso il coordinamento tra le previgenti disposizioni del Codice privacy e il nuovo quadro europeo introdotto dal GDPR. In particolare, l'intervento riformatore ha inciso sugli artt. 7-10 del Codice, concernenti i diritti dell'interessato, le modalità di accesso ai dati personali e l'esercizio delle prerogative riconosciute ai soggetti coinvolti nel trattamento, adeguandone il contenuto ai principi e alle garanzie introdotti dal GDPR.

L'art.60 stabilisce che l'accesso ai documenti amministrativi deve essere concesso, anche quando il documento contiene dati sensibili, giudiziari o politici, quando la tutela giuridicamente rilevante «è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato»¹¹⁴ ovvero se «effettivamente indispensabile per le finalità richieste»¹¹⁵.

Sulla disciplina ha avuto particolare rilevanza la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, la Carta di Nizza, che ha efficacia vincolante dal 1° dicembre 2009.

Nel preambolo si dichiara che i diritti e le libertà enunciate hanno lo scopo di far «sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future»¹¹⁶.

Nello specifico, l'art.8 contiene al suo interno i precetti stabiliti sia dall'art.8 CEDU, che anche dalla Convenzione di Strasburgo, in cui si riconosce il diritto alla protezione dei dati personali, per cui ogni persona ha diritto di accedere ai propri dati e ottenere la rettifica.

L'istituto dell'accesso ben si lega con i contenuti fin ora esposti, in quanto ha un ruolo centrale nella riforma del sistema amministrativo e ha permesso la possibilità di richiedere documenti detenuti dall'amministrazione, il tutto in

¹¹⁴ D.Lgs. 30 giugno 2003, n.196, art.60 *Dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale* «Quando il trattamento concerne dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile».

¹¹⁵ A. CORRADO, *Il principio di trasparenza e i suoi strumenti di attuazione*, M. A. SANDULLI, F. APERIO BELLA (a cura di) *Principi e regole dell'azione amministrativa*, 2023, p.197.

¹¹⁶ *Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea*, emanata il 18/12/2000, C 364/1. Proclamata ufficialmente a Nizza nel 2000 e divenuta giuridicamente vincolante con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009. La struttura della Carta si articola in sei grandi valori fondamentali: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia. Tra i diritti maggiormente significativi si possono ricordare il diritto alla dignità della persona, il divieto di tortura e schiavitù, la libertà di espressione, il diritto alla protezione dei dati personali, il principio di non discriminazione e il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale. Dal punto di vista giuridico, la Carta si applica alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto europeo, garantendo una sempre più ampia tutela dei diritti della persona.

conformità con i principi dell'ordinamento e al regolamento comunitario n.679/2016 GDPR¹¹⁷.

L'orientamento dottrinale prevede una netta distinzione, per cui l'accesso documentale viene condotto su micro-informazioni, cioè rivolte «a soggetti determinati o determinabili», mentre l'accesso civico generalizzato è diretto alle macro-informazioni, cioè «le iniziative di informazione del pubblico sull'attività delle amministrazioni o su temi di interesse generale»¹¹⁸.

In definitiva, l'evoluzione normativa tracciata— dal consolidamento delle garanzie internazionali fino all'attuale assetto delineato dal Regolamento (UE) 2016/679 — ha collocato la protezione dei dati personali come elemento imprescindibile e di coordinamento dell'azione amministrativa¹¹⁹.

2.1 . La disciplina del trattamento automatizzato dei dati personali nel Regolamento (UE) 2016/679

Nella società dell'informazione, lo sviluppo di Internet e la continua circolazione delle informazioni hanno favorito l'evoluzione delle amministrazioni verso un modello di amministrazione digitale, rendendo necessaria una maggiore tutela dei soggetti interessati.

¹¹⁷ F. M. NOCELLI, *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive*, in *Foro amministrativo*, 2020, 10, p.1990. Sul punto si veda anche A. TRONCI, *Le nuove frontiere della trasparenza nell'amministrazione algoritmica*, in *Federalismi*, 2025, 9, p.160, il legislatore europeo definisce all'art15 del Regolamento il diritto d'accesso dell'interessato, L'articolo garantisce inoltre il diritto di essere informati circa l'eventuale esistenza di processi decisionali automatizzati, inclusa la profilazione, nonché sulle logiche utilizzate e sulle conseguenze previste di tali trattamenti. La norma prevede altresì il diritto di ottenere una copia dei dati personali oggetto di trattamento. Tale copia deve essere fornita gratuitamente, salvo il caso di richieste manifestamente infondate o eccessive.

¹¹⁸ A. SIMONATI *I dati personali in possesso dall'amministrazione: bene a destinazione pubblica?* in *CERIDAP*, 2025, 3, pp.219-220.

¹¹⁹ Nel contesto che vede, la Pubblica Amministrazione sempre più digitalizzata, il bilanciamento della protezione dei dati personali e la trasparenza, è un tema spesso dibattuto e anche commentato da Garante della *privacy*, attraverso le linee guida n. 243/2014, in materia di trattamento dei dati personali contenuti in atti e documenti amministrativi destinati alla pubblicazione nel web, sul punto T. ALTI, C. BARBIERI, *La trasparenza amministrativa come strumento di potere e democrazia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, 2, p. 813 ed anche F. M. NOCELLI, *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive*, in *Foro amministrativo*, 2020, 10, p.1984.

In tal contesto, il quadro normativo di riferimento si è consolidato con l'adozione del Regolamento n.679 del 2016, noto come *General Data Protection Regulation* (GDPR), direttamente applicabile a tutti gli Stati membri a partire dal 25 maggio 2018 e attuato in Italia mediante il d. lgs. n. 101/2018.

Il regolamento ha risposto all'esigenza di rafforzare la protezione dei dati personali riconosciuti come diritto fondamentale, con l'introduzione dell'art.16 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea¹²⁰.

L'obiettivo è stato perseguito attraverso un intervento di riforma organico, che ha comportato una significativa revisione alla disciplina previgente contenuta nel Codice della *privacy* del 2003.

Il regolamento si configura come un atto normativo dotato di portata generale, vincolante in tutti i suoi elementi, applicabili direttamente nei singoli ordinamenti.

Si compone di novantanove articoli suddivisi in undici capi, con l'obiettivo di uniformare la disciplina in materia di protezione dei dati personali a livello europeo, rispondendo alle nuove sfide tecnologiche e contribuendo alla realizzazione del mercato unico digitale¹²¹.

In tale prospettiva, il tema della protezione dei dati personali risulta strettamente connesso al principio di trasparenza.

In particolare, l'art.5, paragrafo 1, GDPR stabilisce che i dati personali devono essere «trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato (liceità, correttezza e trasparenza)».

¹²⁰ Art.16 TFUE, ex art.286 T.C.E «1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano». Il principio è stato di seguito rafforzato dall'art.8 della Carta dei diritti fondamentali "*Protezione dei dati di carattere personale*" che si pone in raccordo con le modalità di circolazione dei dati personali nello spazio digitale europeo, disciplinate dal GDPR, n. 679/2016.

¹²¹ SAETTA BRUNO, *Regolamento generale per la tutela dei dati personali*, Protezione dati personali, 11 ottobre 2023 (<https://protezionedatipersonali.it/regolamento-generale-protezione-dati>).

Ne consegue che le modalità di raccolta, conservazione e trattamento dei dati devono essere chiaramente definite, conoscibili dagli interessati e facilmente accessibili, anche mediante strumenti digitali e piattaforme online.

Inoltre, l'art.5, paragrafo 2 introduce il principio di *accountability*, inteso quale obbligo, posto a carico delle amministrazioni e degli enti, di dimostrare concretamente di aver adempiuto alle responsabilità previste nei confronti degli interessati¹²².

Ai sensi dell'art.2, comma 1, il Regolamento definisce il proprio ambito di applicazione materiale, stabilendo che «[...] si applica al trattamento interamente o parzialmente automatizzato di dati personali e al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti in un archivio o destinati a figurarvi»¹²³.

I considerano, quali criteri interpretativi dell'atto, chiariscono ulteriormente la portata della disciplina, precisando che la protezione delle persone fisiche si estende a tutte le forme di trattamento, siano esse automatizzate o meno.

La lettura coordinata dell'art.2 e dell'art.4 del Regolamento consente di definire con maggiore precisione i principali concetti giuridici rilevanti¹²⁴.

¹²² Il principio dell'*accountability* rappresenta un elemento innovativo nel diritto amministrativo, progressivamente affermatosi a partire dagli anni Novanta, anche in seguito all'introduzione dei primi strumenti di accesso documentale. Si tratta di un principio di responsabilizzazione che segna il passaggio da un modello meramente formale di *compliance* ad uno sostanziale, in cui l'ente è tenuto a documentare e giustificare le modalità con cui assicura la tutela dei dati personali. Sul punto si veda anche G. AVANZINI *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, Napoli, 2018, pp.105-106 «L'*accountability* si declina quindi nel principio di esattezza dei dati, che riguarda tutte le fasi della profilazione e del trattamento al fine di evitare che le decisioni prese sulla base di dati errati o obsoleti possano essere inappropriate».

¹²³ L'art.2 del Regolamento (UE) 2016/679 disciplina l'ambito di applicazione materiale del regolamento, individuando le ipotesi in cui la normativa trova applicazione rispetto al trattamento dei dati personali. Nel secondo comma dell'articolo individua, inoltre, una serie di ipotesi escluse dall'ambito di applicazione del regolamento, in ragione della peculiare natura delle attività considerate. Tra queste rilevano, in particolare, i trattamenti effettuati per attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, quelli connessi alla politica estera e di sicurezza comune, nonché i trattamenti effettuati da persone fisiche per fini esclusivamente personali o domestici.

¹²⁴ Sul punto si veda R. CAVALLO PERIN e I. ALBERTI, *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2025, pp.163 ss.

Il legislatore non ha, però, fornito una definizione espressa di “trattamento automatizzato”.

La nozione è stata, invece, oggetto di elaborazione nelle linee guida adottate dal Gruppo di lavoro articolo 29, (WP29) del 6 febbraio 2018¹²⁵.

In particolare, per trattamento¹²⁶ interamente automatizzato si intendono i processi decisionali svolti senza intervento umano, basati sull'elaborazioni di dati personali; diversamente, il trattamento parzialmente automatizzato, implica l'impiego di strumenti automatizzati in combinazione con un intervento umano nella fase decisionale.

Questa distinzione viene ripresa all'art.22 del Regolamento, in cui si specifica, che «l'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione [...]».

In tale prospettiva, il Regolamento si fonda altresì sui principi di *privacy by design* e *privacy by default*, di cui all'art.25 GDPR¹²⁷.

Tali principi, impongono che la tutela dei dati personali sia integrata sin dalla progettazione dei sistemi informativi e delle procedure di trattamento.

In particolare, il principio di *privacy by default* prevede che, per impostazione predefinita, siano trattati esclusivamente i dati strettamente necessari rispetto alle finalità perseguite, secondo criteri di minimizzazione e limitazione del trattamento.

¹²⁵ C. TABARRINI, *Comprendere le Big Mind*: il GDPR sana il divario di intelligibilità uomo-macchina? in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2019, pp.560-561.

¹²⁶ Art.4 GDPR –definizioni , «trattamento»: qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione.

¹²⁷ Il concetto di *privacy by design* e *by default*, introdotti per la prima volta in ambito internazionale in occasione della Conferenza mondiale dei Garanti della privacy del 2012.

Mentre il *privacy by design* è un principio che impone di integrare la protezione dei dati personali fin dalla progettazione di un sistema, servizio o procedura, invece di aggiungerla solo in un secondo momento.¹²⁸

In tale contesto, il principio di trasparenza e conoscibilità dell'azione amministrativa, si coordinano perfettamente con l'articolo; infatti, è ruolo dell'amministrazione rendere accessibili gli esiti dei procedimenti e i criteri e le logiche sottese all'adozione di una decisione.

Il consiglio di Stato, con la nota sentenza n.8472/2019, ha precisato che nel caso si adottino decisioni automatizzate, sull'amministrazione resta l'obbligo motivare il provvedimento ed anche la necessità di un controllo umano.

Alla luce di quanto esposto, l'art.22 assume una posizione centrale nel Regolamento, in quanto non si limita a sancire un divieto, ma definisce un sistema articolato di garanzie a tutela dell'interessato.

Assume particolare rilievo lo strumento automatizzato della profilazione, attraverso il quale viene analizzata una pluralità di dati relativi ai singoli soggetti, successivamente ricondotti a specifiche categorie.

Come precisato dal Considerando 71, tale trattamento deve avvenire mediante «misure tecniche e organizzative adeguate al fine di garantire, in particolare, che siano rettificati i fattori che comportano inesattezze dei dati e sia minimizzato il rischio di errori e al fine di garantire la sicurezza dei dati personali»¹²⁹.

Il GDPR introduce tra le innovazioni di maggiore rilievo, la figura professionale del *Data protection officer* (DPO), cui sono attribuite funzioni di consulenza,

¹²⁸ C. COLAPIETRO, *Il complesso bilanciamento tra il principio di trasparenza e il diritto alla privacy: la disciplina delle diverse forme di accesso e degli obblighi di pubblicazione*, in *Federalismi*, 2020, 14, pp.74 ss.

¹²⁹ MICHELE LASELLI, *Profilazione*, Altalex, 29 maggio 2018, (<https://www.altalex.com/documents/altalexpedia/2018/05/28/profilazione>). Sul punto anche C. TABARRINI, *Comprendere le Big Mind”: il GDPR sana il divario di intelligibilità uomo-macchina?* in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2019, p. 562. Per quanto i considerando non abbiano valore normativo, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea sostiene che l'intervento automatizzato deve sempre essere accompagnato da quello umano.

sorveglianza, formulazione di pareri e coordinamento con l'autorità di controllo in tema di dati personali¹³⁰.

La designazione del DPO è obbligatoria, ai sensi dall'art.37 GDPR, nei casi in cui il trattamento dei dati sia effettuato da un'autorità pubblica o da un organismo pubblico.

Il soggetto designato è tenuto a possedere adeguati requisiti di professionalità, nonché una conoscenza specialistica della normativa e delle prassi in materia di protezione dei dati personali.

Tuttavia, soprattutto nei piccoli enti pubblici, si riscontrano criticità di natura economica: in particolare, il 36% dei comuni risulta non pubblicare i dati di contatto di un soggetto responsabile, violando l'obbligo sancito dalla norma.

Ed ancora circa il 47% di piccoli centri urbani, adottano dei sistemi di ricerca, *browser*, non sicuri, che innalzano il rischio di attacchi hacker e truffe, ed anche al rischio di data *breach*¹³¹.

L'art.4 GDPR ha tipizzato il *data breach*, ovvero la violazione dei dati personali, cioè la perdita, la modifica, la distruzione o la divulgazione non autorizzata dei dati; L'evento dannoso, deve essere obbligatoriamente comunicato al Garante

¹³⁰ L'art.39 GDPR, rubricato Compiti del responsabile della protezione dei dati, sancisce che «Il responsabile della protezione dei dati è incaricato almeno dei seguenti compiti: a) informare e fornire consulenza al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento nonché ai dipendenti che eseguono il trattamento in merito agli obblighi derivanti dal presente regolamento nonché da altre disposizioni dell'Unione o degli Stati membri relative alla protezione dei dati; b) sorvegliare l'osservanza del presente regolamento, di altre disposizioni dell'Unione o degli Stati membri relative alla protezione dei dati nonché delle politiche del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento in materia di protezione dei dati personali, compresi l'attribuzione delle responsabilità, la sensibilizzazione e la formazione del personale che partecipa ai trattamenti e alle connesse attività di controllo; c) fornire, se richiesto, un parere in merito alla valutazione d'impatto sulla protezione dei dati e sorvegliarne lo svolgimento ai sensi dell'articolo 35; d) cooperare con l'autorità di controllo; e) fungere da punto di contatto per l'autorità di controllo per questioni connesse al trattamento, tra cui la consultazione preventiva di cui all'articolo 36, ed effettuare, se del caso, consultazioni relativamente a qualunque altra questione. 2. Nell'eseguire i propri compiti il responsabile della protezione dei dati considera debitamente i rischi inerenti al trattamento, tenuto conto della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del medesimo».

¹³¹ Privacy, *il 47% dei siti dei comuni italiani è a rischio hacker*, 2019, federprivacy (<https://www.federprivacy.org/informazione/societa/privacy-il-47-dei-siti-dei-comuni-italiani-e-a-rischione%20dei%20dati%20di%20contatto%20del%20data>).

attraverso una procedura telematica¹³², entro 72 ore (art.55), previa erogazione di sanzioni amministrative, ed anche ai diretti interessati (art.33 paragrafo 1).

Per tutelare tali circostanze, è necessario garantire un adeguato livello di sicurezza e formazione, in quanto l'ente pubblico, riscontrerebbe delle inevitabili conseguenze sia sul versante economico, ma soprattutto sul versante privacy, in quanto la dispersione dei dati comuni e sensibili esporrebbe i cittadini a diretti danni morali e patrimoniali¹³³.

3. L'impiego di sistemi di intelligenza artificiale nell'azione amministrativa

Nel corso dell'ultimo secolo, le profonde trasformazioni sociali, economiche e politiche hanno favorito l'emergere di un nuovo assetto sociale, incentrato su valori di solidarietà e dialogo tra istituzioni e cittadini.

Il tutto, è stato possibile al termine del secondo conflitto mondiale, che permise di generare un clima di cambiamento profondo, che ebbe inizio negli anni Ottanta, in tema di diritti umani, e si traslò anche all'interno del processo di riforma amministrativa, attuando il concetto di trasparenza amministrativa.

Perseguito attraverso «due grandi processi: la digitalizzazione e la produzione di norme che, oltre ad accelerare la digitalizzazione, impongono la pubblicazione

¹³² Il Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali n. 209 del 27 maggio 2021 ha introdotto una procedura telematica per la notifica delle violazioni dei dati personali (c.d. *data breach*), finalizzata alla standardizzazione e alla semplificazione delle modalità di comunicazione degli eventi lesivi della sicurezza dei dati. In particolare, la notifica deve essere effettuata attraverso il portale istituzionale del Garante, accessibile mediante strumenti di identificazione digitale quali SPID o CIE, secondo un modello procedurale volto a garantire tracciabilità, tempestività e uniformità degli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) 2016/679.

¹³³ ALBERTO VARETTO, *Data breach nella P.A.: possibili effetti e come prevenirli*, Agendadigitale, 2019 (<https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/data-breach-nella-pa-possibili-effetti-e-come-prevenirli/>).

di informazioni [...] e innovano sull'accessibilità agli atti» poiché il progressivo sviluppo delle tecnologie dell'informazione, hanno permesso di modificare i rapporti di potere, all'interno della nostra società¹³⁴.

Per far fronte alla progressiva emersione delle ICT, il legislatore ha sentito la necessità di fornire una specifica regolamentazione.

Per questo, dopo l'emanazione della L. n.241/1990, in cui si garantì una riforma del procedimento amministrativo, incentrato su principi di efficienza e trasparenza amministrativa, con il D.Lgs. n.39/1993, è stata istituita l'AIPA, l'autorità dell'informatica nella pubblica amministrazione¹³⁵.

L'AIPA dovette, dunque, svilupparsi e operare in un contesto caratterizzato dall'assenza di una chiara definizione del perimetro applicativo e delle modalità di utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale¹³⁶.

In particolare, con riferimento all'impiego degli algoritmi all'interno delle amministrazioni pubbliche, intesi come «una sequenza finita di operazioni elementari, eseguibili facilmente da un elaboratore che, a partire da un insieme di dati I (input), produce un altro insieme di dati O (output) che soddisfano un preassegnato insieme di requisiti»¹³⁷.

In una prima fase, sulla linea della legge n. 241/1990, si esclude totalmente l'orientamento di decisioni automatizzate, in quanto «i principi e gli istituti della motivazione, del responsabile del procedimento, della partecipazione, della

¹³⁴ T. ALTI, C. BARBIERI, *La trasparenza amministrativa come strumento di potere e democrazia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, 2, p.809-811.

¹³⁵ F. ANGELINI, *L'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA): natura giuridica*, in *Informatica e diritto*, 1996, 1, pp.133-134. L'ente venne istituito per permettere di coordinare l'esigenza di digitalizzazione dell'amministrazione e le novità tecnologiche, ed assolveva alle funzioni di coordinamento tra amministrazioni, indirizzo, consultive attraverso l'emanazione di pareri, di controllo in particolare sul rapporto costi benefici dei sistemi informatici.

¹³⁶ Elaine Rich è una informatica americana, nota per la scrittura di numerosi testi accademici in materia di intelligenza artificiale. Tra questi emerge *Artificial Intelligence*, libro pubblicato nel 1983, al cui interno elabora una chiara definizione della materia «*Artificial Intelligence is the study of how to make computers do things at which at the moment, people are better*».

¹³⁷ Nozione estrapolata dal dizionario Treccani.

trasparenza procedimentale contrastano, in sostanza, in radice, con gli automatismi e l'opacità degli algoritmi»¹³⁸.

Le nuove procedure informatiche basate su algoritmi diverranno a partire da questo momento, strumentali alle procedure amministrative, anche se rimarrà centrale la figura del funzionario amministrativo¹³⁹, in quanto responsabile del procedimento e dell'istruttoria.

In ragione della complessità della materia e del consolidato orientamento giurisprudenziale che ha riconosciuto l'algoritmo quale modalità di esercizio dell'attività amministrativa¹⁴⁰, si è ritenuto opportuno delineare un sistema di regole e valori volto a garantire il corretto funzionamento dell'amministrazione digitale nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, buon andamento e legalità, senza ostacolare lo sviluppo tecnologico¹⁴¹.

L'amministrazione algoritmica prevede la redazione e trasmissione degli atti, ma anche la creazione del contenuto decisorio, attraverso l'*internet of things*¹⁴²,

¹³⁸ E. CARLONI, *I principi di legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2020, 2, p.277.

¹³⁹ L. PELLIZZONI, *Governance del digitale: fondamenti teorici e il ruolo di legislatore e interpreti*, in *CERIDAP*, 2025, 3, p.398. Il responsabile svolge il ruolo d'intermediario tra cittadini e amministrazione, e la sua figura oltre a garantire la presenza di un ufficiale umano, è volta anche a permettere l'interazione tra amministrazione privati, invero il Cons. Stat. n.881/2020, specifica «deve comunque esistere nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatica».

¹⁴⁰ Cons. Stato, sez.VI, 13 dicembre 2019, n.8472, la pronuncia ha sottolineato la necessità che l'algoritmo sia conoscibile in tutte le sue componenti essenziali (logiche di funzionamento, dati utilizzati e criteri di elaborazione), al fine di garantire la piena controllabilità dell'azione amministrativa e il rispetto delle garanzie procedimentali. Sul punto R. CAVALLO PERIN e I. ALBERTI, *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2025, pp.155-156.

¹⁴¹ D. U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione*, in *CERIDAP*, 2021, 3, pp.201-202; In conformità a quanto previsto dall'art.41 del Codice dell'amministrazione digitale, spetta al responsabile del procedimento la gestione e il controllo degli strumenti informatici e telematici impiegati nell'ambito del procedimento amministrativo, assicurando che il loro utilizzo avvenga nel rispetto dei principi di imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa. In tale prospettiva, assume particolare rilievo il compito di garantire che i sistemi algoritmici e le tecnologie digitali non determinino effetti discriminatori o distorsivi, prevenendo il rischio di compressione delle garanzie partecipative e di ampliamento del divario digitale tra le diverse categorie di utenti.

¹⁴² R. CAVALLO PERIN e I. ALBERTI, *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2020, pp.132-133.

ovvero l'elaborazione massiva di dati, provenienti dai dispositivi e adoperati dai software algoritmici, per generare output.

I dati utilizzati sono definiti Big Data¹⁴³, basati sul parametro delle 5V, ovvero velocità, veridicità, volume, valore e varietà, queste caratteristiche permettono di distinguerli dagli altri e attribuiscono loro un elevato merito¹⁴⁴.

Il regolamento europeo emanato il 12 luglio 2024, n.1689, il cd. AI Act, è la prima normativa europea organica in materia di intelligenza artificiale. Il regolamento distingue vari livelli di rischio: minimo, elevato e inaccettabile¹⁴⁵, al fine di garantire maggiore controllo soprattutto nei settori pubblici maggiormente sensibili¹⁴⁶.

¹⁴³ M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2017, pp.601 ss; G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, Napoli, 2018, pp.71 ss.; L'impiego dei Big Data all'interno delle amministrazioni pubbliche ha contribuito a semplificare e rendere maggiormente efficienti i procedimenti amministrativi e l'erogazione dei servizi pubblici, favorendo un miglioramento delle prestazioni offerte ai cittadini in numerosi settori, tra cui quello sanitario, scolastico e degli enti locali.

¹⁴⁴ Vedi Gruppo di lavoro articolo 29, parere 3, adottato il 2 aprile 2013. Ad oggi si stimano circa 2.5 quintilioni di *bites* di dati prodotti giornalmente, derivanti sia dal network globale (concetto *internet of things*) che dai singoli utenti che interagiscono online (*user generated contents*), C. TABARRINI, *Comprendere la "Big Mind": il GDPR sana il divario di intelligibilità uomo-macchina?* in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2019, p. 555.

¹⁴⁵ Il Regolamento sull'intelligenza artificiale è stato redatto dall'Ufficio europeo per l'AI, la sua affermazione è avvenuta in modo graduale; infatti, il primo pacchetto di disposizioni è entrato in vigore il 2 febbraio 2025, al cui interno sono regolati 4 livelli di rischio: inaccettabile, elevato, limitato o nullo. Mentre il 2 maggio 2025: definizione dei codici di condotta per l'uso responsabile dell'AI; 2 agosto 2025: applicazione delle regole per i modelli AI di uso generale, con obblighi di trasparenza e *governance*; 2 febbraio 2026: entrata in vigore delle norme per i sistemi AI ad alto rischio (Allegato III); 2 agosto 2026: piena applicazione delle regole per l'AI nei prodotti regolamentati (Allegato I). Sul punto si veda anche S. CIMINI, *La responsabilità civile e amministrativa, di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale*, in *CERIDAP*, 1, 2026, Invero all'interno dell'art.3 del Regolamento, si specifica la definizione di sistema di IA «è u sistema automatizzato adoperato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obbiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'input, che riceve come generare output quali previsioni, contenuti raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali».

¹⁴⁶ Sul punto si veda F. FAINI, *Umanesimo digitale e sovranità regolatoria: il governo dell'intelligenza artificiale tra diritto europeo e nazionale*, in *Federalismi*, 2025, pp.64-65, in cui si ribadisce che «un'analisi dell'AI Act non come atto isolato, ma come tassello di un ecosistema normativo complesso di cui fa parte». In quanto nel complesso europeo vi sono stati innumerevoli interventi sulla materia sia di *soft law* senza efficacia vincolante, che di *hard law*, con applicabilità diretta; Entrambi gli strumenti sono fondamentali «al fine di garantire efficacia

Il Regolamento (UE) n.1689/2024, all'interno dell'art. 3 fornisce la prima definizione normativa di intelligenza artificiale, ovvero «un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'input che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali».

L'introduzione dei sistemi di intelligenza artificiale all'interno dell'azione amministrativa rappresenta, pertanto, il risultato di un lungo processo di trasformazione digitale della pubblica amministrazione, volto a coniugare esigenze di efficienza, rapidità e semplificazione procedimentale con la tutela delle garanzie fondamentali del cittadino, tuttavia, la crescente diffusione di decisioni automatizzate impone la necessità di individuare un equilibrio tra innovazione tecnologica e rispetto dei principi cardine dell'ordinamento amministrativo, evitando che l'opacità degli algoritmi possa compromettere la legittimità dell'azione pubblica.

In tale prospettiva, la giurisprudenza ha dato rilevanza alla definizione di un sistema di regole, *Rule of Technology*¹⁴⁷, capace di garantire che l'utilizzo degli strumenti algoritmici avvenga nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e conoscibilità della decisione amministrativa¹⁴⁸, nonché mediante la previsione di un controllo umano effettivo sui procedimenti automatizzati¹⁴⁹.

ma anche certezza, tutelando la persona rispetto alla macchina, riuscendo un virtuoso equilibrio tra interessi diversi [...].».

¹⁴⁷ Sul punto A. SIMONCINI *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2020, pp. 18-19. La *rule of technology* costituisce un'evoluzione della tradizionale *rule of law*, in quanto estende le garanzie proprie del principio di legalità ai procedimenti amministrativi automatizzati. Accanto ai tradizionali requisiti di legalità, trasparenza e sindacabilità dell'azione amministrativa, essa impone ulteriori esigenze di conoscibilità e verificabilità del funzionamento dei sistemi algoritmici impiegati dall'amministrazione, affinché l'esercizio del potere pubblico rimanga pienamente assoggettato al controllo giurisdizionale.

¹⁴⁸ E. CARLONI, *Critica dell'amministrazione artificiale*, Bologna, 2026, p.115-116.

¹⁴⁹ L. TORCHIA, *Pubblica amministrazione e transizione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2024, pp. 734-735, in particolare con la sentenza TAR Lazio, sez. III-bis, 22 marzo 2017, n.3769, il legislatore ha specificato che ricorrere agli algoritmi all'interno delle amministrazioni, e quindi di uno strumento informatico, è una scelta di natura organizzativa,

3.1. Trasparenza e conoscibilità dell'algoritmo

Proprio in ragione dell'assenza, almeno nella fase iniziale, di una disciplina legislativa organica dedicata all'impiego dell'intelligenza artificiale nell'azione amministrativa, la giurisprudenza ha assunto un ruolo determinante nell'individuazione dei principi e delle garanzie applicabili ai procedimenti automatizzati.

La “sentenza decalogo”¹⁵⁰, che ha definito la cd. *constitutional rule of technology*, ha rappresentato un momento fondamentale nell'elaborazione giurisprudenziale in materia, poiché ha riconosciuto la legittimità dell'impiego degli algoritmi nell'azione amministrativa, contribuendo, al contempo, a delinearne con maggiore chiarezza limiti e condizioni di utilizzo.

Il Consiglio di Stato ha individuato alcuni principi fondamentali ai quali il procedimento automatizzato deve conformarsi, stabilendo che l'algoritmo debba essere trasparente, conoscibile, non discriminatorio e costantemente sottoposto al controllo umano¹⁵¹.

Partendo dall'analisi del primo presupposto, ossia quello della trasparenza e della conoscibilità, occorre evidenziare come tale principio assuma un ruolo centrale nell'ambito dell'amministrazione algoritmica, soprattutto alla luce della disciplina introdotta dal GDPR.

sempre salvo l'obbligo di specificare la logica e il funzionamento dell'algoritmo adoperato, Tar Lazio, sez. III-bis, 16 aprile 2018, n.9924.

¹⁵⁰ Il riferimento è a Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472. Quest'ultima rappresenta una delle principali pronunce in materia di amministrazione algoritmica, poiché ha contribuito a delineare i limiti e le condizioni di legittimità dell'utilizzo degli algoritmi nell'azione amministrativa. In particolare, la sentenza individua tre principi fondamentali: il principio di conoscibilità e trasparenza dell'algoritmo, il principio di non esclusività della decisione automatizzata, che impone un intervento umano effettivo nel processo decisionale (*human in the loop*), e il principio di non discriminazione algoritmica. Inoltre, il Consiglio di Stato ha affermato che l'algoritmo non può costituire una “scatola nera” sottratta al sindacato giurisdizionale, ma deve essere conoscibile nei criteri logici e tecnici che ne regolano il funzionamento, al fine di consentire la verifica della correttezza dell'azione amministrativa e la tutela effettiva dei destinatari del provvedimento.

¹⁵¹ E. CARLONI, *I principi di legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2020, 2, pp.276 ss.

In particolare, il Regolamento europeo contribuisce alla realizzazione di una forma di “trasparenza algoritmica”, riconoscendo agli interessati il diritto di conoscere e ricevere informazioni in merito ai trattamenti automatizzati dei dati personali.

Il diritto di informazione assume un ruolo significativo nell’ambito dei processi decisionali automatizzati, in quanto l’interessato deve essere messo a conoscenza del procedimento che sarà utilizzato ai fini dell’adozione della decisione¹⁵².

A tal proposito, l’art.15 del GDPR riconosce all’interessato il diritto di accedere alle informazioni concernenti l’eventuale esistenza di processi decisionali automatizzati, compresa la profilazione, nonché di ottenere informazioni significative sulla logica utilizzata e sulle conseguenze previste dell’impiego di tali trattamenti nei suoi confronti¹⁵³.

L’art.15 rappresenta una disposizione di particolare rilevanza sistematica, in quanto racchiude e concretizza le diverse declinazioni del principio di trasparenza.

La norma, infatti, incorpora il principio della significatività delle informazioni, imponendo al titolare del trattamento l’obbligo di fornire informazioni «sull’importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l’interessato», le quali devono essere formulate in modo chiaro, comprensibile ed esaustivo, così da consentire all’interessato una piena comprensione del funzionamento del trattamento automatizzato e dei suoi possibili effetti¹⁵⁴.

¹⁵² G. AVANZINI *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, Napoli, 2018, pp.113-115.

¹⁵³ L’art.15 GDPR, afferma «i soggetti interessati hanno il diritto di ottenere dal responsabile del trattamento informazioni significative sulla logica utilizzata»; ed ancora, il Considerando 63 sottoscrive «il sottoscritto dovrebbe pertanto avere il diritto di conoscere e ottenere comunicazioni in particolare in relazione alla finalità per cui i dati personali sono trattati alla logica cui risponde qualsiasi trattamento automatizzato dei dati e, almeno quando è basato sulla profilazione, alle possibili conseguenze di tale trattamento».

¹⁵⁴ Sul punto si veda anche C. TABARRINI, *Comprendere le Big Mind’’: il GDPR sana il divario di intelligibilità uomo-macchina?* in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2, 2019, pp.560-565.

In questo senso, la trasparenza digitale e il principio di conoscibilità dell'algoritmo presenta un'ampia platea di beneficiari, poiché si colloca tanto dalla parte del cittadino quanto da quella delle amministrazioni, perseguendo il duplice obiettivo di garantire la tutela dei dati personali e di rendere comprensibile la regola che guida la decisione automatizzata, la quale è espressa «in un linguaggio differente da quello giuridico»¹⁵⁵.

Risulta evidente come tale principio si colleghi strettamente al dovere di motivazione e giustificazione della decisione amministrativa sancito dall'art.3 legge sul procedimento amministrativo¹⁵⁶.

La motivazione costituisce, infatti, uno degli strumenti essenziali attraverso cui si realizza la trasparenza dell'azione amministrativa, consentendo al destinatario del provvedimento di comprendere le ragioni poste a fondamento della decisione e di verificarne la conformità ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento.

Nell'ambito delle decisioni automatizzate, tale esigenza assume una rilevanza ancora maggiore, poiché il procedimento decisionale viene in tutto o in parte affidato a sistemi algoritmici il cui funzionamento potrebbe risultare difficilmente comprensibile.

Pertanto, il dovere di motivazione non può ritenersi soddisfatto mediante il mero richiamo all'utilizzo di un algoritmo, ma richiede che siano rese conoscibili le logiche, i criteri e i parametri che hanno orientato il processo decisionale automatizzato.

Solo in questo modo il destinatario può comprendere l'iter seguito dall'amministrazione ed esercitare pienamente il proprio diritto di difesa, nonché contestare eventuali errori, arbitrarietà o discriminazioni derivanti dall'impiego del sistema algoritmico.

¹⁵⁵ Così Cons. Stato, sez.VI, 8 aprile 2019, n.2270, nota sentenza in cui il Consiglio di Stato ha affermato che la decisione automatizzata, non possa fondarsi su meccanismi opachi e incomprensibili, per questo deve essere conoscibile, trasparente e sindacabile.

¹⁵⁶ A. SIMONCINI *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2020, pp. 30-31.

In tal senso, il Gruppo Articolo 29 ha chiarito¹⁵⁷ che la comunicazione e la spiegazione delle logiche sottese al funzionamento di un algoritmo devono risultare comprensibili anche ai soggetti privi di specifiche competenze tecniche o giuridiche.

Occorre tuttavia precisare che «un conto è la conoscibilità come pubblicità del codice sorgente, un conto è la conoscibilità della logica complessiva di funzionamento del sistema d'intelligenza artificiale», dal momento che persistono differenti tipologie di criteri algoritmici, alcuni meno complessi, come quelli riconducibili al *machine learning*, e altri maggiormente complessi, come quelli basati sul *deep learning*.¹⁵⁸

I modelli di *deep learning* possono rendere difficoltosa la comprensione dell'iter logico adottato nella decisione automatizzata. Per questo motivo, il processo viene frequentemente assimilato ad una *black box*, ossia a una “scatola nera”, rispetto alla quale risulta complesso comprendere, tanto per l'ideatore quanto per l'utilizzatore del sistema, quali variabili abbiano concretamente inciso sulla decisione finale¹⁵⁹.

In tale prospettiva, il principio di conoscibilità si inserisce in un'ottica di trasparenza rafforzata, assumendo una valenza sostanziale, poiché l'impossibilità di comprendere il funzionamento dell'algoritmo «costituisce di per sé un vizio tale da inficiare la procedura»¹⁶⁰.

Invero, tali principi, come chiarito dalla giurisprudenza, garantiscono la conoscibilità del funzionamento dell'algoritmo, dei soggetti che lo hanno elaborato, del procedimento impiegato e dei criteri di selezione dei dati, ponendo

¹⁵⁷ Sul punto Linee guida sul processo decisionale automatizzato e sulla profilazione ai fini del Regolamento 2016/679, del Gruppo Articolo 29, per cui vi è il diritto dell'interessato a conoscere i criteri utilizzati, in attuazione degli art. 13, 14 e 15 GDPR.

¹⁵⁸ M. RAMAJOLI, *La convivenza tra trasparenza e riservatezza*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2024, pp.481-482, Sul punto, viene specificata una distinzione tra il *machine learning*, basato su algoritmi che seguono logiche deterministiche e producono output predeterminati, e il *deep learning*, fondato invece su meccanismi di autoapprendimento ispirati al funzionamento delle reti neurali del cervello umano.

¹⁵⁹ M. RAMAJOLI, *Siamo pronti per una giustizia artificiale?* in *Rivista Il Mulino*, 2024.

¹⁶⁰ Cons. Stato, sez.VI, 8 aprile 2019, n. 2270.

così rimedio al carattere di opacità che connota i sistemi decisionali automatizzati¹⁶¹.

Pertanto, il principio di conoscibilità assume un ruolo centrale nell'ambito dell'amministrazione algoritmica, poiché consente di rendere verificabile il procedimento seguito dall'amministrazione e di garantire un effettivo controllo sull'esercizio del potere pubblico.

In tale prospettiva, la trasparenza algoritmica si configura quale presidio indispensabile ai fini della tutela delle garanzie procedurali e dei diritti fondamentali dell'interessato, assumendo particolare rilevanza rispetto ai rischi derivanti dall'impiego di sistemi automatizzati, tra cui quello della discriminazione algoritmica.

3.2. Il principio di non discriminazione

L'impiego delle nuove tecnologie nei processi decisionali pubblici evidenzia il rischio che i sistemi automatizzati possano generare forme di discriminazione¹⁶².

Come conseguenza diretta, vi è la produzione di decisioni caratterizzate da disparità di trattamento o da effetti pregiudizievoli nei confronti di determinati soggetti o categorie di individui, come è avvenuto nel noto caso di cronaca Loomis¹⁶³.

¹⁶¹ F. NASSUATO, *Legalità algoritmica nell'azione amministrativa e regime dei vizi procedurali*, in CERIDAP, 2022, 1, pp. 157-159.

¹⁶² Considerano 71 del GDPR, definisce al suo interno il principio di non discriminazione come principio fondamentale, per cui non è sufficiente la mera conoscibilità algoritmica, ma «occorre che lo stesso non assuma carattere intrinsecamente discriminatorio» e specifica che «secondo una modalità che tenga conto dei potenziali rischi esistenti per gli interessi e i diritti dell'interessato e impedisca effetti discriminatori nei confronti di persone fisiche sulla base della razza o dell'origine etnica, delle opinioni politiche, della religione o delle convinzioni personali, dell'appartenenza sindacale, dello status genetico, dello stato di salute o dell'orientamento sessuale [...]».

¹⁶³ G. RESTA, *Governare l'innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di uguaglianza*, in *Politica del diritto*, 2019, 2, pp.215-218. Il riferimento è alla controversia *State v. Loomis*, decisa dalla Corte Suprema del Wisconsin nel 2016 che è diventata un caso simbolo nel dibattito sull'uso degli algoritmi nelle decisioni giudiziarie.

I pregiudizi sottotesi dell'algoritmo possono essere la risultante di molteplici fattori.

In particolare, questi possono essere la conseguenza degli ideali e delle opinioni dei programmatori, oppure possono sorgere intrinseci nei dati oggetto di studio, quindi riproducono valori esistenti nella società¹⁶⁴, ancora possono risultare dal fatto che gli esempi del sistema di addestramento non riflettono la statistica della popolazione¹⁶⁵.

Per evitare che le decisioni amministrative siano prese sulla base di scelte illegittime, che violano il principio costituzionale di eguaglianza¹⁶⁶, nella

Il caso riguardava Eric Loomis, soggetto condannato per alcuni reati. Durante la fase di determinazione della pena, il giudice utilizzò il software COMPAS (*Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions*), un algoritmo di *risk assessment* impiegato per stimare il rischio di recidiva dell'imputato. In questa nota sentenza è emerso il problema dell'opacità dei sistemi automatizzati e della difficoltà di comprendere i criteri utilizzati dall'algoritmo nella valutazione del rischio di recidività. Un gruppo di esperti decise di testare il *software*, e arrivarono alla conclusione che il rischio di recidività era sovrastimato nelle persone di colore, in quanto erano definiti al alto rischio anche se non avevano commesso reati, definiti falsi positivi (45% errore nei neri e 25% di errore nei bianchi). Sul punto si veda anche A. SIMONCINI, *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2020, pp.35-36.

¹⁶⁴ Caso Amazon, che rilevò nel 2016, in molte zone metropolitane delle principali cittadine statunitensi, in cui vi era una principale affluenza di cittadini afroamericani, non erano garantire le consegna gratuite di Amazon Prime, come ad esempio il quartiere South Side, a Chicago. Solo a seguito dell'intervento del Congresso degli Stati Uniti il servizio è tornato regolare; sul punto si veda CNIL, *Comment permettre à l'homme de garder la main*, ed anche G. AVANZINI *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, Napoli, 2018, pp. 22 ss.

¹⁶⁵ G. SARTOR *L'intelligenza artificiale e il diritto*, Torino, 2021, p.75, Cit.; In tal caso per esempio, « nella valutazione di domande per ottenere la libertà condizionale, la presenza di precedenti penali a carico del reo abbia un peso sfavorevole, e che i membri di certi gruppi (ad esempio coloro che appartengono a una certa etnia o che professano un certo credo religioso) siano soggetti a controlli più rigorosi e stringenti, cosicché la loro attività criminale sia più spesso scoperta e conseguentemente condannata. Per i membri di tale gruppo, ciò comporterebbe generalmente una valutazione meno favorevole, a parità di propensione al crimine, rispetto ai membri di altri gruppi (i cui comportamenti criminali più spesso sfuggono ai controlli). I membri di un gruppo possono anche essere svantaggiati da I membri di un gruppo possono anche essere svantaggiati dalla sottorappresentazione di quel gruppo nell'insieme di addestramento. Ciò può ridurre l'accuratezza delle previsioni per i membri di quel gruppo, e quindi diminuire l'attribuzione di caratteristiche desiderate o favorire l'attribuzione di caratteristiche indesiderate». Per cui si analizza come il fenomeno può verificarsi ogniqualevolta esistano caratteristiche discriminatorie nei dati di input utilizzati dal sistema.

¹⁶⁶ F. NASSUATO, *Legalità algoritmica nell'azione amministrativa e regime dei vizi procedurali*, in *CERIDAP*, 2022, 1, p. 162, in particolare sancito a livello nazionale all'art. 3

costruzione/progettazione di sistemi algoritmici, bisogna tenere in considerazione due importanti principi, la *privacy by design* e la *privacy by default*, che permettono la corretta creazione dei database pubblici.

In particolare, l'approccio preventivo *by design*, garantisce che sia realizzata un'analisi preventiva dei processi automatizzati che devono tener conto «della necessità e proporzionalità dei trattamenti in relazione alle finalità»¹⁶⁷.

Mentre la *privacy by default* permette di analizzare la qualità dei dati in input, in quanto saranno fondamentali, per formare un apparato conoscitivo adeguato al fine di garantire una corretta soluzione in *output*.

La qualità dei dati rappresenta dunque la garanzia, che deve essere intesa sia in riferimento al singolo dato, sia con riferimento ai *dataset*, che devono assicurare adeguate condizioni in quanto permettono una corretta risposta¹⁶⁸.

Sul tema è intervenuta anche la Commissione europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), che il 3 dicembre 2018 ha adottato il primo documento di indirizzo volto a disciplinare l'integrazione dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari: la Carta etica europea sull'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari¹⁶⁹.

Tale documento si propone di promuovere un impiego dell'IA conforme ai diritti fondamentali e ai principi etici e tecnologici che ne devono orientare lo sviluppo

Costituzione, e sovranazionale dall'art.9 TUE, art.20 CDFUE “uguaglianza davanti la legge” e art.14 CEDU “divieto di discriminazione”.

¹⁶⁷ Gdpr, art.35 recante “Valutazione d'impatto sulla valutazione dei dati”.

¹⁶⁸ Il principio è definito tra i *data scientists* con l'acronimo GIGO, “garbage in garbage out”, l'algoritmo riflette la qualità dei dati su cui è costruito. Il termine è stato coniato dal programmatore George Fuechsel, nella metà del 1900.

¹⁶⁹ L. CASINI, *Il futuro dello Stato Digitale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, 2024, pp.431-465 osserva che la *Carta etica europea sull'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari* costituisce il primo strumento sovranazionale che definisce i principi per l'integrazione dell'IA nella giustizia, basandosi su cinque pilastri fondamentali quali il rispetto dei diritti umani, la non discriminazione e il controllo umano (*human-in-the-loop*). L'impianto assiologico della Carta influenza direttamente la normativa europea, risultando recepito nei criteri di classificazione dei sistemi ad "alto rischio" dell'AI Act (Regolamento UE 2024/1689).

e l'applicazione, in linea con i criteri individuati dalla cosiddetta “sentenza decalogo”¹⁷⁰.

In tale prospettiva, i principi di *privacy by design* e *privacy by default* assumono una funzione essenziale, in quanto impongono una valutazione preventiva delle modalità di trattamento dei dati e della qualità dei *dataset* utilizzati, al fine di ridurre il rischio di *bias*¹⁷¹ e distorsioni decisionali, evitando quindi, che l'innovazione tecnologica si traduca in una fonte di nuove e più sofisticate forme di discriminazione, evitando inoltre, di creare dipendenza e riduzione del pensiero critico¹⁷².

3.3 Il principio di non esclusività della decisione automatizzata

L'ultimo tassello della *Constitutional rule of technology* è rappresentato dal principio di non esclusività delle decisione automatizzata.

In forza di tale principio, la tecnologia può essere impiegata quale strumento di supporto all'attività amministrativa, senza tuttavia sostituire integralmente l'intervento umano nel processo decisionale¹⁷³.

¹⁷⁰ Cons. Stato, sez.VI, 13 dicembre 2019, n. 8472.

¹⁷¹ Report *Bias in algorithms - Artificial intelligence and discrimination*, Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA), 2022.

¹⁷² Sul punto F. FAINI *Umanesimo digitale e sovranità regolatoria: il governo dell'intelligenza artificiale tra diritto europeo e nazionale*, in *Federalismi*, 4, 2025, pp. 60-61, i pregiudizi che possono derivare dall'intelligenza artificiale, non sono solo legati agli algoritmi, ma bensì, possono derivare dal programmatore, «pertanto, nel contesto digitale, possono emergere le asimmetrie e le disparità tipiche della società».

¹⁷³ Sul punto note sentenze del Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2019, n.8472 e Cons. Stato sez.VI, 4 febbraio 2020, n.881 ha affermato l'ammissibilità dell'utilizzo degli algoritmi nell'azione amministrativa, subordinandola al rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e non esclusività della decisione automatizzata. L'algoritmo, infatti, può costituire uno strumento di supporto al procedimento, ma non può sostituire integralmente il controllo e la responsabilità dell'amministrazione. Tale impostazione trova conferma anche nel Considerando 71 del GDPR, il quale precisa che, nei casi di decisioni automatizzate, devono essere previste garanzie adeguate, tra cui il diritto dell'interessato di ottenere l'intervento umano, di esprimere la propria opinione, di ottenere una spiegazione della decisione e di contestarne l'esito.

La riserva d'umanità trova fondamento nei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, sanciti dagli artt. 24 e 97 della Costituzione, inoltre, ha ricevuto un significativo rafforzamento a livello sovranazionale.

L'intervento del legislatore europeo si è reso necessario in considerazione della centralità assunta dalla tutela dei dati personali e dei diritti degli interessati nell'ambito dei processi decisionali automatizzati.

Già la direttiva 95/46/CE prevedeva specifiche garanzie nei confronti delle decisioni automatizzate, in particolare all'art.15, riconosceva agli Stati membri il diritto di non essere sottoposti a una decisione che fosse realizzata esclusivamente su un trattamento automatizzato, il principio è stato trasportato poi nell'art.14 del Codice della *privacy*.

Ad oggi, l'art.14 è stato sostituito dall'art.22 GDPR in forza del quale «l'interessato non può essere sottoposto ad una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato [...]»¹⁷⁴.

Tali procedimenti, infatti, sono potenzialmente idonei a produrre effetti giuridici diretti nella sfera del singolo ovvero conseguenze rilevanti sotto il profilo economico, sociale e personale, tali da rendere indispensabile la predisposizione di un adeguato sistema di garanzie e di protezione¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Il diritto Nazionale (gli aggettivi vanno con la lettera minuscola) risulta più garantista e stringente, in cui prevale la libertà della personal, rispetto a quello comunitario, che è invece maggiormente improntato sulla libera circolazione e elaborazione dei dati. Infatti l'art 22 GDPR, è soggetto ad una serie di eccezioni, quindi una decisione interamente algoritmica può essere legittima ad esempio quando: vi sia consenso esplicito dell'interessato oppure quando vi sia stata autorizzazione del diritto dell'Unione o dello stato membro, per maggiori approfondimenti sul punto si veda A. SIMONCINI *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2020, pp. 28 ss.

¹⁷⁵ Le linee guida del gruppo WP29, "*Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679*", si allineano con il considerando 71, e sanciscono il divieto di essere sottoposti ad una decisione interamente automatizzata, se questa deve valutare aspetti personali; Sul punto anche G. AVANZINI *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, Napoli, 2018, pp.107 ss.

L'elasticità dell'art.22 GDPR si fonda sulla distinzione tra decisioni integralmente automatizzate e decisioni nelle quali l'elaborazione algoritmica costituisce soltanto uno strumento di supporto all'attività decisionale umana¹⁷⁶.

La norma, infatti, non esclude il ricorso a sistemi automatizzati, ma vieta che la decisione finale sia assunta esclusivamente sulla base dell'elaborazione algoritmica, senza alcuna forma di intervento o controllo umano significativo.¹⁷⁷

In tale prospettiva, il principio di non esclusività della decisione automatizzata impone che l'autorità competente mantenga un ruolo effettivo nel procedimento, conservando la capacità di verificare, correggere o eventualmente disattendere l'esito prodotto dal sistema automatizzato¹⁷⁸.

L'intervento umano non può, pertanto, ridursi a una mera ratifica formale del risultato elaborato dall'algoritmo, ma deve tradursi in un controllo sostanziale idoneo a garantire la tutela dei diritti e degli interessi coinvolti.

La giurisprudenza amministrativa¹⁷⁹ ha valorizzato tale impostazione, affermando che l'utilizzo di strumenti algoritmici nell'azione amministrativa è compatibile con l'ordinamento solo se accompagnato da adeguate garanzie di trasparenza, conoscibilità e sindacabilità del processo decisionale.

¹⁷⁶ E. CARLONI, *I principi di legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2020, 2, p.278.

¹⁷⁷ Il divieto sancito dall'art. 22 GDPR non ha carattere assoluto. Il paragrafo 2 individua infatti tre ipotesi nelle quali una decisione integralmente automatizzata può essere legittimamente adottata: quando sia necessaria per la conclusione o l'esecuzione di un contratto; quando sia autorizzata dal diritto dell'Unione o degli Stati membri, purché siano previste adeguate garanzie; quando si fondi sul consenso esplicito dell'interessato. Anche in tali ipotesi il legislatore europeo richiede l'adozione di misure idonee a salvaguardare i diritti e le libertà dell'interessato, assicurando almeno il diritto di ottenere l'intervento umano, di esprimere il proprio punto di vista e di contestare la decisione.

¹⁷⁸ Considerando 61 Ai Act, classifica i sistemi di Intelligenza Artificiale destinati a essere utilizzati da o per conto di un'autorità giudiziaria sono classificati come sistemi ad alto rischio, in particolare «L'utilizzo di strumenti di Ia può fornire sostegno al potere decisionale [...], ma non dovrebbe sostituirlo: il processo decisionale finale dovrebbe rimanere un'attività a guida umana».

¹⁷⁹ Cons. Stat. Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270, ed anche Cons. Stat. sez.VI, 13 dicembre 2019, n.8472, «per produrre il risultato è necessario che la macchina interagisca con l'essere umano» Cit.

Ne consegue che l'algoritmo può rappresentare un supporto all'esercizio della funzione amministrativa, ma non può sostituire integralmente la responsabilità decisionale dell'amministrazione, che resta imputabile all'autorità pubblica e soggetta al controllo giurisdizionale.

Il principio dello *human in the loop*¹⁸⁰ esige che il funzionario incaricato dall'amministrazione eserciti un controllo effettivo sul procedimento e, quindi, che disponga delle competenze necessarie per comprendere il funzionamento del sistema, sia in grado di valutarne criticamente il risultato e possieda il potere di modificarlo o disattenderlo.

In particolare, «la supervisione umana *ex post* risulta insufficiente, anche se può essere utile, se non c'è una supervisione *ex ante*, durante il processo decisionale»¹⁸¹.

Il principio di non esclusività si configura, pertanto, come uno dei principali strumenti di bilanciamento tra innovazione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali, assicurando che l'efficienza derivante dall'automazione non comprometta le garanzie di legalità, imparzialità e buon andamento che caratterizzano l'azione amministrativa.

¹⁸⁰ D. MARTIRE, *Human in the loop. L'essere umano come fattore condizionante della - o condizionata dalla - intelligenza artificiale*, in *Rivista Italiana di informatica e diritto*, 6, 2024, pp.467 ss.; L'espressione *human in the loop* (HITL) trae origine dagli studi sull'interazione uomo-macchina e sull'automazione sviluppatasi, a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento, nell'ambito della cibernetica, dell'ingegneria dei sistemi e della robotica. Essa non è riconducibile a un singolo autore, ma descrive un modello nel quale la decisione o il funzionamento di un sistema automatizzato rimangono subordinati all'intervento, al controllo o alla validazione di un operatore umano. Successivamente il termine è stato recepito dall'Unione Europea, in particolare, gli *Ethics Guidelines for Trustworthy AI* elaborate nel 2019 dall'*High-Level Expert Group on Artificial Intelligence* della Commissione europea individuano la supervisione umana (*human agency and oversight*) quale requisito essenziale dei sistemi di IA, principio successivamente rafforzato dal Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act), che impone, per i sistemi ad alto rischio, l'adozione di misure idonee a garantire un'effettiva supervisione umana durante il loro impiego.

¹⁸¹ J. PONCE SOLÉ, *Il regolamento dell'unione europea sull'intelligenza artificiale, la discrezionalità amministrativa e la riserva di umanità*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3, 2024, pp.833 ss.

CAPITOLO III

TRASPARENZA ALGORITMICA E CONOSCIBILITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA: L'ACCESSO DOCUMENTALE AL CODICE SORGENTE

SOMMARIO: 1. L'utilizzo degli algoritmi nell'azione amministrativa – 2. La conoscibilità del codice sorgente nell'amministrazione algoritmica – 3. Trasparenza algoritmica e tutela della proprietà intellettuale: i limiti all'accesso al codice sorgente – 4. Considerazioni conclusive: il bilanciamento tra trasparenza e riservatezza nell'era digitale

1. L'utilizzo degli algoritmi nell'azione amministrativa

L'impiego di algoritmi e sistemi di intelligenza artificiale nell'azione amministrativa rappresenta una delle più significative innovazioni verificatosi nel processo di modernizzazione della pubblica amministrazione¹⁸².

Tali strumenti consentono di automatizzare le attività istruttorie e decisionali, incidendo profondamente sulle modalità di esercizio della funzione amministrativa.

Il loro utilizzo trova fondamento nei principi di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, ricavabili dall'art. 97 Cost. che orientano l'amministrazione verso l'adozione di strumenti organizzativi e tecnologici idonei al perseguimento dell'interesse pubblico¹⁸³.

Infatti, se nei procedimenti tradizionali la conoscibilità dell'azione amministrativa si realizza attraverso l'accesso agli atti e ai documenti che ne

¹⁸² S. CASSESE, *La pubblica amministrazione d'innanzi alle transizioni*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 6, 2024, pp.818-820 osserva che «per comprendere il modo in cui le amministrazioni rispondono ai cambiamenti indotti dalle transizioni, bisogna ricordare che le pubbliche amministrazioni sono rette dal diritto amministrativo [...]. Tuttavia, mentre le pubbliche amministrazioni sono più dipendenti dalla legge e dalla società, il diritto amministrativo è più dipendente dalla politica: di qui tensioni tra i due elementi.».

¹⁸³ L. PELLIZZONI, *Governance digitale: fondamenti teorici e il ruolo di legislatore e interpreti*, in *CERIDAP*, 3, 2025, pp.400 ss.

costituiscono il fondamento, nell'ambito dei processi decisionali automatizzati si pone il problema di individuare quali elementi tecnici debbano essere resi accessibili al fine di garantire un'effettiva comprensione del procedimento seguito dall'amministrazione¹⁸⁴.

Si distinguono due categorie di algoritmi adoperati nella prassi amministrativa, deterministici e predittivi.

Gli algoritmi deterministici operano sulla base di regole e istruzioni previamente definite dal programmatore, pertanto, a fronte dei medesimi dati di input, il procedimento conduce sempre al medesimo risultato, secondo un percorso logico interamente predeterminato e verificabile¹⁸⁵.

In questa fattispecie, la decisione assunta dall'algoritmo si fonda sull'interazione tra *small data*, ed è per questo che può essere ricostruita attraverso l'analisi delle regole che ne disciplinano il funzionamento, garantendo un elevato grado di prevedibilità e trasparenza¹⁸⁶.

¹⁸⁴ R. CAVALLO PERIN e I. ALBERTI, *Il diritto dell'amministrazione digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2020, pp.124-125.

¹⁸⁵ M. PALMA, *Gli algoritmi dell'amministrazione pubblica e l'amministrazione pubblica degli algoritmi*, in *Rivista Italiana di informatica e diritto*, 2022, 2, p.40, «L'impiego di questo tipo di algoritmi, può certamente contribuire in maniera sensibile all'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Esso consente ad esempio, di accelerare lo svolgimento del procedimento con evidenti positive conseguenze sul rispetto dei termini di conclusione e, più in generale, agevola la gestione di grandi quantità di informazioni, altrimenti rimessa alle capacità dei sigoli e pochi funzionari, con auspicato miglioramento del servizio reso» Cons. Stat. n.2270/2019, Cit.

¹⁸⁶ «Si considerano sotto questo punto le sanzioni automatiche disciplinate dal codice della strada e relative all'eccesso di velocità, o in tempi più recenti, al mancato pagamento della polizza assicurativa R.C.A., oppure le procedure relative le aste elettroniche [...]». G.AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, 2018, Napoli, p.36 Cit.; Sul punto anche P. CERBO, *Infrazioni stradali accertate mediante autovelox e contestazione immediata*, in *Foro*, 2001, 5, pp.1661 ss.

La seconda categoria comprende gli algoritmi predittivi, frequentemente sviluppati mediante tecniche di *machine learning*¹⁸⁷; questi sono basati su un codice sorgente e su un modello matematico.

Sebbene il funzionamento generale del modello sia definito dal programmatore, il processo che conduce alla decisione finale può risultare più difficile da ricostruire e interpretare, a causa della presenza di processi di elaborazione fondati sull'analisi dei dati e sull'individuazione autonoma di relazioni statistiche¹⁸⁸; «l'opacità aumenta all'aumentare della complessità dei sistemi»¹⁸⁹.

Tuttavia, in entrambi gli algoritmi il funzionamento del sistema trova espressione nel codice sorgente del *software*¹⁹⁰, ossia nell'insieme delle istruzioni informatiche che disciplinano il processo di elaborazione dei dati e conducono alla produzione del risultato finale.

¹⁸⁷ Sul punto L. PELLIZZONI, *Governance digitale: fondamenti teorici e il ruolo di legislatore e interpreti*, in *CERIDAP*, 3, 2025, p.392 «ossia la capacità della macchina di migliorare la sua performance con l'esperienza, utilizzando algoritmi che apprendono da dati specifici per il problema, permettendo alla macchina di trovare soluzioni e schemi d'azione senza che ciò è stato programmato in maniera specifica» Cit.

¹⁸⁸ Questo fenomeno, in cui non è sempre possibile definire le logiche che hanno costituito una decisione, caratterizza la *black box society*, sul punto di veda S. DEL GATTO, *Potere algoritmico, digital welfare state e garanzie per gli amministratori. I nodi ancora da sciogliere*, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 2020, pp. 829-855.

¹⁸⁹ E. CARLONI, *Critica dell'amministrazione artificiale*, Bologna, 2026, p.139 Cit.

¹⁹⁰ *World Intellectual Property Organization (WIPO)*, all'interno del *Model Provisions on the Protection of Computer Software*, del 1978, ha sancito che per *software* si intende «a set of instructions capable, when incorporated in a machine-readable medium, of causing a machine having information-processing capabilities to indicate, perform or achieve a particular function, task, or result». Sul punto si veda G. CARULLO, *L'amministrazione quel piattaforma dei servizi digitali*, Napoli, 2022, pp.15 ss; Le amministrazioni devono dotarsi di beni materiali e immateriali, per erogare i servizi tramite internet, per cui l'hardware «comprende tutte le risorse che sono direttamente e immediatamente utilizzate dall'utente per la fruizione del servizio», mentre il software «comprende tutti i restanti elementi invisibili ai c e che sono di supporto e alla base dei consumatori finali e che sono di supporto ed alla base degli applicativi di cui alla prima categoria». Dunque l'hardware e i *software* garantiscono l'elaborazione e la memorizzazione dei dati.

Nel contesto italiano, gli algoritmi trovano crescente applicazione nell'ambito dell'azione amministrativa, incidendo sia sulla fase istruttoria sia sulla fase decisoria del procedimento.

Gli algoritmi decisori intervengono direttamente nella formazione del provvedimento finale, determinando l'esito del procedimento sulla base dell'applicazione automatizzata di criteri e parametri previamente definiti.

Per tale motivo, un significativo ambito di applicazione è rappresentato dal settore dei contratti pubblici, disciplinato dal Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 18 aprile 2016, n.50) che ha introdotto diversi strumenti di digitalizzazione e automatizzazione delle procedure di affidamento.

In particolare, l'art. 56 disciplina le aste elettroniche, mentre l'art.58 regola le piattaforme telematiche di negoziazione¹⁹¹.

Entrambi gli strumenti digitali consentono l'interazione tra operatori economici e sistemi informatici nell'ambito delle procedure di gara, nel rispetto dei principi di trasparenza, semplificazione ed efficacia richiamati dall'art.52 del medesimo decreto.

Tali strumenti sono stati introdotti con l'obiettivo di rendere più efficiente e competitiva l'azione amministrativa, consentendo di «ampliare il numero dei partecipanti alle gare, superando i limiti delle frontiere nazionali e il c.d. localismo nell'aggiudicazione degli appalti mediante la creazione di una sorta di “cyberspace” accessibile a tutti i soggetti interessati, riducendo la possibilità di corruzione in quanto garantiscono l'applicazione oggettiva delle norme e di parametri ben determinati»¹⁹².

¹⁹¹ S. CRESTA, *Procedure elettroniche e strumenti di acquisto telematici nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Urb e appalti*, 2016, pp.981-992.

¹⁹² G.AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, 2018, Napoli, p.42. Tale ricostruzione mette in luce come la telematizzazione delle procedure di gara non rappresenti un mero strumento di innovazione tecnologica, ma costituisca un mezzo funzionale al

L'impiego di algoritmi e sistemi automatizzati non si limita, tuttavia, al settore degli appalti pubblici.

Analoghe forme di automazione decisionale trovano applicazione nei procedimenti finalizzati all'individuazione dei destinatari di sovvenzioni e contributi pubblici¹⁹³, nonché nei processi di determinazione delle tariffe e di pianificazione e programmazione dei servizi pubblici¹⁹⁴, per esempio nel settore dei trasporti e sanitario si registra inoltre un crescente impiego anche in ambito ambientale¹⁹⁵, ai fini dell'attività di monitoraggio, ed edilizio.

Inoltre, il ricorso agli strumenti algoritmici assume rilievo anche nell'ambito dell'attività istruttoria, fase nella quale l'amministrazione acquisisce ed elabora gli elementi necessari ai fini dell'adozione del provvedimento finale¹⁹⁶.

perseguimento dei principi di concorrenza, trasparenza e imparzialità. L'utilizzo di piattaforme digitali, infatti, amplia l'accesso al mercato degli appalti pubblici, favorisce la partecipazione degli operatori economici anche su scala sovranazionale e riduce il margine di discrezionalità nelle operazioni di gara, grazie all'automazione delle procedure e alla tracciabilità delle operazioni. Sul punto anche L. CASINI, *Il futuro dello Stato Digitale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2024,2, pp.431-465.

¹⁹³ Il meccanismo di attribuzione dei fondi per lo spettacolo, FUS, adottato con decreto ministeriale del MIBACT, 1 luglio 2014, n.163, ha previsto delle formule algoritmiche complesse capaci di valutare molti dati, e di ripartire il fondo. Il Cons. Stato, sez. VI, 30 novembre 2016, n.5035, ha attribuito piena rilevanza e coerenza all'algoritmo adottato.

¹⁹⁴ Significative applicazioni degli strumenti algoritmici si riscontrano nei settori idrico ed energetico. In particolare, le autorità di regolazione hanno fatto ricorso a sistemi automatizzati per la determinazione delle tariffe sulla base di parametri oggettivi, quali i livelli di consumo e la capacità di autoproduzione degli utenti. Sul punto, il TAR Lazio, sez. III, 28 dicembre 2015, n.14619, ha evidenziato come «[...] tale sistema è capace di incrementare progressivamente l'incentivo in funzione della produzione e del fisiologico invecchiamento degli impianti, assoggettati nel corso del tempo a una diminuzione di produttività».

¹⁹⁵ Sul tema si rinvia a M. LEGGIO, *Gli algoritmi al servizio della decisione ambientale. Vantaggi e nuove prospettive*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 3, pp. 925-953.

¹⁹⁶ G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, 2018, Napoli, pp.57 ss., osserva che *Google scholar* costituisce uno dei principali motori di ricerca accademici utilizzati per l'individuazione di contributi scientifici, consentendo l'accesso a un'ampia gamma di pubblicazioni provenienti da riviste, volumi, atti di convegno, tesi di dottorato istituzionali. Tuttavia, la dottrina ha evidenziato alcuni limiti dello strumento, tra cui la scarsa trasparenza dei criteri di indicizzazione e di *ranking* dei risultati, la presenza di duplicazioni o riferimenti bibliografici incompleti, nonché l'assenza di un controllo qualitativo uniforme sulle fonti reperite. Inoltre, il numero delle citazioni riportato dalla piattaforma non sempre riflette accuratamente l'impatto scientifico effettivo delle pubblicazioni, poiché può includere

In tale prospettiva, gli algoritmi possono essere impiegati per la raccolta, la selezione e la verifica delle informazioni rilevanti, nonché per l'individuazione di situazioni anomale o per la predisposizione di graduatorie e classificazioni sulla base di criteri oggettivi.

In tali ipotesi, il sistema algoritmico non sostituisce necessariamente la valutazione dell'amministrazione, ma svolge una funzione di supporto capace di incidere significativamente sulla formazione della volontà amministrativa.

L'estensione dell'impiego di algoritmi nell'esercizio della funzione amministrativa determina, dunque, un mutamento delle modalità di formazione della decisione pubblica, rendendo necessario adattare gli strumenti tradizionali di garanzia alla nuova realtà tecnologica¹⁹⁷.

Se, infatti, nei procedimenti amministrativi "convenzionali" la conoscibilità dell'azione amministrativa è assicurata mediante l'accesso agli atti e ai documenti del procedimento, nei processi decisionali automatizzati diviene centrale individuare quali elementi del sistema algoritmico debbano essere resi conoscibili, ponendo al centro del dibattito la qualificazione del *software* e del codice sorgente quali possibili oggetti del diritto di accesso.

documenti privi di *review* o provenienti da archivi non sottoposti a valutazione scientifica. Il TAR, Lazio, sez. III-bis, 30 ottobre 2017, n.10805, ha annullato la classificazione della rivista, in quanto non definisce i dati che ha preso in riferimento nella costruzione degli indici. Sul punto V. GASPARINI CASARI, *La valutazione delle riviste giuridiche*, in *Diritto dell'economia*, 2011, pp.673 ss.

¹⁹⁷ E. PROSPERETTI, *Accesso al software e al relativo algoritmo nei procedimenti amministrativi e giudiziali. Un'analisi a partire da due pronunce del TAR Lazio*, in *Diritto dell'Informazione e dell'informatica*, 4, 2019, pp.979 ss.; Sul punto anche G. SARTOR *L'intelligenza artificiale e il diritto*, Torino, 2021, osserva come l'utilizzo di sistemi algoritmici nella funzione amministrativa non determini una sostituzione dell'attività decisionale umana, bensì una trasformazione delle modalità attraverso cui la volontà amministrativa viene formata. Ne consegue l'esigenza di adattare i principi tradizionali del procedimento amministrativo – in particolare quelli di trasparenza, motivazione, partecipazione e controllo giurisdizionale – alle peculiarità delle decisioni supportate da strumenti di intelligenza artificiale.

2. La conoscibilità del codice sorgente nell'amministrazione algoritmica

Nel processo d'informatizzazione della Pubblica Amministrazione, si è sottolineato come il codice sorgente ha assunto una rilevanza centrale nello svolgimento dell'attività amministrativa.

Ne consegue che il diritto di accesso non può limitarsi alla mera conoscenza dell'esito del procedimento in cui si sia impiegato un algoritmo, ma deve estendersi a tutti gli elementi necessari a comprenderne il funzionamento e a verificarne la correttezza¹⁹⁸.

In questa prospettiva, particolarmente significativo, è stato il ruolo dalla giurisprudenza amministrativa, che ha inaugurato un orientamento significativo a partire dalla sentenza del Tar Lazio, sez.III-bis, 27 marzo 2016, n.3769.

Le controversie riguardavano il sistema di reclutamento del personale docente introdotto dalla c.d. riforma «Buona Scuola», L. 13 luglio 2015, n.107, nell'ambito della quale era stato previsto un piano straordinario di assunzioni gestito tramite una piattaforma telematica predisposta dal MIUR.

La vicenda trae origine dalle numerose contestazioni sollevate dai docenti, i quali erano stati assegnati a sedi territoriali lontane da quelle indicate tra le preferenze espresse in fase di candidatura, nonostante ci fosse disponibilità di posti nelle sedi prescelte.

Al fine di comprendere i criteri utilizzati dal sistema per l'assegnazione delle sedi, le organizzazioni sindacali interessate proposero istanza di accesso ai sensi degli artt.22 e ss. della legge n.241 del 1990, chiedendo di prendere visione del

¹⁹⁸ F. BRAVO, *Trasparenza del codice sorgente e decisioni automatizzate*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 4, 2020, pp.693-694; si evidenzia che il codice sorgente costituisce un elemento essenziale della motivazione delle decisioni algoritmiche, poiché solo la sua conoscibilità consente di verificare la correttezza del procedimento automatizzato, la conformità dell'algoritmo ai principi di diritto, nonché l'effettivo esercizio del diritto di accesso e di difesa del destinatario del provvedimento.

codice sorgente posto alla base dell'algoritmo attraverso cui operava la piattaforma.

L'amministrazione si limitò a fornire una sintetica descrizione del funzionamento dell'algoritmo mediante un *memorandum*, negando, invece, l'accesso al codice sorgente¹⁹⁹.

Il diniego veniva giustificato sulla base di due argomentazioni: da un lato, l'impossibilità di qualificare il codice sorgente come documento amministrativo; dall'altro, la circostanza che il *software* fosse stato sviluppato da un soggetto privato e risultasse pertanto tutelato dalla disciplina in materia di proprietà intellettuale.

D'innanzi a questa complessa fattispecie, il TAR Lazio adottò una decisione destinata a incidere profondamente sul rapporto tra attività amministrativa e strumenti algoritmici.

Accogliendo il ricorso, il giudice riconobbe per la prima volta la riconducibilità del codice sorgente alla nozione di documento amministrativo di cui all'art. 22, comma 1, lett. d), legge n. 241/1990, affermando che l'accesso ad esso costituisce uno strumento indispensabile, in quanto «funzionale alla tutela giurisdizionale»²⁰⁰.

¹⁹⁹ G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, 2018, Napoli, pp.141 ss., evidenzia la portata innovativa della pronuncia del TAR Lazio, sez. III-bis, n. 3769, che ha ricondotto l'algoritmo alla categoria del documento informatico, facendolo rientrare nella nozione ampia di documento amministrativo assoggettato al diritto di accesso. L'Autore sottolinea come tale qualificazione rappresenti un passaggio fondamentale per garantire la trasparenza dei processi decisionali automatizzati, pur nel rispetto dei limiti individuati dal giudice amministrativo, il quale ha precisato «che delle informazioni dovrà essere fatto un uso appropriato, ossia esclusivamente un uso funzionale all'interesse fatto valere con l'istanza di accesso».

²⁰⁰ E. PROSPERETTI *Accesso al software e al relativo algoritmo nei procedimenti amministrativi e giudiziali. Un'analisi a partire da due pronunce del TAR Lazio*, in *Diritto dell'Informazione e dell'informatica*, 4, 2019, pp.984 ss. per cui «la conoscibilità dell'algoritmo costituisce un presupposto necessario per verificare la correttezza dell'azione amministrativa automatizzata». Secondo il giudice amministrativo, la mera conoscenza del risultato finale del procedimento non

Il riconoscimento del codice sorgente quale documento amministrativo si fonda su un'interpretazione estensiva dell'art.22, L.241/1990²⁰¹, in cui si definisce «per documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse [...]».

Partendo da tale definizione, il TAR Lazio ha ritenuto che il codice sorgente, pur essendo espresso mediante linguaggio informatico, costituisce una rappresentazione delle regole che governano l'azione amministrativa automatizzata, e, pertanto, rientri nell'ambito oggettivo del diritto di accesso.

L'orientamento del Tar Lazio è stato condiviso dal Consiglio di Stato che ha qualificato l'algoritmo quale «atto amministrativo ad elaborazione elettronica»²⁰², ponendosi in linea con il principio di trasparenza dell'azione amministrativa.

In tale prospettiva, «l'amministrazione come casa di vetro si pone come naturale antagonista non solo dell'opacità che deriva dall'indubbia complessità degli algoritmi [...], ma soprattutto di quella scatola nera, (*black box*) che

consente al destinatario del provvedimento di ricostruire il percorso logico seguito dal sistema né di individuare eventuali errori, anomalie o violazioni dei criteri normativi applicabili. L'accesso al codice sorgente assume, pertanto, una funzione strumentale rispetto alla possibilità di esercitare un'effettiva tutela davanti al giudice.

²⁰¹ Si veda R. CAVALLO PERIN e I. ALBERTI, *Il diritto dell'amministrazione digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2025, pp.155-156, «l'algoritmo o il *software* che lo esegue per la rilevanza pubblicistica sono ritenuti documenti amministrativi (art.22, lett. d, L. 241/1990), tale soluzione che garantisce che anche verso tali "rappresentazioni del contenuto di atti" siano riconosciute le relative garanzie e facoltà, come i diritti di partecipazione e di accesso agli atti infraprocedimentali (ivi compreso il "codice sorgente": TAR Lazio, sez. II-bis, 27 marzo 2016, n.3769)». Sul punto anche E. CARLONI, *I principi di legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2020, 2, p. 276, ed anche Cons. Stat. nn.2270 e 2271 ha individuato i principi fondamentali che devono accompagnare l'utilizzo degli algoritmi nell'ambito dell'attività amministrativa, riconducibili alla trasparenza e conoscibilità dell'algoritmo, alla possibilità di verificare il percorso logico seguito dal sistema e alla necessaria supervisione dell'amministrazione sul processo decisionale automatizzato.

²⁰² Cons Stato, sez. VI, 8 aprile 2019, n.2270.

intrinsecamente connota soprattutto gli algoritmi di *deep learnig*, in cui l'opacità [...] non permette di ricostruire la logica su cui si fonda la decisione algoritmica»²⁰³.

Tuttavia, il linguaggio tecnico attraverso cui è espresso il codice sorgente dell'algoritmo risulta generalmente incomprensibile ai destinatari dell'azione amministrativa.

Per tale ragione, il Consiglio di Stato, ha valorizzato una concezione sostanziale del principio di trasparenza, affermando che la conoscibilità dell'algoritmo deve accompagnarsi alla sua intelligibilità.

A tal fine, «[...] la formula tecnica che di fatto rappresenta l'algoritmo» dev'essere corredata «da spiegazioni che la traducono nella “regola giuridica” ad essa sottesa e che la rendono leggibile e comprensibile»²⁰⁴.

Ciononostante, la conoscibilità dell'algoritmo, non può tradursi in un accesso indiscriminato agli elementi tecnici del sistema, dovendo essere coordinata con la tutela degli interessi contrapposti, quali la proprietà intellettuale, il segreto industriale e la sicurezza informatica.

Ne deriva la necessità di individuare un equilibrio tra l'esigenza di controllo democratico sull'esercizio del potere pubblico e la protezione delle informazioni riservate.

²⁰³ A. TRONCI, *Le nuove frontiere della trasparenza nell'amministrazione algoritmica*, in *Federalismi*, 9, 20225, p.151, Sul punto anche E. CARLONI, *I principi di legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2020, 2, p.276, ed anche Cons. Stat. nn. 2270 e 2271 ha individuato i principi fondamentali che devono accompagnare l'utilizzo degli algoritmi nell'ambito dell'attività amministrativa, riconducibili alla trasparenza e conoscibilità dell'algoritmo, alla possibilità di verificare il percorso logico seguito dal sistema e alla necessaria supervisione dell'amministrazione sul processo decisionale automatizzato.

²⁰⁴ Cons. Stato, 4 febbraio 2020, n.881. La sentenza rappresenta pertanto uno dei principali approdi giurisprudenziali in materia di amministrazione algoritmica, poiché afferma il principio della piena conoscibilità e intelligibilità della decisione automatizzata.

Equilibrio che assume particolare rilevanza nell'attuale evoluzione dei sistemi di intelligenza artificiale.

3. Trasparenza algoritmica e tutela della proprietà intellettuale: i limiti all'accesso al codice sorgente

Il riconoscimento del codice sorgente quale documento amministrativo non esaurisce le questioni giuridiche connesse alla sua conoscibilità.

Un altro rilevante profilo problematico riguarda il delicato bilanciamento tra il principio di trasparenza amministrativa, sancito dalla legge n. 241 del 1990 e dal d.lgs. n. 33 del 2013, e la tutela del segreto industriale, del *know-how* aziendale e dei diritti di proprietà intellettuale riconosciuti dall'ordinamento.

La questione assume rilievo differente a seconda che il *software* utilizzato dall'amministrazione sia stato acquisito da un operatore economico privato oppure sviluppato per conto della pubblica amministrazione.

Nel primo caso prevale l'esigenza di tutelare il patrimonio tecnologico dell'impresa fornitrice, la quale conserva, salvo diversa previsione contrattuale, la titolarità dei diritti patrimoniali sul programma per elaboratore.

I contratti pubblici relativi alla fornitura di *software* prevedono frequentemente specifiche clausole di riservatezza volte a impedire la divulgazione del codice sorgente, in quanto lo stesso può costituire il nucleo essenziale del patrimonio informativo dell'impresa e racchiude soluzioni tecniche, algoritmi e conoscenze suscettibili di conferire un vantaggio competitivo sul mercato²⁰⁵.

²⁰⁵A. VANZETTI, *Manuale di diritto industriale*, Milano, 2024. Secondo l'A., la segretezza del codice sorgente impedisce che avvengano furti di idee e violazioni del diritto d'autore, inoltre il

Tale tutela trova fondamento nel Codice della proprietà industriale, il d.lgs. n.30, 10 febbraio 2005, che riconosce protezione giuridica alle informazioni aziendali segrete aventi valore economico, purché sottoposte a misure ragionevoli di riservatezza.

Parallelamente, il *software* è protetto dal diritto d'autore ai sensi della legge 22 aprile 1941, n.633²⁰⁶, come modificata dal d.lgs. 31 dicembre 1992, n.518 che equipara i programmi per elaboratore alle opere dell'ingegno, attribuendo al titolare il diritto esclusivo di riproduzione, modifica, distribuzione e sfruttamento economico del programma.

In tale contesto, il diritto di accesso non può tradursi in uno strumento idoneo a compromettere la tutela dei segreti commerciali o della proprietà intellettuale.

Tale impostazione trova un significativo riscontro anche nel diritto dell'Unione europea.

Sebbene il considerando 63 del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR) riguardi il diritto di accesso ai dati personali di cui all'art.15 e non l'accesso ai documenti amministrativi, la disposizione afferma espressamente che l'esercizio di tale diritto non deve pregiudicare i diritti e le libertà altrui, inclusi i segreti commerciali e i diritti di proprietà intellettuale, con particolare riferimento al diritto d'autore che tutela il software e il relativo codice sorgente.

codice in formato binario rende difficile comprenderne il funzionamento. Il codice sorgente infine contiene al suo interno credenziali, dati sensibili e chiavi API, la sua segretezza garantisce la conformità alla normativa privacy.

²⁰⁶ Legge 22 aprile 1941, n.633, Legge sul diritto d'autore, artt.64 *bis* e ss. disciplinano la protezione giuridica dei programmi per elaborare (software) e delle banche dati.

Ne consegue che l'ordinamento europeo esclude che il diritto di accesso possa tradursi in un obbligo generalizzato di divulgazione del codice sorgente, imponendo, piuttosto, un bilanciamento tra le esigenze di trasparenza e di tutela del patrimonio tecnologico del titolare²⁰⁷.

La disciplina europea risulta perfettamente coerente con l'orientamento della giurisprudenza amministrativa italiana, che ammette l'ostensione del codice sorgente solo quando essa sia effettivamente necessaria per garantire il diritto di difesa o il controllo sulla legittimità della decisione amministrativa automatizzata.

La giurisprudenza amministrativa²⁰⁸, in particolare, ha evidenziato come questi dinamici cambiamenti debbano essere tutelati.

L'ostensione del codice sorgente deve essere oggetto di un attento bilanciamento tra il principio di trasparenza e la necessità di preservare informazioni tecniche riservate, evitando che l'accesso si traduca in una indebita divulgazione del patrimonio tecnologico dell'operatore economico²⁰⁹.

²⁰⁷ F. BRAVO, *Trasparenza del codice sorgente e decisioni automatizzate*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 4, 2020, p.700.

²⁰⁸ Cons. Stat. sez. V, 5 marzo 2020, n.1604, la sentenza ha chiarito che tutte le informazioni attinenti il *software* e il codice sorgenti, devono essere ricavabili dal bando di gara «Le prescrizioni stabilite nella *lex specialis* vincolano non solo i concorrenti, ma anche la stessa amministrazione, che non conserva margini di discrezionalità nella loro concreta attuazione, né può disapplicarle, neppure quando alcune di queste regole risultino inopportune o incongrue o comunque superate, fatta salva naturalmente la possibilità di procedere all'annullamento del bando nell'esercizio del potere di autotutela».

²⁰⁹ F. BRAVO, *Trasparenza del codice sorgente e decisioni automatizzate*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 4, 2020, pp.700 ss., Sul punto anche S. CASSESE, *La pubblica amministrazione dinanzi alle transizioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2024, p.820 che evidenzia come «i cambiamenti introdotti dalle transazioni, che si aggiungono ai cambiamenti incrementali prodotti dagli uffici pubblici, richiedono un cambiamento di metodo nello studio dei corpi amministrativi».

Particolare rilievo assume, il c.d. accesso difensivo, disciplinato dall'art.24, comma 7, della legge n.241 del 1990.

In tali ipotesi, la tutela del segreto industriale non costituisce un limite assoluto all'ostensione, dovendo l'amministrazione procedere a un concreto bilanciamento tra l'interesse alla riservatezza dell'operatore economico e il diritto di difesa del richiedente.

Ne consegue che, qualora la conoscenza del codice sorgente risulti indispensabile ai fini della tutela di una posizione giuridica soggettiva o per contestare la legittimità di una decisione amministrativa automatizzata, l'accesso può essere riconosciuto nei limiti strettamente necessari, adottando, ove possibile, misure idonee a salvaguardare le informazioni riservate non rilevanti ai fini della difesa²¹⁰.

Diversa, è l'ipotesi del *software* realizzato specificamente per una pubblica amministrazione.

In tale circostanza assumono particolare rilievo gli artt.68 e 69 del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs. n.82/2005), i quali costituiscono il principale riferimento normativo in materia di valorizzazione e riuso del *software* pubblico²¹¹.

²¹⁰ Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 2021, n.4, secondo cui la tutela del segreto tecnico e commerciale non esclude in via assoluta l'accesso difensivo previsto dall'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990, dovendo l'amministrazione verificare in concreto l'indispensabilità della documentazione richiesta ai fini dell'esercizio del diritto di difesa.

²¹¹ Sul punto E. PROSPERETTI, *Accesso al software e al relativo algoritmo nei procedimenti amministrativi e giudiziali. Un'analisi a partire da due pronunce del TAR Lazio*, in *Diritto dell'Informazione e dell'informatica*, 4, 2019, pp.988 ss.

L'art.68²¹² impone alle amministrazioni, prima dell'acquisizione di programmi informatici, di effettuare una valutazione comparativa tra le diverse soluzioni disponibili sul mercato, privilegiando, ove possibile, il riuso di *software* già sviluppato per altre amministrazioni, il *software* libero o a codice sorgente aperto (*open source*), nonché le soluzioni sviluppate internamente.

Tale disposizione risponde all'esigenza di favorire l'efficienza della spesa pubblica, evitare duplicazioni di sviluppo e promuovere l'interoperabilità tra i sistemi informatici delle amministrazioni²¹³.

Il codice sorgente costituisce un'opera dell'ingegno tutelata dal diritto d'autore ai sensi della L. n.633/1941, la disciplina riconosce al titolare i diritti esclusivi di utilizzazione economica del programma per elaboratore, comprendenti, tra gli altri, la riproduzione, la modifica, la distribuzione e ogni ulteriore forma di sfruttamento economico, nei limiti e alle condizioni stabiliti dalla legge.

²¹² Testualmente l'art.68 CAD stabilisce che «le pubbliche amministrazioni acquisiscono programmi informatici o parti di essi nel rispetto dei principi di economicità e di efficienza, tutela degli investimenti, riuso e neutralità tecnologica, a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra le seguenti soluzioni disponibili sul mercato: a) *software* sviluppato per conto della pubblica amministrazione; b) riutilizzo di software o parti di esso sviluppati per conto della pubblica amministrazione; c) *software* libero o a codice sorgente aperto; d) *software* fruibile in modalità *cloud computing*; e) *software* di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d'uso; f) *software* combinazione delle precedenti soluzioni. 1-bis. A tal fine, le pubbliche amministrazioni prima di procedere all'acquisto, secondo le procedure di cui al codice di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, effettuano una valutazione comparativa delle diverse soluzioni disponibili sulla base dei seguenti criteri: a) costo complessivo del programma o soluzione quale costo di acquisto, di implementazione, di mantenimento e supporto; b) livello di utilizzo di formati di dati e di interfacce di tipo aperto nonché di standard in grado di assicurare l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra i diversi sistemi informatici della pubblica amministrazione; c) garanzie del fornitore in materia di livelli di sicurezza, conformità alla normativa in materia di protezione dei dati personali, livelli di servizio tenuto conto della tipologia di software acquisito. [...]».

²¹³ E. CARLONI, *Critica dell'amministrazione artificiale*, Bologna, 2026, p.152.

L'art. 69²¹⁴ del Codice dell'Amministrazione Digitale, in stretta connessione con la disposizione precedentemente presa in esame, prevede, invece, che i programmi informatici siano realizzati su specifiche dell'amministrazione committente, con oneri a carico della finanza pubblica.

Inoltre, devono essere resi disponibili in formato sorgente, completi della relativa documentazione, ad altre pubbliche amministrazioni che ne facciano richiesta, affinché possano essere riutilizzati senza sostenere ulteriori costi di sviluppo.

La norma introduce, pertanto, un modello di condivisione del patrimonio digitale pubblico fondato sul principio del riuso, perseguendo finalità di economicità, trasparenza, innovazione e razionalizzazione della spesa.

La disciplina del riuso non comporta, tuttavia, un'automatica e indiscriminata divulgazione del codice sorgente nei confronti di chiunque.

La disponibilità del software è, infatti, funzionale principalmente alla cooperazione tra amministrazioni pubbliche e deve, comunque, essere

²¹⁴ Letteralmente l'art. 69, rubricato Riuso delle soluzioni e standard aperti, dispone che «1. Le pubbliche amministrazioni che siano titolari di soluzioni e programmi informatici realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, hanno l'obbligo di rendere disponibile il relativo codice sorgente, completo della documentazione e rilasciato in repertorio pubblico sotto licenza aperta, in uso gratuito ad altre pubbliche amministrazioni o ai soggetti giuridici che intendano adattarli alle proprie esigenze, salvo motivate ragioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa nazionale e consultazioni elettorali. 2. Al fine di favorire il riuso dei programmi informatici di proprietà delle pubbliche amministrazioni, ai sensi del comma 1, nei capitolati o nelle specifiche di progetto è previsto, salvo che ciò risulti eccessivamente oneroso per comprovate ragioni di carattere tecnico-economico, che l'amministrazione committente sia sempre titolare di tutti i diritti sui programmi e i servizi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, appositamente sviluppati per essa. 2-bis. Al medesimo fine di cui al comma 2, il codice sorgente, la documentazione e la relativa descrizione tecnico funzionale di tutte le soluzioni informatiche di cui al comma 1 sono pubblicati attraverso una o più piattaforme individuate dall'AgID con proprie Linee guida».

coordinata con la disciplina in materia di sicurezza informatica, protezione dei dati personali e tutela di eventuali diritti di proprietà intellettuale residui²¹⁵.

3.1. Dalla trasparenza all'intellegibilità: la comprensione delle decisioni amministrative algoritmiche

Occorre soffermarsi sul rapporto tra la conoscibilità del codice sorgente e la concreta possibilità di comprendere il funzionamento del sistema algoritmico impiegato dall'amministrazione.

Il codice sorgente, infatti, è normalmente redatto mediante linguaggi di programmazione altamente specialistici e, nella maggior parte dei casi, non risulta immediatamente comprensibile ai soggetti privi di specifiche competenze informatiche.

Ne consegue che la mera ostensione materiale del codice non appare, di per sé, sufficiente a garantire una forma di trasparenza effettiva, soprattutto quando l'algoritmo sia utilizzato nell'ambito di procedimenti amministrativi destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei cittadini.

La trasparenza amministrativa, pertanto, non si esaurisce nella mera ostensione materiale del codice, ma implica la possibilità che l'interessato possa

²¹⁵ L. STILO, *Commento agli artt. 68 e 69. Codice dell'amministrazione digitale*, Milano, 2025 evidenzia che il principio del riuso mira a valorizzare il patrimonio software delle pubbliche amministrazioni, favorendo la condivisione delle soluzioni informatiche e la riduzione della spesa pubblica. L'autore precisa, tuttavia, che la disponibilità del codice sorgente è funzionale al riutilizzo da parte delle amministrazioni e deve essere coordinata con le esigenze di sicurezza, di protezione dei dati e con gli eventuali limiti derivanti dalla disciplina della proprietà intellettuale.

comprendere il funzionamento dell'algoritmo e verificare le logiche decisionali incorporate nel *software*, soprattutto quando esso incida sull'esercizio di funzioni amministrative o sull'adozione di provvedimenti automatizzati²¹⁶.

In tale prospettiva, è necessario distinguere tra la conoscibilità del codice sorgente e la intellegibilità della decisione algoritmica.

I due concetti, sebbene strettamente collegati, non sono infatti sovrapponibili. L'accesso al codice consente di conoscere la struttura tecnica del programma, ma non necessariamente permette, soprattutto al destinatario della decisione, di comprendere quali dati siano stati utilizzati, quali criteri abbiano assunto rilevanza, quali correlazioni siano state individuate dal sistema e, soprattutto, per quale ragione determinati elementi abbiano condotto a uno specifico risultato. L'effettiva trasparenza dell'azione amministrativa richiede dunque qualcosa di ulteriore rispetto alla mera disponibilità del codice: richiede che il funzionamento del sistema possa essere compreso, ricostruito e verificato.

La distinzione assume particolare rilievo nel caso dei sistemi caratterizzati da un elevato grado di complessità tecnica, nei quali il rischio è che la decisione amministrativa venga percepita dal destinatario come il risultato di un processo

²¹⁶ F. BRAVO, *Trasparenza del codice sorgente e decisioni automatizzate*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 4, 2020, pp.700 ss., il tema della trasparenza del codice sorgente assume particolare rilievo proprio quando il software interviene nel processo decisionale amministrativo, poiché la conoscibilità dello strumento tecnico costituisce una condizione per verificare la correttezza dell'attività amministrativa e per assicurare l'effettività del diritto di difesa.

non intelligibile e, quindi, sostanzialmente sottratto alla possibilità di contestazione.

Il problema non riguarda, pertanto, soltanto la cosiddetta *black box*, intesa come sistema il cui funzionamento interno non è conoscibile, ma anche l'ipotesi in cui le informazioni tecniche siano formalmente disponibili senza risultare concretamente comprensibili per coloro che devono poter verificare la legittimità della decisione.

La prospettiva delineata dal legislatore nazionale trova oggi ulteriore conferma nel diritto dell'Unione europea.

Il Regolamento (UE) 2024/1689, AI Act²¹⁷, pur non disciplinando specificamente il diritto di accesso al codice sorgente, introduce un sistema di obblighi di trasparenza, documentazione tecnica, tracciabilità e supervisione umana per i sistemi di intelligenza artificiale ad alto rischio²¹⁸.

²¹⁷ In particolare, attraverso gli artt. 13, 14, 15 e 22, attribuisce rilievo alla possibilità per l'interessato di ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata nei processi decisionali automatizzati. L'art. 15, paragrafo 1, lettera h), riconosce infatti all'interessato il diritto di ottenere informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché sulle conseguenze previste di tale trattamento. Tale previsione deve essere letta in collegamento con l'art. 22, che disciplina le decisioni basate unicamente sul trattamento automatizzato e prevede specifiche garanzie a tutela dell'interessato.

²¹⁸ G. SARTOR *L'intelligenza artificiale e il diritto*, Torino, 2021. In particolare, assumono rilievo l'art. 11, relativo alla documentazione tecnica che i fornitori devono predisporre per i sistemi di IA ad alto rischio; l'art. 12, concernente la conservazione delle registrazioni (logging) e la conseguente tracciabilità del funzionamento del sistema; l'art. 13, che introduce specifici obblighi di trasparenza e di informazione nei confronti dei deployer, al fine di consentire una corretta interpretazione degli output prodotti dal sistema; l'art. 14, che disciplina le misure di supervisione umana (human oversight) necessarie a garantire un utilizzo consapevole e controllato dei sistemi di IA ad alto rischio; nonché l'art. 15, relativo ai requisiti di accuratezza, robustezza e cibersecurity.

Sebbene tali disposizioni non configurino un autonomo diritto di accesso al codice sorgente, esse contribuiscono a rafforzare i principi di verificabilità, controllabilità e accountability dei sistemi di intelligenza artificiale, assumendo particolare rilevanza anche con riferimento all'impiego di tali tecnologie nell'ambito dell'esercizio della funzione amministrativa.

A conferma di tale evoluzione si pone la recente sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 5 giugno 2026, n. 4520, la quale ha ulteriormente precisato i limiti dell'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale nell'attività amministrativa²¹⁹.

La pronuncia ha affermato che il ricorso ad algoritmi e sistemi di IA è compatibile con i principi di legalità, imparzialità e buon andamento, soltanto ove l'amministrazione conservi un effettivo controllo umano sul procedimento e sia in grado di ricostruire e spiegare il processo decisionale seguito dal sistema.

La decisione algoritmica deve pertanto risultare verificabile attraverso un'adeguata documentazione tecnica e non può risolversi in una "*black box*" sottratta al sindacato del giudice e all'esercizio del diritto di difesa dei destinatari.

La pronuncia rafforza così il collegamento tra trasparenza amministrativa, spiegabilità dell'algoritmo e *accountability* dell'amministrazione, ponendosi in linea con gli obblighi di documentazione, tracciabilità e supervisione umana previsti dal Regolamento.

Tali previsioni rafforzano l'esigenza che anche le pubbliche amministrazioni siano in grado di controllare, rendere intellegibili e motivare il funzionamento degli strumenti algoritmici impiegati nell'esercizio delle proprie funzioni, così

²¹⁹ Particolarmente significativa, sotto questo profilo, è la recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 27 febbraio 2025, causa C-203/22, *Dun & Bradstreet Austria*. La Corte ha precisato che le informazioni sulla logica utilizzata in un processo decisionale automatizzato devono essere fornite in modo tale da consentire all'interessato di comprendere concretamente come la decisione sia stata adottata e di poterla contestare efficacemente. Secondo la Corte, non è sufficiente comunicare semplicemente l'algoritmo o fornire una descrizione astratta del suo funzionamento: occorre invece illustrare la procedura e i principi concretamente applicati, in modo da consentire all'interessato di comprendere quali dati siano stati utilizzati e come essi abbiano contribuito alla determinazione del risultato. La stessa Corte ha evidenziato che, in determinate circostanze, può risultare particolarmente utile spiegare come una variazione dei dati personali presi in considerazione avrebbe potuto determinare un risultato differente.

da garantire la verificabilità delle decisioni automatizzate e la tutela dei diritti dei destinatari.

In tale prospettiva, la conoscibilità del codice sorgente rappresenta uno strumento volto a garantire la verificabilità dell'azione amministrativa e il controllo sulla correttezza delle decisioni algoritmiche, senza sacrificare indebitamente i diritti di proprietà intellettuale e gli interessi economici meritevoli di tutela²²⁰.

4. Considerazioni conclusive: il bilanciamento tra trasparenza e riservatezza nell'era digitale

L'evoluzione normativa e giurisprudenziale esaminata evidenzia come la trasparenza amministrativa nell'ambito dei sistemi algoritmici e di intelligenza artificiale, non possa essere interpretata come una mera esigenza di accessibilità ai dati o al codice sorgente, ma debba essere intesa quale condizione necessaria per garantire la comprensibilità, la verificabilità e la legittimità della decisione pubblica automatizzata.

²²⁰ Sul punto assume particolare rilievo la sentenza del TAR Lazio, sez. III-bis, 1 luglio 2020, n. 7526, nella quale il giudice amministrativo ha affermato che l'esigenza di tutela del *know-how*, dei segreti commerciali e dei diritti di proprietà intellettuale del fornitore del software non può tradursi in un limite assoluto all'esercizio del diritto di accesso. Quando il codice sorgente costituisce un elemento indispensabile per verificare la correttezza dell'azione amministrativa e per l'esercizio del diritto di difesa, l'interesse conoscitivo del richiedente prevale sulla riservatezza commerciale, purché l'ostensione sia limitata a quanto strettamente necessario per la tutela della posizione giuridica fatta valere.

Questa esigenza deve essere bilanciata con la tutela degli interessi contrapposti, quali la proprietà intellettuale, il segreto industriale e la sicurezza dei sistemi informatici, che si stanno confrontando con i nuovi detentori del potere, ovvero le *Big Tech*²²¹.

Questi colossi hanno modificato le logiche di mercato e hanno introdotto nuove regole, diritti e libertà sui singoli, avendo dunque potere legislativo, esecutivo e giudiziario, in quanto possono erogare sanzioni, sospendere o disattivare gli account²²².

In questo quadro, è diventato fondamentale garantire alle autorità pubbliche forme d'intervento nei confronti di queste aziende²²³ ed è così che il diritto Europeo le ha regolate inizialmente attraverso atti di *soft law*, quindi non vincolanti e spesso con incertezze interpretative e applicative²²⁴, in seguito con

²²¹ Aziende come *Amazon, Meta, Apple, Google, Microsoft*.

²²² Sui poteri digitali, F. OLIVIERI, *Macchina Mundi. Per una regolazione democratica dei poteri digitali*, Modena, 2025; Sul punto anche L. CASINI, *Il futuro dello Stato Digitale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, 2024, pp.431-465, in una nota dichiarazione Zuckemberg a Vox, nel 2018, ha affermato che la sua compagnia è assimilabile ad uno Stato, in quanto ha proprie regole, una propria amministrazione e anche dei giudici, al fine di avvalorare questa concezione, nel 2020 ha istituito l'*Oversight Board* (spesso definito dai media la "Corte Suprema" di *Facebook*), ovvero un organismo indipendente finanziato dall'azienda, ma i cui membri operano come giudici esterni. Sul tema anche L. TORCHIA, *Il potere digitale*, Bologna, 2026.

²²³ Il potere sanzionatorio è stato adoperato dalla Commissione europea nei confronti di Google, nel 2017. Nello specifico, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha confermato in via definitiva la maxi-multa da 4,125 miliardi di euro a carico di Google (e della società madre *Alphabet*) per abuso di posizione dominante con il sistema operativo *Android*.

²²⁴ Sul ruolo della *Soft law*, in ambito di intelligenza artificiale, P. INTURRI, *Intelligenza artificiale e soft law. Il ruolo dei codici di comportamento nell'Artificial Intelligence Act*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2025, pp.475-495.

atti di *hard law*, ovvero dotati di piena obbligatorietà e applicazione giudiziaria²²⁵.

Il legislatore europeo, attraverso questi interventi ha voluto realizzare un «modello etico, filosofico e giuridico di governo della tecnologia e, al tempo stesso, esprimere il desiderio di affermare una sovranità digitale regolatoria rispetto ai poteri privati e ad altri blocchi geopolitici»²²⁶.

In particolare l'Unione, si è impegnata a generare una «sovranità regolatoria orientata dall'umanesimo digitale»²²⁷, che si pone come obbiettivo la tutela dei diritti dei singoli e della democrazia, per generare un mercato equo e sicuro²²⁸.

²²⁵ In particolare, rilevante è stata l'approvazione del Digital Service Act Package, il 27 ottobre 2022, che comprende: *Data Governance Act* (Dga), Regolamento (UE) 2022/868, *Digital Markets Act* (Dma), Regolamento (UE) 2022/1925, il *Digital Services Act* (Dsa), Regolamento (UE) 2022/2065. Questi interventi normativi, hanno previsto maggiore concorrenza tra i partecipanti al mercato, evitando la formazioni di posizioni dominanti, imponendo obblighi d'informazione agli utenti. Rilevante, è anche *L'Artificial Intelligence Act*, Regolamento (UE) 2024/1689. A questi vanno aggiunti la Dichiarazione sull'intelligenza artificiale adottata dal G7 a Hiroshima, il 30 ottobre 2023, *Hiroshima AI Process*, a cui è seguita l'emanazione dei Principi Guida e del Codice di Condotta, per chi sviluppa sistemi di intelligenza artificiale

²²⁶ F. FAINI, *Umanesimo digitale e sovranità regolatoria: il governo dell'intelligenza artificiale tra diritto europeo e nazionale*, in *Federalismi*, 2025, p.66 Cit.; Le *Guidelines on the scope of obligations for providers of general-purpose AI models under the AI Act*, sono state pubblicate il 18 luglio 2025, per assistere i fornitori nell'adempimento degli obblighi del Regolamento europeo.

²²⁷ L'espressione «umanesimo digitale», fa riferimento alla capacità di un ordinamento giuridico di definire e imporre autonomamente regole per la disciplina delle tecnologie digitali, ispirandosi a un modello che pone la persona e la tutela dei diritti fondamentali al centro dello sviluppo tecnologico. Nel contesto dell'Unione europea, tale approccio si traduce nell'adozione di una regolazione volta a coniugare innovazione, competitività economica e protezione di valori quali la dignità umana, la privacy, la non discriminazione, la trasparenza e la responsabilità degli operatori digitali, distinguendosi da modelli prevalentemente orientati al mercato o al controllo statale delle tecnologie; F. FAINI, *Umanesimo digitale e sovranità regolatoria: il governo dell'intelligenza artificiale tra diritto europeo e nazionale*, in *Federalismi*, 2025, p.67.

²²⁸ In tale contesto, assume un ruolo centrale l'effetto Bruxelles, unitamente alla capacità delle imprese di adeguarsi al quadro normativo europeo, al fine di contenere i costi connessi all'osservanza di discipline normative differenti; Sul punto A. BRADFORD, *The Busseles Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, Oxford, 2020.

In questa prospettiva, il legislatore italiano ha intrapreso un graduale percorso di adeguamento al quadro sovranazionale in materia di intelligenza artificiale, inaugurato dalla pubblicazione, nel 2018, del Libro Bianco dell'AgID, *L'intelligenza artificiale al servizio del cittadino*.

Il percorso è stato successivamente arricchito da ulteriori interventi normativi²²⁹, fino all'adozione della legge 23 settembre 2025, n. 132, recante *Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*, destinata a favorire l'allineamento dell'ordinamento interno al nuovo assetto normativo introdotto dal Regolamento (UE) 2024/1689.

La legge valorizza un modello di sviluppo dell'intelligenza artificiale fondato sul rispetto dei diritti fondamentali, sulla sicurezza, sulla trasparenza e sulla responsabilità dei soggetti coinvolti nell'utilizzo dei sistemi di IA²³⁰.

In particolare all'art.15 della L. 132/2025, si riserva al magistrato ogni decisione sull'interpretazione e sull'applicazione della legge, sottolineando la *governance* umanocentrica, che prende forma mediante l'approccio *legal protection by default* e *by design*²³¹.

²²⁹ Strategia Italiana per L'intelligenza artificiale 2020, realizzata dal Ministro per lo Sviluppo Economico; Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026; Strategia italiana per l'intelligenza artificiale 2024-2026, redatta dal Comitato di Coordinamento per l'aggiornamento delle strategie.

²³⁰ L'art. 1, che individua tra le finalità della disciplina la promozione di un utilizzo «corretto, trasparente e responsabile» dell'intelligenza artificiale e la vigilanza sull'impatto dei sistemi di IA sui diritti fondamentali; 3, relativo ai principi generali che devono orientare lo sviluppo e l'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale secondo criteri di affidabilità, sicurezza e rispetto della persona; 4, concernente i principi in materia di informazione, trasparenza e tutela della riservatezza dei dati personali.

²³¹ Il concetto fa riferimento all'art.25 Gdpr che statuisce che «1.tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, [...] il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate, quali la pseudonimizzazione, volte ad attuare in modo efficace i principi

Risulta evidente che per poter mantenere il giusto bilanciamento degli interessi, è fondamentale stabilire l'equilibrio tra uomo e macchina, ben evidente all'interno dell'*Ai Act*, in cui sono disciplinate misure volte stabilire una sorveglianza umana sostanziale²³², evitando dunque, che le decisioni della macchina siano l'unica soluzione perseguibile.

In tale prospettiva, la legge n.132/2025 assume una funzione che va oltre il mero recepimento dei principi europei, contribuendo a consolidare nell'ordinamento interno una concezione dell'intelligenza artificiale quale strumento al servizio della persona e non sostitutivo della stessa.

La centralità dell'essere umano rappresenta infatti, il criterio ordinatore dell'intero impianto normativo: l'impiego dei sistemi d'intelligenza artificiale è ammesso nell'attività amministrativa, senza comprimere le garanzie costituzionali, il diritto ad una decisione motivata e la possibilità di un controllo effettivo sull'operato dell'algoritmo²³³.

di protezione dei dati, quali la minimizzazione, e a integrare nel trattamento le necessarie garanzie al fine di soddisfare i requisiti del presente regolamento e tutelare i diritti degli interessati Il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire che siano trattati, per impostazione predefinita, solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità del trattamento. Tale obbligo vale per la quantità dei dati personali raccolti, la portata del trattamento, il periodo di conservazione e l'accessibilità. In particolare, dette misure garantiscono che, per impostazione predefinita, non siano resi accessibili dati personali a un numero indefinito di persone fisiche senza l'intervento della persona fisica [...]».

²³² «Restare consapevole della possibile tendenza a fare automaticamente affidamento o a fare eccessivo affidamento sull'output prodotto da un sistema ad alto rischio (distorsione dell'automazione), art.14 Reg.2024/1689.

²³³ M.C. CAVALLARO, G. SMORTO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *Federalismi*, 3, 2019. In dottrina è stato osservato che l'utilizzo di sistemi algoritmici nell'attività amministrativa non può tradursi in una deresponsabilizzazione dell'amministrazione. Come rilevano gli autori, la decisione amministrativa rimane imputabile all'autorità pubblica, mentre l'algoritmo rappresenta un supporto all'esercizio della funzione amministrativa, che deve essere sempre accompagnato da un'effettiva supervisione umana.

In questa prospettiva la supervisione umana non costituisce un adempimento meramente formale, ma una garanzia sostanziale di legalità, poiché assicura che la decisione finale rimanga riconducibile ad un soggetto responsabile, capace di valutare criticamente l'esito prodotto dal sistema automatizzato e di discostarsene ove ciò sia necessario per la tutela dei diritti fondamentali.

La valorizzazione del principio umanocentrico si riflette, inevitabilmente, anche sul contenuto del diritto alla trasparenza²³⁴.

Se l'essere umano deve poter esercitare un controllo effettivo sull'intelligenza artificiale, è necessario che il funzionamento del sistema sia sufficientemente conoscibile e spiegabile, tanto nei confronti dell'autorità che lo utilizza quanto nei confronti del destinatario della decisione²³⁵.

La trasparenza, pertanto, non costituisce un valore autonomo, ma uno strumento funzionale alla realizzazione dell'*accountability* pubblica, all'effettività del diritto di difesa e al sindacato giurisdizionale sulle decisioni algoritmiche.

²³⁴ Il Considerando 1 del Regolamento (UE) 2024/1689 *AI Act* afferma l'esigenza di «promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale antropocentrica (*human-centric*) e affidabile, garantendo al contempo un elevato livello di tutela della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente».

²³⁵ Il Considerando 6 del Regolamento (UE) 2024/1689 *AI Act* statuisce che «l'intelligenza artificiale dovrebbe essere una tecnologia antropocentrica. Essa dovrebbe servire da strumento per le persone, con l'obiettivo ultimo di accrescere il benessere umano».

Anche perché il corso della storia ci ha insegnato che «la trasformazione del linguaggio»²³⁶ è un fenomeno che contraddistingue ogni epoca, ed è sulla base di ciò, che ad oggi si parla di «datismo», o di «religione dei dati»²³⁷.

In questa prospettiva, il paradigma umanocentrico elaborato dall'Unione europea e recepito dalla legge n.132/2025 si contrappone alla visione deterministica sottesa al cosiddetto “datismo”, secondo cui la decisione algoritmica sarebbe intrinsecamente più razionale e affidabile di quella umana.

Al contrario, il legislatore europeo e quello nazionale ribadiscono che l'algoritmo costituisce un supporto all'attività decisionale e non può trasformarsi nel titolare del potere pubblico²³⁸.

La legittimità dell'azione amministrativa continua a dipendere dalla responsabilità dell'autorità che adotta la decisione, dalla sua motivazione e dalla possibilità di sottoporla ad un controllo umano, amministrativo e giurisdizionale. In questa logica, la trasparenza amministrativa si pone come ago della bilancia tra cittadini e amministrazione, in quanto attraverso gli accessi civici attribuisce

²³⁶ E. CASSIRER, *Il mito dello Stato*, Milano, 1971, p.480, il filosofo tedesco spiega che, con l'avvento dei moderni miti politici e dei regimi totalitari, la funzione del linguaggio muta profondamente: si assiste al predominio della parola magica ed emotiva sulla parola razionale e descrittiva.

²³⁷ Il datismo, *dataism*, è una nuova filosofia emergente, sorta tra il 2000 e il 2010, il termine è stato reso celebre soprattutto da Yuval Noah Harari nel libro *Homo Deus*, 2015. La corrente attribuisce valore supremo all'elaborazione dei dati, l'algoritmo si colloca come autorità e l'unica fede che si persegue sono i numeri.

²³⁸ Sul punto anche E. CARLONI, *Critica dell'amministrazione artificiale*, Bologna, 2026, pp.45 ss, l'autore ribadisce la centralità dell'uomo non rappresenta un limite allo sviluppo dell'intelligenza artificiale, bensì una condizione di legittimità dell'impiego dei sistemi algoritmici nell'esercizio della funzione amministrativa. La supervisione umana, la responsabilità dell'amministrazione e la riconducibilità della decisione a un'autorità pubblica costituiscono elementi indispensabili della nuova legalità algoritmica.

potere ai primi, in termini di democrazia e informazioni, in quanto partecipare significa contribuire alle decisioni.

Bibliografia

Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA), *Bias in Algorithms – Artificial Intelligence and Discrimination*, 2022.

AGOSTONI FRANCESCA, ALBANESE FRANCESCA, PAVARINO ROBERTA, *Nota alla sentenza n.4857/2025. «Algoritmi nelle gare pubbliche e diritto di accesso difensivo»*, 2025.

ALTI TIZIANA, D'AGOSTINO CRISTINA, «*La trasparenza amministrativa come strumento di potere e democrazia*», in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.2, 2023, pp.809-831.

ANGELINI FRANCESCA, in *Informatica e diritto*, «*L'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA): natura giuridica*», vol.1, 1996, pp.133-146.

AVENI ANTONIO, *Il diritto di accesso agli atti nella pubblica amministrazione*, Enna, 2018.

AVANZINI GIULIA, *Conoscibilità e comprensibilità dell'IA e legalità algoritmica*, in E. DE BELVIS (a cura di), *Architetture giuridiche per la transizione digitale*, Napoli, 2026, pp. 133-150.

AVANZINI GIULIA, *Intelligenza artificiale, machine learning e istruttoria procedimentale: vantaggi limiti ed esigenze di una corretta Data governance*, in A. PAJNO, B. MARCHETTI, F. DONATI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Quaderni ASTRID, Bologna, 2022, Vol. 2, pp. 75-96.

AVANZINI GIULIA, *Intelligenza artificiale e discrezionalità*, in AA. VV., *Annuario AIPDA 2022. Discrezionalità e amministrazione. Atti del convegno annuale*, Bologna 7-8 ottobre 2022, Napoli, 2023, pp. 119-147.

AVANZINI GIULIA, *Intelligenza artificiale e nuovi modelli di vigilanza pubblica: le esperienze di Francia e Olanda*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 3, pp. 316-325.

AVANZINI GIULIA, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, Napoli, 2018.

AVANZINI GIULIA, *Diritto all'informazione e trasparenza amministrativa*, in G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, 2023, pp.369-391.

BIARELLA LAURA, in *OneLegale*, commento alla sentenza n.1895/2026, «Algoritmi e decisioni amministrative, la riserva di umanità nei contratti pubblici», 2026.

BRADFORD ANU, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, Oxford, 2020.

BRAVO FABIO, *Trasparenza del codice sorgente e decisioni automatizzate*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n.4, 2020, pp.694-724.

CARLONI ENRICO, *Digitalizzazione e riforma dell'amministrazione: la nuova agenda*, 2016.

CARLONI ENRICO, «I principi di legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo», in *Diritto amministrativo*, 2020, fasc.2, pp.271-304.

CARLONI ENRICO, *Critica dell'amministrazione artificiale*, Bologna, 2026.

CARULLO GHERARDO, *L'amministrazione quale piattaforma dei servizi digitali*, Napoli, 2022.

CASSESE SABINO, *La pubblica amministrazione dinnanzi alle transizioni*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.6, 2024, pp.818-820.

CASSIRER ERNST, *Il mito dello Stato*, Milano, 1971.

CASINI LORENZO, *Il futuro dello Stato Digitale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.2, pp.431-465, 2024.

CAVALLARO MARIA CRISTINA, SMORTO GUIDO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *Federalismi*, n.3, 2019, pp.2-22.

CAVALLO PERIN ROBERTO e ALBERTI ILARIA, Atti e procedimenti amministrativi digitali, in R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione digitale*, Torino, 2025, pp.143-170.

CERBO PASQUALE, *Infrazioni stradali accertate mediante autovelox e contestazione immediata*, in *Foro Italiano*, n.5, 2001, pp.1561-1562.

CERRINA FERONI GINEVRA, GIANI GIOVANNI, *L'Italia è un Paese più trasparente? Un bilancio del d.lgs. n.33/2013*, Bologna, 2025.

CIMINI SALVATORE, *La responsabilità civile e amministrativa di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale*, in *CERIDAP*, n.1, 2026, pp. 33-64.

CLARICH MARCELLO, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2024.

COLAPIETRO CARLO, *Il complesso bilanciamento tra il principio di trasparenza e il diritto alla privacy: la disciplina delle diverse forme di accesso e degli obblighi di pubblicazione*, in *Federalismi*, n.14, 2020, pp.64-91.

CORSO GUIDO, *Manuale di Diritto amministrativo*, Torino, 2025.

CORRADO ANNA, *Il regime della trasparenza e dell'accesso digitale ai documenti nei contratti pubblici: vantaggi e criticità alla vigilia dell'applicazione delle nuove norme del codice*, in *Federalismi*, n.31, 2023, pp.80-109.

CRESTA STEFANO, *Procedure elettroniche e strumenti di acquisto telematici nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e Appalti*, 2016.

DEL GATTO SIMONE, *Potere algoritmico, digital welfare state e garanzie per gli amministratori. I nodi ancora da sciogliere*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n.6, 2020, pp.829-855.

DEL GATTO SVEVA, *I sistemi proprietari, l'open source e la pubblica amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n.5, 2021, pp.571-572.

FALCONE MARIO, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.3, 2017, pp.601-639.

FAINI FERNANDA, *Umanesimo digitale e sovranità regolatoria: il governo dell'intelligenza artificiale tra diritto europeo e nazionale*, in *Federalismi*, n.35, 2025, pp.58-81.

R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020.

GALETTA DIANA URANIA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione*, in *CERIDAP*, 2021, pp.197-205.

GAROFOLI ROBERTO, CARINGELLA FRANCESCO, SEMPREVIVA MARIA TERESA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 2007.

GASPARINI CASARI VITTORIO, *La valutazione delle riviste giuridiche*, in *Diritto dell'economia*, 2011.

INTURRI PAOLO, *Intelligenza artificiale e soft law. Il ruolo dei codici di comportamento nell'Artificial Intelligence Act*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, pp.475-495, 2025.

ILARI SILVIA, *Informazione e comunicazione pubblica: strutture e strumenti dell'amministrazione* in G. AVANZINI, G. MATTUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, 2023, p.337-364.

LEGGIO MICHELA, *Gli algoritmi al servizio della decisione ambientale. Vantaggi e nuove prospettive*, in *Rivista giuridica ambientale*, 3, 2023, pp. 925-953.

LORÈ FILIPPO, *La trasparenza amministrativa, tra conoscibilità e tutela dei dati personali*, in *Federalismi*, n. 4/2021, pp. 206-220, 2021.

MARCHETTI BARBARA, PONCE JULI, *Algoritmi, diritto d'accesso e buon andamento: quale equilibrio? Il caso Bosco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc.1, pp.76-87, 2026.

MARTIRE DARIO, *Human in the loop. L'essere umano come fattore condizionante della – o condizionata dalla – intelligenza artificiale*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, n.6, 2024, pp-467-481.

MENDOLA DANIELA, *La digitalizzazione applicata all'amministrazione della giustizia*, in *Ius Processo civile*, n. 2, 2024, pp.63-97.

NIGRO MARIO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.

NOCELLI FRANCESCO MARIA, *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive*, in *Foro Amministrativo (II)*, fasc.10, pp. 1979-2015, 2020.

OLIVIERI FEDERICO, *Macchina Mundi. Per una regolazione democratica dei poteri digitali*, Modena, 2025.

PALMA MATTEO, *Gli algoritmi dell'amministrazione pubblica e l'amministrazione pubblica degli algoritmi*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, n.2, 2022, pp.39-53.

PAVARINO ROBERTA, ALBANESE FRANCESCA, AGOSTONI FRANCESCA, *Nota alla sentenza n.4857/2025, Algoritmi nelle gare pubbliche e diritto di accesso difensivo*, 2025.

PELLIZONI LUCA, *Governance del digitale: fondamenti teorici e il ruolo del legislatore e dell'interprete*, in *CERIDAP*, n.3, 2025, pp.376-423.

PESCE GAETANO, *Digital First. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, 2018.

POLIDORI CARLO, *Procedimento amministrativo e algoritmi*, in *Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativi*, 2025, pp.1-27.

PONCE SOLÉ JULI, *Il regolamento dell'Unione europea sull'intelligenza artificiale, la discrezionalità amministrativa e la riserva di umanità*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.3, 2024, pp.825-830.

PROSPERETTI EUGENIO, *Accesso al software e al relativo algoritmo nei procedimenti amministrativi e giudiziali. Un'analisi a partire da due pronunce del TAR Lazio*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2019, n. 4, pp.479-515.

PROVENZANO PAOLO, *L'accesso agli atti senza istanza. Riflessioni a prima lettura sulla nuova disciplina (sostanziale e processuale) in materia di accesso agli atti di gara*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n.3, 2023, pp.490-501.

RACCA GABRIELLA, *La responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in *Diritto amministrativo*, n.3, 2022, pp.601-639.

RAMAJOLI MARGHERITA, *La convivenza tra trasparenza e riservatezza*, in *Diritto amministrativo*, n. 2, 2024, pp.471-486.

RAMAJOLI MARGHERITA, *La dimensione costituzionale della trasparenza amministrativa e della tutela della riservatezza ed esercizi di compatibilità*, in G. CERRINA FERONI, G. GIANI, *L'Italia è un Paese più trasparente? Un bilancio del d.lgs. n.33/2013*, Bologna, 2025, pp. 37-49.

RAMAJOLI MARGHERITA, *Siamo pronti per una giustizia artificiale?* in *Rivista Il Mulino*, 2024.

ROSSA STEFANO, *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2020, pp.247-273.

ROSSI DEL POZZO FRANCESCO, *Il mercato unico digitale europeo e il regolamento UE sulla privacy*, a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2020, pp.43-83.

SALTELLI CARLO, *La commissione di gara nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Foro Amministrativo (II)*, n.7-8, 2024, pp.1139-1150.

SANDULLI MARIA ALESSANDRA, *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2023.

SANDULLI MARIA ALESSANDRA, voce *L'accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, Milano, 2000, IV.

SARTOR GIOVANNI, *L'intelligenza artificiale e il diritto*, Torino, 2021.

SIMONATI ANNA, *I dati personali in possesso dell'amministrazione: beni a destinazione pubblica?*, in *CERIDAP – Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*, n.3, 2025, pp.208-238.

SIMONCINI ANDREA, *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* (a cura di) R. CAVALLO PERIN e D. U. GALETTA, Torino, 2020, pp.1-40.

STILO LEO, *Codice dell'amministrazione digitale*, Milano, 2025.

STRINATI CAROLINA, *Algoritmi e decisioni amministrative*, in *Foro Amministrativo (II)*, n.7, 2020, pp.1591-1600.

TABARINI CAMILLA, *Comprendere le Big Mind: il GDPR sana il divario di intelligibilità uomo-macchina?*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n.2, 2019, pp.555-594.

TANDA PAOLO, *La trasparenza nel nuovo sistema amministrativo*, in *Nuove Autonomie*, n.1, pp.158-181, 2007.

TORCHIA LUISA, *Lo Stato Digitale. Una introduzione*, Bologna, 2023.

TORCHIA LUISA, *Pubblica amministrazione e transizione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n.6, 2024, pp.729-735.

TORCHIA LUISA, *Potere digitale*, Bologna, 2026.

TRONCI ANDREA, *Le nuove frontiere della trasparenza nell'amministrazione algoritmica*, in *Federalismi*, n.9, 2020, pp.141-167.

VANZETTI ADRIANO, DI CATALDO VINCENZO, SPOLIDORO MARCO S., *Manuale di diritto industriale*, Milano, 2024.

VERNILE SCILLA, *L'accesso agli atti di gara nel codice dei contratti pubblici del 2023 tra accessibilità diretta tramite piattaforma digitale, sussidiarietà dell'accesso su istanza, accelerazione della tutela e nuove criticità*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3, 2025, pp.691-715.

Elenco giurisprudenza citata

Corte cost., 3 marzo 1966, n.22.

Cass. civ., sez.I, 27 maggio 1975, n.2129.

Corte EDU, 26 marzo 1987, Leander c. Svezia, ric. n.9248/81.

Corte EDU, 16 dicembre 1992, Niemietz c. Germania, ric. n.13710/88, par.29.

Corte EDU, 16 febbraio 2000, Amann c. Svizzera, ric. n.27798/95, par.65.

Cons. St., 5 settembre 2005, n.5.

Corte EDU, 10 dicembre 2007, Stoll. c. Svizzera, ric. n. 69698/01.

Corte cost., 23 marzo 2007, n.103.

T.A.R. Sicilia, Catania, 1 luglio 2015, n.189.

T.A.R. Lazio, Roma, sez.III, 28 dicembre 2015, n.14619

T.A.R. Lazio, Roma, sez.III-*bis*, 27 marzo 2016, n.3769.

T.A.R. Lazio, Roma, sez.II-*bis*, 27 marzo 2016, n.3769.

Cons. St., sez.VI, 30 novembre 2016, n.5035.

T.A.R. Lazio, Roma, sez.III-*bis*, 22 marzo 2017, n.3769.

T.A.R. Lazio, Roma, sez.III-*bis*, 16 aprile 2018, n.9924.

Cons. St., sez.VI, 8 aprile 2019, nn.2270 e 2271.

T.A.R. Lazio, Roma, sez.III, 17 settembre 2019, n.11024.

Cons. St., sez.VI, 13 dicembre 2019, n.8472.

Cons. St., sez.VI, 4 febbraio 2020, n.881.

Cons. St., sez.V, 5 marzo 2020, n.1604.

T.A.R. Lazio, Roma, sez.III-*bis*, 1° luglio 2020, n.7526.

T.A.R. Puglia, Lecce, sez.II, 9 febbraio 2021, n.219.

T.A.R. Lazio, Roma, sez.III, 18 giugno 2021, n.7333.

Cons. St., sez.VII, 21 marzo 2024, n.2773.

Cons. St., sez.VI, 6 giugno 2025, n.4929.

Corte EDU, del 27 febbraio 2025, *Dun & Bradstreet Austria*, n.C-203/22.

Cons. St., sez. V, 5 giugno 2026, n.4520.

