

# Tra efficienza e tutele: le decisioni amministrative automatizzate in prospettiva comparata\*

Angela Ferrari Zumbini, Martina Conticelli,  
Marta Infantino

## Sommario

1. Introduzione. – 2. Il contesto e la metodologia della ricerca. – 3. La base giuridica per le decisioni amministrative automatizzate. – 4. I settori coinvolti. – 5. I requisiti procedurali. – 6. Casi notevoli in materia di decisioni amministrative automatizzate. – 7. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Il ricorso delle amministrazioni pubbliche (comprese quelle statali, locali, gli enti pubblici e le autorità indipendenti) a processi decisionali automatizzati (*Automated Decision Making* – ADM), più o meno basati su sistemi di intelligenza artificiale (IA), è in aumento quasi ovunque nel mondo<sup>1</sup>.

La dipendenza dei progressi tecnologici dalle infrastrutture statali è evidente in Cina. Negli ultimi due decenni il governo cinese ha coltivato la propria industria tecnologica nazionale in stretta collaborazione con il settore privato<sup>2</sup>, rendendo la Cina e gli Stati Uniti i principali concorrenti nella corsa al digitale e all'intelligenza artificiale<sup>3</sup>. Il governo cinese esporta all'estero molte delle proprie tecnologie digitali, offrendo soprattutto ai paesi emergenti un percorso accessibile verso lo sviluppo digitale e promuovendo le proprie infrastrutture e il proprio modello normativo guidati

---

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

Il presente contributo è realizzato nell'ambito del PRIN 2020 "Decision-Making in the Age of Emergencies. New Paradigms in Recognition and Protection of Rights [DeMa]" – CUP C61B22002230001

<sup>1</sup> OECD, *Governing with Artificial Intelligence. The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*, 2025; Stanford University, *The AI Index Report 2025* (anche se con riferimento solo alle ADM basate sull'IA). Il concetto di 'stato algoritmico' si riferisce ai molti modi in cui i governi cercano di integrare nel settore pubblico le più recenti innovazioni tecnologiche (infrastrutture digitali, raccolta di Big Data, processi decisionali algoritmici, servizi rivolti agli utenti): Z. Engin – J. Crowcroft – D. Hand – P. Treleaven, *The Algorithmic State Architecture (ASA): An Integrated Framework for AI-Enabled Government*, 2025.

<sup>2</sup> A. Bradford, *The Global Battle to Regulate Technology*, New York, 2023, 69.

<sup>3</sup> Stanford University, *The AI Index Report 2025*, cit., 86 ss.

dallo stato<sup>4</sup>.

Quando si guarda al versante occidentale di queste trasformazioni, si tende spesso a trascurare il ruolo dello stato nello sviluppo e nell'uso delle nuove tecnologie. Il dibattito occidentale degli ultimi anni sulla governance e la regolamentazione algoritmica si è concentrato pressoché interamente sugli attori privati, in particolare sulle grandi imprese tecnologiche americane, considerate i regolatori transnazionali *de facto* dello spazio digitale<sup>5</sup>. Una simile interpretazione riflette accuratamente la posizione nell'ecosistema digitale contemporaneo delle grandi società tecnologiche americane, che includono le MAMAA (Meta, Apple, Microsoft, Amazon, Alphabet) e i molti altri, meno visibili, attori dell'attuale panorama digitale (le società di telecomunicazioni, software e hardware, i fornitori di servizi cloud, le società di analisi dei dati e i broker di dati)<sup>6</sup>. Tuttavia, esaminando più da vicino il modo in cui le imprese statunitensi hanno guidato l'economia digitale, diventa evidente che la crescita del settore tecnologico americano è stata resa possibile grazie agli investimenti pubblici e al forte sostegno del governo, sia a livello nazionale che internazionale<sup>7</sup>. Il coinvolgimento dei poteri pubblici nello sviluppo delle tecnologie di IA negli Stati Uniti, peraltro, è andato ben oltre il semplice finanziamento e sostegno alle aziende tecnologiche: un'indagine del 2020 sull'uso delle tecnologie emergenti nel governo federale ha rivelato che le agenzie federali statunitensi sono all'avanguardia nella sperimentazione dell'IA<sup>8</sup>.

Sebbene per ragioni diverse, anche in Europa il contributo dello stato al finanziamento e allo sviluppo delle nuove tecnologie è stato significativo<sup>9</sup>. In particolare, nei sistemi giuridici di *civil law* prevalenti in Europa, lo stato rimane un fornitore di servizi fondamentale in settori quali la sanità, l'istruzione, l'energia, le comunicazioni e i trasporti<sup>10</sup>. Di conseguenza, quasi tutte le sperimentazioni con le ADM in detti settori implicano l'uso della

---

<sup>4</sup> A. Bradford, *The Global Battle to Regulate Technology*, cit., 290.

<sup>5</sup> P. Schiff Berman, *Understanding Global Legal Pluralism: From Local to Global, from Descriptive to Normative*, in P. Schiff Berman (ed.), *The Oxford Handbook of Global Legal Pluralism*, Oxford, 2020, 1 ss.

<sup>6</sup> Nella ricca letteratura sull'argomento in lingua inglese, si v. S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism*, New York, 2019; C. O'Neil, *Weapons of Math Destruction*, New York, 2016; F. Pasquale, *The Black Box Society*, Boston, 2015.

<sup>7</sup> A. Bradford, *The Global Battle*, cit., 265; National Research Council, *Funding a Revolution: Government Support for Computing Research*, Washington, 1999, 198 ss. Ad esempio, l'Amministrazione per lo sviluppo economico degli Stati Uniti, un ufficio del Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti, gestisce attualmente un programma di aiuti multimilionario volto a finanziare i 'Tech Hub', ovvero le regioni del paese che dispongono di beni e risorse con il potenziale per diventare competitive a livello globale nelle tecnologie e nelle industrie del futuro.

<sup>8</sup> D. Freeman Engstrom – D.E. Ho – C.M. Sharkey – M.-F. Cuéllar, *Government by Algorithm: Artificial Intelligence in Federal Administrative Agencies*, 15.

<sup>9</sup> Non vi è tuttavia alcun dubbio che l'Europa, e in particolare l'Unione europea (UE), sia attualmente in ritardo nella corsa tecnologica: Stanford University, *The AI Index Report 2025*, cit. 86.

<sup>10</sup> M. Pargendler, *The Role of the State in Contract Law: The Common Law-Civil Law Divide*, in *Yale Journal of International Law*, 43, 2018, 143 ss.; J.H. Merryman – R. Pérez-Perdomo, *The Civil Law Tradition*, Stanford, 2007, 3a ed., 96.

tecnologia da parte delle autorità pubbliche.

In questo contesto, il presente articolo mira a sottolineare il ruolo dello stato non solo come regolatore, ma anche come utente significativo e occasionale sviluppatore di nuove tecnologie, in particolare in Europa e negli Stati Uniti. A tal fine, il lavoro offre una panoramica comparatistica su come le amministrazioni statali, sui due lati dell'Oceano Atlantico, utilizzano softwares e/o sistemi di IA per assumere decisioni amministrative parzialmente o completamente automatizzate. Piuttosto che trattare in generale della digitalizzazione delle infrastrutture pubbliche, l'articolo si concentra sulla misura in cui le amministrazioni possono ricorrere e ricorrono a procedimenti automatizzati (basati o no sull'IA) per l'assunzione di decisioni amministrative. Saranno esaminati in particolare quattro profili fondamentali: il quadro normativo su cui si fonda l'utilizzo di ADM da parte delle pubbliche amministrazioni, i settori nei quali tale utilizzo è più frequente, le garanzie procedurali che devono accompagnarlo e le principali decisioni giurisprudenziali adottate al riguardo. Le fonti per questo studio provengono largamente dai risultati scientifici raccolti nel corso del progetto di ricerca PRIN 2022 intitolato "*The dark side of algorithms under the comparative lens: automated administrative decisions between efficiency and due process*" (AutAD)<sup>11</sup>.

Più specificamente, dopo alcuni cenni al contesto della ricerca e alla sua metodologia (par. 2), il par. 3 esamina le basi giuridiche per l'adozione di decisioni amministrative automatizzate nelle giurisdizioni oggetto del presente studio, analizzando la gamma di soluzioni adottate per giustificare il ricorso all'ADM nel settore pubblico. Come mostrerà il par. 4, esiste una notevole varietà anche per quanto riguarda i settori nei quali l'e-government e l'amministrazione digitale sono più sviluppati, nonché in termini di utilizzo attuale dell'IA nelle attività amministrative. È interessante notare come le differenze nell'affidamento quotidiano all'ADM sembrano essere correlate non tanto alla base normativa esistente, quanto al quadro giuridico complessivo e al livello di sviluppo tecnologico. Per ciò che concerne i requisiti che l'ADM dovrebbe rispettare – per esempio la protezione dei dati, la trasparenza, la supervisione umana e la contestabilità delle decisioni amministrative –, il par. 5 dimostrerà che sulla carta esiste una divergenza significativa tra i paesi dell'Unione europea (UE) e quelli extra-UE. Tuttavia, l'analisi delle decisioni fino ad ora emesse circa lo stato automatizzato, presentata nel par. 6, metterà in luce come il vero divario tra le giurisdizioni esaminate non sia legato esclusivamente all'architettura normativa di ciascun sistema, ma piuttosto derivi (anche) da fattori giuridici e tecnologici più ampi. Il par. 7 concluderà riassumendo i principali risultati e suggerendo ulteriori aree di ricerca.

---

<sup>11</sup> Il progetto è stato finanziato quale Progetto di ricerca di rilevanza nazionale (PRIN) dal Ministero dell'Università e della Ricerca (sovvenzione n. 2022LSRL82) ed è coordinato a livello nazionale da una delle autrici, Angela Ferrari Zumbini. Sono coinvolte nel progetto tre università: l'Università Federico II di Napoli (unità coordinata da Angela Ferrari Zumbini), l'Università Tor Vergata di Roma (unità coordinata da Martina Conticelli) e l'Università di Trieste (unità coordinata da Marta Infantino).

## 2. Il contesto e la metodologia della ricerca

Per comprendere meglio la metodologia, la portata geografica e il contenuto della ricerca, è importante collocare il progetto AutAD nel suo più ampio contesto intellettuale.

Come già anticipato, il progetto AutAD si concentra sull'ADM amministrativo. Sebbene esista una crescente letteratura accademica sull'ADM amministrativo, la maggior parte degli studi condotti finora si è però focalizzata su casi e normative nazionali piuttosto che sul confronto multi-giurisdizionale fra più paesi<sup>12</sup>. Il progetto AutAD, al contrario, mira a esplorare alcuni sviluppi imposti alle amministrazioni pubbliche dall'attuale transizione tecnologica in una prospettiva comparatistica. Riteniamo che sia cruciale capire come, quando e con quali garanzie le autorità pubbliche nazionali possono utilizzare le tecnologie emergenti, soprattutto considerato il numero limitatissimo di strumenti internazionali di diritto uniforme esistenti in materia<sup>13</sup>. Rispecchiando l'area di competenza del team di ricerca, si è principalmente rivolta l'attenzione a Europa e Stati Uniti, sebbene il progetto abbia coinvolto anche sistemi giuridici dell'Estremo Oriente e sistemi sovranazionali, come la UE.

Per quanto riguarda la metodologia, il progetto si pone in linea di continuità con una precedente e più ampia iniziativa di stampo comparatistico: il *Common Core of European Administrative Laws* (CoCEAL). CoCEAL è un progetto avviato nel 2016 da Giacinto della Cananea e Mauro Bussani per studiare i punti in comune e le divergenze tra i diritti amministrativi dei paesi europei<sup>14</sup>. A sua volta il progetto CoCEAL poggiava su una pre-esistente iniziativa europea, molto nota negli ambienti del diritto comparato: il progetto *The Common Core of European Private Law* (*Common Core*). Il *Common Core*, lanciato nel 1993 da Ugo Mattei e Mauro Bussani, ha esaminato e tuttora esamina le convergenze e le differenze tra i sistemi di diritto privato

---

<sup>12</sup> Esistono tuttavia eccezioni, in particolare in Europa. Si v. per esempio i contributi raccolti nel numero speciale della rivista CERIDAP del 2023, e in particolare lo studio introduttivo di H.C.H. Hofmann, *Comparative Law of Public Automated Decision-Making. An Outline*, in CERIDAP, 2023, 1 ss.; H.C.H. Hofmann – F. Pflücke (eds.), *Governance of Automated Decision-Making and EU Law*, Oxford, 2024; Commissione europea, *AI Watch. Panorama europeo sull'uso dell'intelligenza artificiale da parte del settore pubblico*, 2022; Consiglio d'Europa, *Artificial Intelligence and Administrative Law*, 2022.

<sup>13</sup> L'unico testo internazionale vincolante finora adottato in questo campo è la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto, aperta alla firma nel settembre 2024, su cui si veda A. Ferrari Zumbini – P. Monaco – S. Venier (a cura di), *The Council of Europe Framework Convention on AI: Comparative, EU, International, and Sectoral Perspectives*, Special Issue di *Italian Journal of Public Law*, 17, 2025. A livello europeo, oltre ovviamente all'AI Act, l'European Law Institute – un think tank accademico che funge da consulente informale dell'Unione europea – ha pubblicato nel 2022 delle norme modello riguardo l'uso di ADM da parte delle autorità pubbliche (European Law Institute, *Model Rules on Impact Assessment of Algorithmic Decision-Making Systems Used by Public Administration*).

<sup>14</sup> Si v. [coceal.it/](http://coceal.it/), e G. della Cananea, *The Common Core of European Administrative Laws. Retrospective and Prospective*, Leiden, 2023; G. della Cananea – M. Bussani, *The 'Common Core' of administrative laws in Europe: A framework for analysis*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 26, 2019, 217 ss. I risultati del progetto CoCEAL sono pubblicati in una serie dedicata della Oxford University Press.

delle giurisdizioni europee<sup>15</sup>.

In ordine cronologico, il *Common Core* ha adottato e perfezionato una metodologia di ricerca basata sul cosiddetto “approccio fattuale” (sperimentato per la prima volta da Rudolf Schlesinger nel suo studio sulla formazione dei contratti alla Cornell University negli anni '60 del secolo scorso<sup>16</sup>) e sulla teoria della “dissociazione dei formanti giuridici” (svilupata da Rodolfo Sacco per distinguere tra fonti del diritto visibili e verbalizzate e fonti meno evidenti e consapevoli<sup>17</sup>). Il *Common Core* promuove iniziative comparatistiche collettive in cui un gruppo di ricercatori provenienti da una molteplicità di sistemi giuridici europei collabora allo studio di un determinato argomento in prospettiva comparata. La ricerca parte dalla redazione di un questionario fattuale che propone alcuni scenari pratici ipotetici ma realistici; ai relatori nazionali coinvolti nel gruppo di ricerca viene quindi chiesto di spiegare come tali scenari sarebbero giuridicamente affrontati nei loro sistemi nazionali e di indicare gli eventuali fattori extra-giuridici (come le considerazioni politiche, il contesto sociale o i valori religiosi) che potrebbero influire sul risultato finale. La logica alla base di questo modo di lavorare è quella di garantire che i relatori nazionali possano identificare tutte le circostanze che influenzano il diritto nei propri sistemi, incluse quelle che ufficialmente non giocano alcun ruolo<sup>18</sup>. Nel redigere le loro risposte, i relatori nazionali interpretano e veicolano la cultura giuridica dei sistemi che rappresentano. Sebbene ciò possa instillare una certa componente soggettiva nelle risposte, limitandone il valore descrittivo, la pluralità di voci raccolte arricchisce comunque lo studio con opinioni che difficilmente potrebbero essere colte da una ricerca comparatistica realizzata individualmente.

È stata proprio questa metodologia a costituire il fulcro del progetto CoCEAL. Tuttavia, nel trasferire la metodologia del *Common Core* sul terreno del diritto amministrativo, si sono resi necessari alcuni cambiamenti metodologici. Una delle principali novità introdotte dalla metodologia CoCEAL è stata l'inserimento, nel tradizionale questionario fattuale del *Common Core*, di una serie di domande astratte, alle quali i relatori nazionali sono stati invitati a rispondere per descrivere le caratteristiche principali dei propri ordinamenti giuridici. La ragione di questa aggiunta risiedeva in un problema ben noto alla comparazione privatistica: le informazioni di taglio comparatistico sui sistemi amministrativi europei diversi dalla tradizionale triade dei sistemi francese, tedesco e inglese erano talmente limitate da necessitare la raccolta di alcune informazioni preliminari in lingua inglese

---

<sup>15</sup> Sulla storia e i connotati di questo progetto, si v. M. Bussani, *The Common Core of European Private Law Project Two Decades After: A New Beginning*, in *European Lawyer Journal*, 15, 2015, 9 ss.; M. Bussani – U. Mattei, *The Common Core Approach to European Private Law*, in *Columbia Journal of European Law*, 3, 1997, 339 ss. I volumi risultanti dal progetto sono stati pubblicati prima da [Cambridge University Press](#) e poi da [Intersentia](#).

<sup>16</sup> R.B. Schlesinger (ed.), *Formation of Contracts: A Study of the Common Core of Legal Systems*, New York, 1968, 11.

<sup>17</sup> R. Sacco, *Legal Formants. A Dynamic Approach to Comparative Law. Instalment I*, in *American Journal of Comparative Law*, 39, 1991, 1 ss.

<sup>18</sup> Per una descrizione della metodologia del nucleo comune, si vedano gli autori citati sopra.

sugli ordinamenti meno noti<sup>19</sup>.

Sulle spalle di questi giganti, il progetto di ricerca AutAD mira a esplorare le regole e gli standard che si applicano alla pubblica amministrazione in Europa e negli Stati Uniti quando si affida all'ADM. Tre università – l'Università Federico II di Napoli, l'Università Tor Vergata di Roma e l'Università di Trieste – stanno conducendo la ricerca, per un totale di dieci membri permanenti del team. Nel contesto del progetto, sono state organizzate due conferenze internazionali nel 2024 – una a Roma a maggio e una a Trieste a settembre – per riunire i relatori nazionali, far prendere loro dimestichezza con la metodologia e discutere i rispettivi punti di vista e approcci. La conferenza di Roma ha coinvolto i relatori americani, cinesi e dell'Europa occidentale per organizzare il lavoro di ricerca, mentre la conferenza di Trieste ha raccolto i relatori dell'Europa centrale e orientale. Ventitré ordinamenti giuridici hanno preso parte alla ricerca: un primo gruppo comprendeva Austria, Cina, Estonia, Francia, Italia, Germania, Spagna, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti e Unione europea, mentre il secondo gruppo comprendeva Albania, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Serbia, Slovenia e Turchia. Ai relatori dell'Europa centrale e orientale è stato chiesto di rispondere a domande astratte e di redigere una relazione nazionale che illustrasse lo stato dell'arte dell'uso della tecnologia da parte delle autorità pubbliche<sup>20</sup>; inoltre, ai relatori americani, cinesi e dell'Europa occidentale è stato chiesto di rispondere a sette scenari fittizi che coinvolgevano l'ADM pubblico e di spiegare come questi casi sarebbero stati affrontati nei rispettivi ordinamenti giuridici<sup>21</sup>. Molti dei riferimenti alle esperienze di Europa e Stati Uniti nei paragrafi seguenti sono tratti dalle risposte prodotte dai relatori nazionali durante la ricerca.

### **3. La base giuridica per le decisioni amministrative automatizzate**

Il primo aspetto che il progetto ha cercato di comprendere è stata la base giuridica per l'uso dell'ADM da parte delle autorità pubbliche nei paesi esaminati. Il fondamento normativo per il processo di digitalizzazione e automazione è costituito da norme preesistenti che vengono interpretate estensivamente in modo tale da includere pure l'ADM? Oppure il passaggio all'ADM ha richiesto riforme *ad hoc* e l'adozione di nuove norme adatte alle nuove tecnologie? Un ulteriore profilo di interesse risiedeva nel comprendere se la base giuridica del processo di digitalizzazione, laddove

---

<sup>19</sup> G. della Cananea – M. Bussani, *Il 'Common Core' delle leggi amministrative in Europa*, cit., 240.

<sup>20</sup> Le relazioni nazionali sono raccolte nel numero speciale 2/2025 dell'*Italian Journal of Public Law*, a cura di M. Bussani – A. Ferrari Zumbini – M. Infantino, *The Law of the Algorithmic State in Central and Eastern Europe*. Nel presente studio vengono presi in considerazione per la comparazione gli ordinamenti europei e quello statunitense.

<sup>21</sup> Le relazioni nazionali saranno pubblicate nel numero speciale 1/2026 dell'*Italian Journal of Public Law*, a cura di A. Ferrari Zumbini – M. Conticelli, *Automated Administrative Decisions and Due Process: a Comparative Analysis*, di prossima uscita.

esistente, derivasse da leggi generali o norme settoriali.

A questo proposito, è importante notare come in tutti i paesi oggetto di studio si sia recentemente registrato un significativo rinnovamento delle pubbliche amministrazioni. Dall'analisi comparata emergono due grandi ondate di trasformazione<sup>22</sup>. La prima è iniziata nei primi anni 2000, quando molti paesi si sono concentrati sullo sviluppo dell'e-government e sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione per la gestione e l'uso delle informazioni in formato elettronico. Una seconda ondata è emersa a partire dal 2015, e si è largamente centrata sulla creazione di un governo digitale, intelligente e automatizzato in cui varie tecnologie e strumenti, tra cui l'IA, sono parte integrante del funzionamento della pubblica amministrazione, anche nei processi decisionali. Va tuttavia sottolineato come tali trasformazioni non abbiano necessariamente richiesto cambiamenti al quadro normativo, essendo state spesso attuate tramite strategie e indirizzi governativi e politiche di pianificazione locale. Questo è stato uno dei risultati più chiari emersi dalla ricerca: le scelte strategiche delle autorità pubbliche in merito al tipo di tecnologia su cui fare affidamento, in quali settori e per quali compiti, sono spesso determinate meno dai grandi principi costituzionali-normativi, e più dalle decisioni assunte da tali enti nell'ambito della loro autonomia organizzativa, enti che a loro volta sono sensibili alle consuetudini burocratiche e alle contingenze locali<sup>23</sup>.

Tuttavia, è anche vero che le attività amministrative in quasi tutti i sistemi giuridici esaminati sono disciplinate da leggi generali nazionali in materia di procedimento amministrativo, i cui nomi e forme variano notevolmente da un sistema giuridico all'altro<sup>24</sup>. La ricerca ha finora dimostrato che, in quasi tutti i paesi studiati, queste leggi generali si applicano oggi anche alle questioni relative all'amministrazione digitale. In alcuni sistemi giuridici ciò è stato realizzato semplicemente in via interpretativa. Ad esempio, negli Stati Uniti, le agenzie federali hanno sperimentato l'ADM e l'IA nonostante l'*Administrative Procedure Act* del 1946, che regola le agenzie amministrative del governo federale, non sia mai stato modificato a tal fine<sup>25</sup>. Esempio diverso è quello dell'Austria, dove l'amministrazione pubblica automatizzata è stata resa possibile da un emendamento dell'*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* (AVG – Legge generale sulla procedura

---

<sup>22</sup> Ciò è in linea con lo sviluppo della ricerca e della letteratura sull'e-government e lo stato digitale: Z. Engin – J. Crowcroft – D. Hand – P. Treleaven, *The Algorithmic State Architecture (ASA)*, cit., 5; E.W. Welch, *Introduction to the Research Handbook on E-Government*, in E.W. Welch (ed), *Research Handbook on E-Government*, Cheltenham, 2021, 1 ss.; si v. anche D.R. Troitiño, *eGovernance as a Future Option*, in D.R. Troitiño (ed), *e-Governance in the European Union*, Cham, 2024, 1 ss.

<sup>23</sup> M. Broussard, *More than a Glitch. Confronting Race, Gender, and Ability Bias in Tech*, Boston, 2023, 76; J. Wolswinkel, *Artificial Intelligence and Administrative Law*, cit., 21; D. Freeman Engstrom *et alii*, *Government by Algorithm*, cit., 6.

<sup>24</sup> G. della Cananea – L. Parona, *Administrative Procedure Acts in Europe: An Emerging 'Common Core'?*, in *American Journal of Comparative Law*, 72, 2024, 324 ss.; G. della Cananea, *The Common Core of European Administrative Laws*, cit., 56; G. della Cananea – A. Ferrari Zumbini – O. Pfersmann (eds.), *The Austrian Codification of Administrative Procedure. Diffusion and Oblivion (1920-1970)*, Oxford, 2023.

<sup>25</sup> C.M. Sharkey – C. Barrera Hyneman, *US Report*, in *Italian Journal of Public Law*, 18, 2026, di prossima pubblicazione; D. Freeman Engstrom *et alii*, *Government by Algorithm*, cit.

amministrativa) del 1991<sup>26</sup>. Similmente, i testi normativi fondamentali del diritto amministrativo sono stati ampiamente rivisti in molti altri paesi per tenere esplicitamente conto dell'uso delle tecnologie digitali, dell'ADM e dell'IA. Ad esempio, le norme sull'ADM e sull'IA sono ora esplicitamente incorporate nella legge spagnola sul regime giuridico del settore pubblico (2015)<sup>27</sup>, nel codice francese sulle relazioni tra il pubblico e l'amministrazione (dal 2016)<sup>28</sup>, nella legge tedesca sul procedimento amministrativo (dal 2017)<sup>29</sup>, nella legge estone sul procedimento amministrativo (dal 2018)<sup>30</sup>, nella legge croata sul procedimento amministrativo generale (dal 2021)<sup>31</sup>, nel codice italiano degli appalti pubblici (2023)<sup>32</sup>, nella legge lettone sulla responsabilità amministrativa (dal 2025)<sup>33</sup>. Altri paesi ancora hanno emanato leggi specificamente volte a regolamentare l'amministrazione digitale. Ad esempio, nel 2023 sia l'Albania che l'Ungheria hanno adottato una legislazione speciale per l'e-government e i servizi digitali<sup>34</sup>. Nel 2024 la Serbia e la Turchia hanno entrambe presentato progetti di legge sull'IA per regolamentarne l'uso nella pubblica amministrazione, sulla falsariga del Regolamento sull'intelligenza artificiale (più comunemente noto come AI Act<sup>35</sup>) adottato dalla UE<sup>36</sup>. Nel 2025, l'Italia ha adottato una legge sull'intelligenza artificiale che, oltre a stabilire alcuni principi generali in materia di ricerca, sperimentazione, sviluppo e adozione di sistemi di IA, disciplina

---

<sup>26</sup> M. Zußner, *Austrian Report*, in *Italian Journal of Public Law*, 18, 2026, di prossima pubblicazione. Sulla storia della legge austriaca sul procedimento amministrativo, si v. G. della Cananea – A. Ferrari Zumbini – O. Pfersmann (eds.), *The Austrian Codification of Administrative Procedure*, cit.

<sup>27</sup> Art. 41 della *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)*. Oltre ad essere uno dei primi paesi ad aver approvato una riforma sullo stato digitale, nel 2021 la Spagna ha anche adottato una Carta dei diritti digitali, il cui articolo XVI tratta dei diritti digitali dei cittadini nei rapporti con la pubblica amministrazione nazionale: *Carta de Derechos Digitales*.

<sup>28</sup> Art. L. 311-3-1 del Codice delle relazioni tra il pubblico e l'amministrazione (*Code des relations entre le public et l'administration*, 2015) modificato dalla *loi n. 2016-1321 del 7 ottobre 2016 pour une République Numérique*.

<sup>29</sup> § 35a della legge sul procedimento amministrativo (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, 1976) modificata nel 2016, in vigore dal 2017.

<sup>30</sup> §§ 5, 14, 25, 27, 55 della legge sul procedimento amministrativo (*Haldusmenetluse seadus*, 2001) modificata nel 2017, in vigore dal 2018.

<sup>31</sup> Artt. 71, 75, 94, 98 della legge sul procedimento amministrativo (*Odluka Zakona o općem upravnom postupku*, 2009) modificata nel 2021, in vigore dal 2022.

<sup>32</sup> Art. 30 del *Decreto Legislativo 31 maggio 2023, n. 36*.

<sup>33</sup> Artt. 162 e 164 della legge sulla responsabilità amministrativa (*Administratīvās atbildības likums*, 2018) modificata nel 2024, in vigore dal 2025.

<sup>34</sup> Legge n. 43/2023, Verso l'e-government (*Për qeverisjen elektronike*) in vigore dal 2023, e Legge CIII del 2011 sullo stato digitale e alcune norme per la fornitura di servizi digitali (*évi CIII. törvény a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól*, 2023) in vigore dal 2024.

<sup>35</sup> *Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, sull'intelligenza artificiale*.

<sup>36</sup> M. Milenković – S. Vračar – M. Pešterić, *The Law of the Algorithmic State in Serbia*, in *Italian Journal of Public Law*, 17, 2025, 768 ss.; P. Çağlayan Aksoy, *The Law of the Algorithmic State: The Case of Türkiye*, in *Italian Journal of Public Law*, 17, 2025, 805 ss.

l'uso dell'IA nella pubblica amministrazione e nell'attività giudiziaria<sup>37</sup>. Nonostante la mancanza di competenze esplicite sia in materia di pubblica amministrazione che nella tecnologia, nell'ultimo decennio la UE è diventata un regolatore molto importante in questo settore, adottando diversi testi che si sono rivelati fondamentali per regolamentare l'uso pubblico delle tecnologie emergenti negli Stati membri e oltre. Il primo atto legislativo degno di nota a questo proposito è senza dubbio il Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR).<sup>38</sup> L'art. 22 del GDPR prevede che, per sottoporre una persona a un ADM che produce effetti giuridici che la riguardano o la influenzano in modo analogo, sia necessario il consenso esplicito dell'interessato oppure una specifica autorizzazione legislativa. Quando tali requisiti sono soddisfatti, il ricorso alle ADM è legittimo – secondo lo stesso articolo – solo se il titolare del trattamento attua misure adeguate a salvaguardare i diritti, le libertà e gli interessi legittimi dell'interessato, che devono includere il diritto all'intervento umano da parte del titolare del trattamento e la facoltà di contestare la decisione<sup>39</sup>. In Europa, l'art. 22 del GDPR è stata una delle prime disposizioni a prevedere la possibilità dell'ADM sia nel settore privato che in quello pubblico, ed è infatti stata fonte di ispirazione per molte delle riforme nazionali appena menzionate<sup>40</sup>. Più recentemente, nel 2024, la UE ha adottato l'*Interoperable Europe Act*, con l'intento di promuovere l'interoperabilità del settore pubblico in tutta l'Unione<sup>41</sup>, seguito pochi mesi dopo dall'AI Act. L'AI Act non si occupa dello stato automatizzato, ma contiene diverse norme e disposizioni che si applicano anche alle autorità pubbliche. Più specificamente, l'AI Act identifica alcuni usi dell'IA come ad alto rischio e impone agli sviluppatori di sistemi di IA destinati a tali usi di rispettare alcuni obblighi *ex ante* (come la predisposizione di un sistema di gestione dei rischi, la produzione di documentazione tecnica, la previsione di una costante supervisione umana e la realizzazione di una valutazione di conformità)<sup>42</sup>. Quasi tutte le forme di IA ad alto rischio elencate nell'allegato III dell'AI Act (ad esempio, l'IA utilizzata: per gestire il traffico stradale e la fornitura

---

<sup>37</sup> Artt. 14-15 della legge 23 settembre 2025, n. 132.

<sup>38</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

<sup>39</sup> Art. 22(3), GDPR. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha recentemente adottato le prime sentenze che chiariscono la portata dell'art. 22: CGUE, C-634/21, *OQ contro Land Hessen (Schufa)* (2023) e CGUE, C-203/22, *CK contro Dun & Bradstreet Austria GmbH e Magistrat der Stadt Wien* (2025). La disposizione è in corso di revisione nel quadro della riforma c.d. *Digital omnibus*.

<sup>40</sup> Ad esempio, le riforme attuate in Francia, Germania e Italia (si v. le note precedenti) sono state tutte ispirate dall'art. 22 del GDPR. Più in generale, sull'impatto dell'art. 22 del GDPR sul diritto pubblico europeo, S.E. Biber, *Between Humans and Machines: Judicial Interpretation of the Automated Decision-Making Practices in the EU*, in H.C.H. Hofmann – F. Pflücke (eds.), *Governance of Automated Decision-Making and EU Law*, cit., 186 ss.

<sup>41</sup> Regolamento (UE) 2024/903 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, che stabilisce misure per un livello elevato di interoperabilità del settore pubblico nell'Unione.

<sup>42</sup> AI Act, artt. 8–22. Molte di queste disposizioni sono attualmente oggetto di ripensamento nel quadro della riforma c.d. *Digital omnibus*.

di acqua, gas, riscaldamento ed elettricità; per determinare l'ammissione alle scuole; per valutare l'idoneità ai programmi di assistenza sociale; per classificare le chiamate di emergenza; per valutare il rischio che una persona fisica commetta un reato; per esaminare le domande di asilo, visto e permesso di soggiorno e per applicare la legge alle controversie portate in tribunale) comportano l'uso dell'IA nell'ADM amministrativo<sup>43</sup>. A questo proposito, due disposizioni dell'AI Act sono di particolare rilevanza. L'art. 27 dell'AI Act stabilisce che gli enti pubblici che utilizzano sistemi di IA ad alto rischio devono valutare il potenziale impatto di tali sistemi sui diritti fondamentali<sup>44</sup>. L'art. 86 dell'AI Act prevede che ogni volta che un ente pubblico adotta una decisione che «produc[e] effetti giuridici o in modo analogo incid[e] significativamente su tale persona in un modo che essa ritenga avere un impatto negativo sulla sua salute, sulla sua sicurezza o sui suoi diritti fondamentali» sulla base dei risultati di un sistema di IA ad alto rischio, la persona interessata «ha il diritto di ottenere dal deployer spiegazioni chiare e significative sul ruolo del sistema di IA nella procedura decisionale e sui principali elementi della decisione adottata»<sup>45</sup>. In modo indiretto, l'AI Act chiarisce quindi che le amministrazioni pubbliche europee possono legittimamente ricorrere all'ADM basato sull'IA, a condizione che rispettino determinati requisiti. Esso stabilisce inoltre le condizioni alle quali è consentito ricorrere all'ADM basato sull'IA e fornisce alcune garanzie di base per proteggere i destinatari delle decisioni automatizzate basate sull'IA<sup>46</sup>. Sebbene l'AI Act sia direttamente vincolante per gli enti pubblici solo in Europa, il regolamento potrebbe diventare un modello per la regolamentazione dell'IA ben oltre i confini della UE, ammesso che si inneschi il cosiddetto “effetto Bruxelles”<sup>47</sup>. Come dimostra il caso dei progetti di legge serbi e turchi sopra citati, tale effetto potrebbe già essere in atto<sup>48</sup>.

#### **4. I settori coinvolti**

Un altro obiettivo generale del progetto AutAD era valutare in che misura le autorità pubbliche utilizzino l'automazione algoritmica e/o PIA nelle loro operazioni quotidiane.

Come già osservato nel par. 3, in quasi tutti gli ordinamenti giuridici l'avvento dello stato digitale costituisce la seconda fase di una transizione algoritmica cominciata con l'introduzione di forme di e-government.

---

<sup>43</sup> O.M. Puigpelat, *The AI Act from the Perspective of Administrative Law: Much Ado About Nothing?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2024, 1 ss.; O.M. Puigpelat, *The Impact of the AI Act on Public Authorities and on Administrative Procedures*, in *CERIDAP*, 4, 2023, 238 ss.

<sup>44</sup> AI Act, art. 27.

<sup>45</sup> AI Act, art. 86(1).

<sup>46</sup> O.M. Puigpelat, *The AI Act from the Perspective of Administrative Law*, cit., 8.

<sup>47</sup> A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, New York, 2019.

<sup>48</sup> Si veda anche, in Brasile, il *Projeto de Lei* n° 2338, de 2023, e, in Cile, il *Projecto de ley* N° de *Boletín* 16821-19.

Mentre l'esperienza dell'e-government è iniziata pressoché ovunque con la creazione di interfacce online e l'utilizzo da parte delle amministrazioni di mezzi di comunicazione elettronici, sia fra loro che nei rapporti con l'esterno, la digitalizzazione attuale incide sempre più sulla sfera individuale delegando determinati compiti amministrativi a sistemi algoritmici intelligenti che agiscono con vari gradi di autonomia.

La portata e la velocità di questa transizione dall'e-government allo stato digitale variano notevolmente da un paese all'altro. Sebbene gli enti pubblici in tutti gli ordinamenti giuridici considerati stiano gradualmente adottando meccanismi di automazione algoritmica, il grado e la forma di tale automazione differiscono in modo significativo. Al riguardo, non sorprende scoprire che gli ordinamenti giuridici con infrastrutture digitali tecnologicamente più sviluppate abbiano consentito l'utilizzo dell'ADM nel settore amministrativo in modo più rapido e diffuso rispetto ai paesi con ecosistemi digitali meno avanzati<sup>49</sup>.

Tra i paesi che hanno compiuto progressi significativi nell'integrazione dell'IA nella pubblica amministrazione, figurano anzitutto gli Stati Uniti. Il governo federale statunitense sta ampliando notevolmente l'uso dell'ADM (per lo più basata sull'IA) per supportare diverse funzioni amministrative. L'ADM basata sull'IA è ora utilizzata in tutte le aree di intervento del governo, compresi il welfare, l'ambiente, il lavoro, l'occupazione e l'edilizia abitativa. Tuttavia, le tre principali aree di utilizzo per settore sono le sanzioni amministrative, la sanità e la regolamentazione finanziaria<sup>50</sup>. Ad oggi, la fonte più completa che descrive in dettaglio l'uso dell'IA da parte del governo federale è il rapporto ACUS 2020, *Government by Algorithm: Artificial Intelligence in Federal Administrative Agencies*, che include un'indagine su 157 casi di utilizzo dell'IA in 142 agenzie federali<sup>51</sup>.

In Europa, simili sviluppi sono evidenti negli Stati baltici. L'Estonia è uno dei pochi paesi (e l'estone una delle poche lingue) ad avere una parola speciale per indicare l'IA: "kratt". Il termine deriva dal folklore estone e indica una creatura mitologica che può aiutare le persone, ma che necessita comunque di supervisione<sup>52</sup>. Da questa parola è stato coniato il termine "bürokratt" per indicare l'IA amministrativa. Il governo estone ha l'obiettivo esplicito di creare uno stato erogatore di servizi personalizzati basati sull'IA, il che significa che i servizi pubblici per i cittadini sono in gran parte automatizzati e che il contatto con le autorità è necessario solo quando il cittadino *non desidera* un servizio regolare (ad esempio, quando non vuole andare in pensione al raggiungimento dell'età pensionabile)<sup>53</sup>. In Lituania, gli enti pubblici si affidano a sistemi automatizzati per l'amministrazione

---

<sup>49</sup> È sufficiente confrontare quanto segue con i dati sugli sviluppi tecnologici contenuti nel rapporto dell'Università di Stanford, *The AI Index Report 2025*, cit.

<sup>50</sup> C.M. Sharkey – C. Barrera Hyneman, *US Report*, cit.; C.M. Sharkey, *Algorithmic Tools in Retrospective Review of Agency Rules*, 2023.

<sup>51</sup> D. Freeman Engstrom *et alii*, *Government by Algorithm*, cit.

<sup>52</sup> K. Nymann Metcalf, *Estonian Report*, in *Italian Journal of Public Law*, 18, 2026, di prossima pubblicazione.

<sup>53</sup> Un elenco completo dei progetti di IA realizzati nel settore pubblico estone è disponibile online con una breve panoramica della tecnologia utilizzata, dell'obiettivo e dell'area del progetto e altre informazioni rilevanti: [koodivaramu.eesti.ee/explore/projects](https://koodivaramu.eesti.ee/explore/projects).

fiscale, i procedimenti giudiziari e gli ordini amministrativi. In particolare, il sistema giudiziario lituano è stato digitalizzato per la gestione dei nuovi casi e l'automazione è utilizzata anche per gestire reati minori come le violazioni delle regole del traffico<sup>54</sup>. Anche in Lettonia l'automazione è molto diffusa nella gestione del traffico veicolare e nella riscossione delle imposte: i sistemi automatizzati sono ampiamente impiegati per emettere multe rispetto alle infrazioni stradali e gestire questioni fiscali, con l'obiettivo di ridurre il coinvolgimento umano nelle attività amministrative di routine<sup>55</sup>. Mentre la maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale utilizza algoritmi di apprendimento automatico per analizzare i dati al fine di prevenire le frodi fiscali, due paesi, la Francia e i Paesi Bassi, fanno ampio ricorso all'automazione algoritmica. Tra i numerosi esempi che si possono trovare in Francia, si può citare l'uso dell'ADM per determinare l'idoneità dei disoccupati a ricevere sussidi, nonché l'importo e la durata di questi ultimi (France Travail), per velocizzare l'attraversamento delle frontiere in alcuni aeroporti (Parafe) e per assegnare gli studenti alle università al termine della scuola dell'obbligo (Parcoursup)<sup>56</sup>. Un discorso analogo vale per le amministrazioni olandesi, che, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, hanno utilizzato sempre più spesso sistemi informatici entro i processi decisionali<sup>57</sup>. Oggi gli enti pubblici olandesi utilizzano ampiamente algoritmi per individuare precocemente possibili rischi, come il rischio di abbandono scolastico precoce, di frode e di crollo strutturale degli edifici, così da consentire alle autorità, compresa la polizia, di allocare le risorse in modo più efficace e di sottoporre persone o gruppi a controlli e indagini ulteriori. Le autorità amministrative ricorrono a procedimenti automatizzati anche per supportare i procedimenti interni e valutare le richieste di sussidi, permessi e prestazioni<sup>58</sup>.

Nell'Europa orientale, merita di essere segnalato il caso della Polonia, dove l'automazione è utilizzata in diversi settori, tra cui la gestione dei rifiuti, il controllo del traffico, lo sviluppo delle città intelligenti e la protezione dei consumatori<sup>59</sup>. Al di fuori della UE, la Turchia ha integrato l'IA in una serie di settori, tra cui la gestione del traffico, le relazioni pubbliche (tramite chatbot) e la sicurezza pubblica. L'Ufficio turco per la trasformazione digitale (DTO) supervisiona l'implementazione dell'IA in questi settori e registra un notevole slancio verso l'utilizzo dell'automazione nelle opera-

---

<sup>54</sup> J. Paužaitė-Kulvinskienė –G. Strikaitė-Latušinskaja, *Regulating Automation: The Legal Landscape of 'Automated Administrative Orders' in Lithuania*, in *Italian Journal of Public Law*, 17, 2025, 664 ss.

<sup>55</sup> E. Danovskis, *The Use of Automated Decision-Making Systems by the Government in Latvia*, in *Italian Journal of Public Law*, 17, 2025, 652 ss.

<sup>56</sup> M. Lanna, *French Report*, in *Italian Journal of Public Law*, 18, 2026, di prossima pubblicazione.

<sup>57</sup> U. Bisgaard Ulsrod Røhl, *Automated Decision-making and Good Administration: Views from Inside the Government Machinery*, in *Government Information Quarterly*, 40, 2023.

<sup>58</sup> L. Verboeket – J. van den Brink, *Dutch Report*, in *Italian Journal of Public Law*, 18, 2026, di prossima pubblicazione.

<sup>59</sup> P. Tereszkiwicz – M. Namysłowska – S. Skalski – A. Olbryk, *Algorithmic Poland: Transforming Public Administration*, in *Italian Journal of Public Law*, 17, 2025, 696 ss.

zioni governative di routine<sup>60</sup>.

La situazione è diversa in altri ordinamenti giuridici, in particolare nell'Europa sud-orientale, dove l'uso dell'ADM da parte degli enti pubblici nella pratica quotidiana è ancora limitato. In Romania, ad esempio, alcuni aspetti degli appalti pubblici e dei trasporti sono stati digitalizzati, ma l'automazione nelle attività amministrative di routine rimane limitata<sup>61</sup>. Sebbene l'Albania abbia implementato l'ADM e l'IA nei settori della sicurezza pubblica, del controllo dell'immigrazione, delle relazioni con i cittadini e degli appalti pubblici (con la creazione del primo ministro virtuale, creato e gestito con IA), la pubblica amministrazione nel paese rimane in gran parte manuale e l'uso dell'automazione algoritmica nei processi decisionali comuni è ancora in una fase embrionale<sup>62</sup>. Allo stesso modo, mentre in Serbia l'ADM è utilizzata in alcuni settori quali la sanità, la gestione fiscale e l'immigrazione, il paese è ancora nelle prime fasi di adozione dell'automazione nella pubblica amministrazione<sup>63</sup>.

Se si considerano i settori più interessati dalla digitalizzazione e dall'automazione, l'ADM, basata o meno sull'IA, si è diffuso sia nell'ambito delle tradizionali funzioni amministrative – come l'identificazione dei cittadini, la sicurezza, la polizia, l'immigrazione e l'amministrazione fiscale –, che nella fornitura di servizi pubblici – come i trasporti, il welfare, la sanità e, più in generale, gli appalti pubblici. In molti paesi, gli algoritmi svolgono anche funzioni amministrative. Ad esempio, in Italia, sistemi algoritmici sono utilizzati per assegnare i posti a chi (come gli insegnanti) abbia con successo superato un concorso pubblico<sup>64</sup>. In Polonia, l'agenzia per la protezione dei consumatori ha sviluppato uno strumento basato sull'IA chiamato Arbuz, che determina la probabilità che una clausola contrattuale sia illegale. Arbuz esegue un'analisi preliminare dei documenti per identificare le disposizioni dei termini contrattuali standard che potrebbero essere vessatori in quanto gravemente lesivi dei diritti dei consumatori. Le raccomandazioni generate dall'algoritmo possono poi essere verificate da un responsabile umano del caso che prende la decisione finale sull'opportunità di considerare o no una clausola abusiva<sup>65</sup>.

## **5. I requisiti procedurali**

Comprendere le condizioni alle quali le amministrazioni pubbliche possono ricorrere all'ADM è un obiettivo fondamentale del progetto AutAD.

---

<sup>60</sup> P. Çağlayan Aksoy, *The Law of the Algorithmic State*, cit.

<sup>61</sup> S. Lodoabă – C. Rus – D.C. Dragos, *The Algorithmic Race – Insights from the Romanian Public Sector*, in *Italian Journal of Public Law*, 17, 2025, 737 ss.

<sup>62</sup> E. Methasani Çani – A. Mazellu, *Navigating the Algorithmic Shift and the Legal Implications of AI in Albania's Public Administration*, in *Italian Journal of Public Law*, 17, 2025, 497 ss.

<sup>63</sup> M. Milenković – S. Vračar – M. Pešterić, *The Law of the Algorithmic State in Serbia*, cit.

<sup>64</sup> D.U. Galetta – S. D'Ancona, *Italian Report*, in *Italian Journal of Public Law*, 18, 2026, di prossima pubblicazione.

<sup>65</sup> P. Tereszkievicz – M. Namysłowska – Szymon Skalski – Aleksandra Olbryk, *Algorithmic Poland*, cit.

Nel corso del progetto, è stato chiesto ai relatori nazionali di spiegare i requisiti procedurali che, nel loro paese, si applicano all'ADM per tutelare i diritti dei cittadini e garantire lo stato di diritto. In particolare, i relatori nazionali sono stati chiamati a chiarire se e in che misura, entro il loro sistema giuridico di provenienza, le procedure amministrative automatizzate debbano garantire la protezione dei dati, la trasparenza, il costante controllo umano e il diritto di contestare le decisioni assunte. Va da sé che l'importanza di tali requisiti procedurali dipende dalla forma dell'azione amministrativa in questione, dalla fase della procedura in cui avviene l'automazione e dal livello di democraticità delle amministrazioni. Più un'amministrazione è autoritaria, maggiore è la crucialità delle garanzie individuali definite dal diritto amministrativo.

Non sorprende che i requisiti per l'ADM siano progettati, concepiti e regolamentati in modo diverso nelle diverse giurisdizioni, offrendo ai cittadini livelli di protezione variabili. Come dimostra l'analisi che segue, dedicata separatamente a ciascuno dei requisiti sopra menzionati, esiste un ampio divario tra i paesi della UE e quelli extra-UE, soprattutto per quanto riguarda la protezione dei dati e la supervisione umana. Almeno sulla carta, le garanzie offerte dal diritto dell'Unione europea sono significativamente più numerose e rigorose di quelle offerte altrove.

## **5.1. La protezione dei dati**

Per quanto riguarda la privacy e la protezione dei dati, si può tracciare una netta distinzione tra i paesi della UE e quelli extra-UE. In tutti gli stati membri della UE, oltre che nel Regno Unito, i requisiti in materia di privacy sono rigorosamente regolamentati dal GDPR per quanto riguarda i dati personali. I sistemi di IA che trattano dati personali devono rispettare il GDPR, quali i principi di trattamento lecito, equo e trasparente dei dati, di limitazione delle finalità e di minimizzazione dei dati raccolti<sup>66</sup>. Inoltre, l'art. 22 del GDPR vieta di prendere decisioni basate esclusivamente sul trattamento automatizzato dei dati personali, a meno che l'interessato non abbia espressamente acconsentito al trattamento o non vi sia una chiara base giuridica per farlo; lo stesso articolo prevede anche il diritto degli interessati di contestare la decisione assunta e di richiedere l'intervento di un essere umano<sup>67</sup>.

Sebbene il GDPR sia vincolante solo per le amministrazioni pubbliche degli Stati membri della UE, occorre notare come il prestigio del modello UE sul punto, talvolta legato all'aspirazione di divenire membri dell'Unione, abbia portato molti ordinamenti giuridici estranei alla UE ad adottare una legislazione simile al GDPR. Ciò vale in particolare per l'Albania e la Turchia, ma anche per molti stati americani<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Art. 5 GDPR.

<sup>67</sup> Art. 22 GDPR, sul quale si veda anche supra, par. 3.

<sup>68</sup> Cfr. E. Methasani Çani – A. Mazellu, *Navigating the Algorithmic Shift*, cit. (Albania); P. Çağlayan Aksoy, *The Law of the Algorithmic State*, cit. (Turchia); C.M. Sharkey – C. Barrera Hyneman, *US Report*, cit.

## **5.2. La trasparenza**

Nella maggior parte dei paesi investigati, gli obblighi di trasparenza sono un requisito procedurale fondamentale dei procedimenti amministrativi. In teoria, il requisito di trasparenza dovrebbe estendersi anche alle decisioni amministrative automatizzate; tuttavia, nella pratica, i sistemi giuridici esaminati presentano una notevole varietà di soluzioni e livelli di protezione.

Da un lato, alcuni paesi richiedono una trasparenza quasi assoluta nell'assunzione delle decisioni automatizzate. Ad esempio, ai sensi del Codice francese sulle relazioni tra il pubblico e l'amministrazione, un'amministrazione pubblica che si avvale di mezzi automatizzati per assumere una decisione riguardo a una persona ha ora quattro obblighi: fornire informazioni generali sull'uso degli algoritmi, fare esplicito riferimento alle finalità del trattamento, offrire ragguagli sulla decisione automatizzata a richiesta della parte interessata e, infine, divulgare il codice sorgente dell'algoritmo<sup>69</sup>.

In Spagna, l'art. 11.1.i del Regio Decreto 203/2021, oltre a imporre agli organi della pubblica amministrazione l'obbligo di fornire informazioni relative alle azioni amministrative a disposizione delle parti interessate, stabilisce che la pubblica amministrazione debba rendere noto al pubblico l'elenco delle azioni automatizzate, insieme alla loro configurazione e al processo di apprendimento sottostante i sistemi di IA. Requisiti simili sono previsti a livello regionale: basti considerare, a titolo esemplificativo, i casi delle Comunità della Catalogna, della Galizia e di Valencia<sup>70</sup>.

Allo stesso modo, la legislazione lettone che consente l'uso dell'ADM nei settori fiscali stabilisce esplicitamente che le persone debbano essere informate quando le decisioni che le riguardano sono state assunte da sistemi automatizzati e debbano poter avere accesso alla spiegazione circa il perché tali decisioni sono state raggiunte<sup>71</sup>.

Altri paesi, pur avendo compiuto sforzi notevoli per migliorare la trasparenza nell'ADM, non si sono ancora dotati di quadri specifici per lo sviluppo tecnologico. Sebbene l'art. 22 del GDPR (quando sono coinvolti dati personali) e l'art. 86 dell'AI Act (quando sono coinvolti sistemi ad alto rischio) stabiliscano in seno alla UE che gli interessati hanno il diritto di essere informati sulla logica alla base delle decisioni automatizzate e sulle spiegazioni delle decisioni basate sul trattamento automatizzato, la maggior parte dei paesi dell'Europa centrale e orientale sembra essere tuttora nelle fasi iniziali della creazione di quadri normativi volti a imporre misure di trasparenza e divulgazione pubblica minima degli strumenti algoritmici e di IA nel settore pubblico<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Artt. L.300-2, L.300-3, L.311-1-3, L.311-3-1, L.312-1-3 del Codice sulle relazioni tra il pubblico e l'amministrazione; si v. anche M. Lanna, *French Report*, cit.

<sup>70</sup> Per quanto riguarda la Catalogna, v. l'art. 54.2 del Decreto 76/2020 (4 agosto 2020); per quanto riguarda la Galizia, v. la Legge 4/2019 (17 luglio 2019); per quanto riguarda Valencia, v. la Legge 1/2022 (13 aprile 2022).

<sup>71</sup> E. Danovskis, *The Use of Automated Decision-Making Systems*, cit.

<sup>72</sup> A. Ferrari Zumbini – M. Conticelli, *The Law of the Algorithmic State in Central and Eastern Europe. Concluding Remarks*, in *Italian Journal of Public Law*, 17, 2025, 850 ss.

### 5.3. Il controllo umano

Come appena ricordato, negli stati membri della UE, l'art. 22 del GDPR (quando sono coinvolti dati personali) e l'art. 86 dell'AI Act (quando sono coinvolti sistemi ad alto rischio) svolgono un ruolo cruciale nel garantire che i cittadini abbiano il diritto di richiedere l'intervento umano nell'ADM amministrativo. Ciò significa che, entro la UE, le decisioni automatizzate con effetti giuridici o un impatto altrettanto significativo devono essere sempre soggette, o quanto meno assoggettabili, alla supervisione umana. Inoltre, paesi come la Lettonia, la Lituania e la Polonia dispongono di quadri normativi ben sviluppati che impongono il coinvolgimento umano nell'assunzione di decisioni automatizzate, in particolare per quanto riguarda i servizi fiscali e giudiziari<sup>73</sup>.

I paesi al di fuori della UE non sembrano avere disposizioni giuridiche specifiche che richiedono il coinvolgimento umano nell'ADM amministrativo, anche se si può ragionevolmente supporre che i paesi più vicini all'Unione modifichino presto le loro regole sul punto per allineare il diritto nazionale al GDPR e all'AI Act<sup>74</sup>.

### 5.4. Il diritto di contestare le decisioni

Il diritto di contestare le decisioni amministrative automatizzate è strettamente connesso al diritto di richiedere l'intervento umano. A questo proposito, la maggior parte dei paesi della UE dispone di solidi quadri normativi a livello nazionale, con regole che definiscono chiaramente in che modo i cittadini possono contestare le decisioni automatizzate e chiederne la revisione, sia in generale che in settori specifici, come la fiscalità e la gestione del traffico<sup>75</sup>.

Al di fuori della UE, i paesi europei confinanti come l'Albania, la Serbia e la Turchia dispongono attualmente di meccanismi generali per la contestazione delle decisioni amministrative, i quali probabilmente potrebbero applicarsi anche per analogia alle decisioni automatizzate. È tuttavia importante sottolineare come questi paesi stiano tutti cercando di allineare maggiormente il loro quadro giuridico agli standard adottati in seno alla UE<sup>76</sup>. Al contrario, nel Regno Unito e negli Stati Uniti esistono solo rimedi generali. Più specificamente, nel Regno Unito le norme in materia di contestazione delle decisioni amministrative sono dettate sia dalla legislazione sul punto (come applicata dai tribunali) che dai principi del *common law*. I principi normativi elaborati dal governo, sotto forma di strumenti di *soft*

---

<sup>73</sup> Cfr. E. Danovskis, *The Use of Automated Decision-Making Systems*, cit. (Lettonia); J. Paužaitė-Kulvinskienė – G. Strikaitė-Latušinskaja, *Regulating Automation*, cit. (Lituania); P. Tereszkiewicz – M. Namysłowska – S. Skalski – A. Olbryk, *Algorithmic Poland*, cit. (Polonia).

<sup>74</sup> Cfr. E. Methasani Çani – A. Mazelliu, *Navigating the Algorithmic Shift*, cit. (Albania); M. Milenković – S. Vračar – M. Pešterić, *The Law of the Algorithmic State in Serbia*, cit. (Serbia); P. Çağlayan Aksoy, *The Law of the Algorithmic State*, cit. (Turchia).

<sup>75</sup> A. Ferrari Zumbini – M. Conticelli, *The Law of the Algorithmic State*, cit.

<sup>76</sup> Si v. gli autori citati sopra.

*law* (principalmente il *White Paper 2023. A pro-innovation approach to AI regulation*), non aggiungono molto ai principi generali di *common law* applicabili al ricorso e al controllo giurisdizionale. Tuttavia, essi richiedono agli sviluppatori e agli utilizzatori di IA (nell'ambito delle competenze delle autorità di regolamentazione) di fornire chiarezza agli utenti su come contestare i risultati o le decisioni dell'IA. Negli Stati Uniti, l'Administrative Procedure Act prevede che sia sempre possibile attivare il controllo giurisdizionale rispetto all'azione di un'agenzia pubblica laddove quest'ultima abbia assunto una decisione «*arbitrary, capricious, an abuse of discretion, or otherwise not in accordance with law*»<sup>77</sup>.

## **6. Casi notevoli in materia di decisioni amministrative automatizzate**

Poiché la giurisprudenza è una fonte fondamentale di norme per lo stato automatizzato sia nelle giurisdizioni di *common law* che in quelle di *civil law*, nell'ambito del progetto AutAD si è chiesto ai relatori nazionali di esaminare non solo la legislazione esistente e futura, ma anche le sentenze giudiziali emesse con riguardo a casi di contestazione di decisioni amministrative automatizzate.

A questo proposito, la ricerca ha evidenziato una frattura che sembra avere poco a che fare con gli assetti normativi esaminati nei parr. 3 e 5 e pare per lo più legata al più ampio contesto giuridico e livello di sviluppo tecnologico proprio a ciascun paese. La linea principale di divisione al riguardo corre fra i paesi dell'Europa centro-orientale da un lato e gli Stati Uniti e i paesi dell'Europa occidentale dall'altro lato. Il numero di controversie intentate contro lo stato algoritmico negli Stati Uniti è aumentato costantemente a partire dal 2010; in Europa occidentale un fenomeno analogo è riscontrabile dal 2015 circa. Questa giurisprudenza in espansione mostra come il passaggio all'automazione e ai sistemi intelligenti è un processo di tentativi ed errori che spesso comporta costi notevoli per coloro che vi sono coinvolti, e in particolare per i settori più vulnerabili della popolazione, come le persone con disabilità, i disoccupati, i beneficiari di assistenza sociale e gli immigrati. Al contrario, i contenziosi derivanti dall'uso pubblico dell'ADM sono, per il momento, praticamente inesistenti nell'Europa centro-orientale. Ciò può essere dovuto all'introduzione relativamente recente dell'IA nella pubblica amministrazione e/o alla mancanza di quadri giuridici dedicati alle innovazioni tecnologiche, ma può anche essere legato a tassi generalmente ridotti di contenzioso amministrativo<sup>78</sup>.

Più nel dettaglio, l'analisi delle tendenze del contenzioso negli Stati Uniti mostra che le città, i dipartimenti e le agenzie pubbliche americane ricor-

---

<sup>77</sup> Si v. l'Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. § 553(b); si v. anche C.M. Sharkey – C. Barrena Hyneman, *US Report*, cit.

<sup>78</sup> Molti dei paesi dell'Europa centrale e orientale appartengono alla cosiddetta famiglia giuridica post-socialista, che storicamente è stata caratterizzata da bassi tassi di contenzioso, soprattutto se confrontati con quelli dell'Europa occidentale e degli Stati Uniti: A. Uzelac, *Survival of the Third Legal Tradition?*, in *Supreme Court Law Review*, 49, 2010, 377 ss.

rono ad algoritmi per valutare le prestazioni degli insegnanti e risolvere i loro contratti<sup>79</sup>, per indagare sulle frodi nei sussidi di disoccupazione<sup>80</sup>, per erogare prestazioni di invalidità<sup>81</sup>, e per effettuare una videosorveglianza urbana costante tramite droni<sup>82</sup>. In uno di questi casi, che merita menzione per la sua enormità, lo stato del Michigan aveva investito 47 milioni di dollari in un contratto privato per sviluppare un algoritmo in grado di imparare a individuare le frodi nei sussidi di disoccupazione sulla base dei dati passati. Il “*Michigan Integrated Data Automated System*” (MIDAS) è stato utilizzato dallo stato del Michigan fra il 2013 e il 2015 per accusare di frode migliaia di cittadini e revocare loro le indennità fino a quel momento ricevute. Alcuni anni dopo, i controlli effettuati dai contabili governativi hanno dimostrato che il 93% degli accertamenti di frode rilevati da MIDAS erano falsi positivi<sup>83</sup>.

Nel Regno Unito, gli esperimenti con l’ADM finiti in tribunale includono il tentativo della polizia gallese di utilizzare telecamere di sorveglianza e strumenti di riconoscimento facciale<sup>84</sup>, l’utilizzo da parte delle poste del regno di un software di contabilità difettoso per la gestione delle filiali postali<sup>85</sup>, il calcolo automatizzato degli aiuti economici per i lavoratori autonomi durante la pandemia di COVID-19 e lo spionaggio algoritmico dell’intera popolazione ad opera di varie agenzie di intelligence britanniche<sup>86</sup>.

Anche sul continente, i contenziosi stanno aumentando nelle giurisdizioni dell’Europa occidentale. I tribunali francesi hanno già trattato un nume-

---

<sup>79</sup> *Hous. Fed’n of Teachers Local 2415 v. Hous. Indep. Sch. Dist.*, 251 F. Supp. 3d 1168 (S.D. Tex. 2017) (sull’algoritmo privato utilizzato dal distretto scolastico indipendente di Houston per valutare le prestazioni degli insegnanti).

<sup>80</sup> Cfr. ad esempio *Scott v. Department of Labor and Economic Opportunity*, 25 maggio 2023 (2023 Mich. App. LEXIS 3755) (sul programma automatizzato di rilevamento delle frodi appaltato privatamente dal Michigan).

<sup>81</sup> *K.W. v. Armstrong*, 28 marzo 2016 (180 F. Supp. 3d 703) (sul programma di fattura privata adottato in Idaho per valutare le prestazioni di invalidità Medicaid; l’azione collettiva è ancora in corso); *Michael T. v. Crouch*, 26 marzo 2018 (2018 U.S. Dist. LEXIS 49598) (sullo strumento adottato in West Virginia per la valutazione della corretta erogazione delle prestazioni pubbliche dovute in caso di invalidità).

<sup>82</sup> *Leaders of a Beautiful Struggle v. Balt. Police Dep’t*, 24 giugno 2021 (2F.4th 330) (sul servizio di sorveglianza tramite droni fornito da una società commerciale al Dipartimento di Polizia di Baltimora).

<sup>83</sup> Cfr. ad esempio *Zynda v. Arwood*, 175 F. Supp. 3d 791 (E.D. Mich. 2016); *Scott v. Department of Labor and Economic Opportunity*, 25 maggio 2023 (2023 Mich. App. LEXIS 3755). Si v. anche S.M. Gipson Rankin, *The Midas Touch: Atuahene’s ‘Stategraft’ and Unregulated Artificial Intelligence*, in *New York University Law Review Online*, 98, 2023, 225 ss.

<sup>84</sup> *R (Bridges) v. The Chief Constable of South Wales Police* (2020) EWCA Civ 1058 (sulla legittimità dell’uso di telecamere di sorveglianza e strumenti di riconoscimento facciale, nonostante alcune inaccuratazze nella redazione del documento di valutazione dei rischi ai sensi del GDPR).

<sup>85</sup> *Alan Bates and Others v Post Office Limited* (2019) EWHC 3408 (QB) (sui difetti dell’algoritmo utilizzato dal Post Office).

<sup>86</sup> Nel complesso, l’acquisizione e il trattamento di dati di massa sono stati ritenuti legittimi sia dalla Corte europea dei diritti dell’uomo che dalla Corte di giustizia dell’Unione europea: CEDU, *Big Brother Watch v. Regno Unito*, 25 maggio 2021, ricorsi n. 58170/13, 62322/14 e 24960/15; CGUE, C-623/17, *Privacy International v. Segretario di Stato per gli Affari Esteri e del Commonwealth e altri*, 6 ottobre (2020).

ro considerevole di contestazioni riguardanti ad esempio l'uso di sistemi di riconoscimento facciale biometrico da parte delle scuole nei quartieri svantaggiati<sup>87</sup>, l'istituzione di un software segreto a livello nazionale per l'abbinamento degli studenti alle università<sup>88</sup>, l'utilizzo del riconoscimento facciale per accedere a un'app sanitaria nazionale<sup>89</sup>, e, durante la pandemia di COVID-19, la creazione di un *Health Data Hub* che raccoglieva le informazioni mediche della popolazione e le memorizzava su server situati in Francia, Paesi Bassi e Irlanda<sup>90</sup>. I tribunali olandesi sono intervenuti per pronunciarsi sulla legittimità dell'uso da parte del governo di software per concedere autorizzazioni ambientali<sup>91</sup>, valutare il valore dei terreni a fini fiscali<sup>92</sup> e prevedere il rischio di frodi previdenziali da parte dei beneficiari di assistenza sociale<sup>93</sup>.

Un sistema algoritmico destinato a identificare i gruppi vulnerabili aventi diritto a bollette elettriche scontate è stato contestato (senza successo) dinanzi ai tribunali spagnoli<sup>94</sup>. In Italia, il software utilizzato dal Ministero dell'Istruzione per coprire i posti vacanti di insegnanti a livello nazionale ha suscitato ripetute lamentele, la maggior parte delle quali sono state in gran parte accolte<sup>95</sup>. Altrettanto successo ha avuto in Austria la causa giudiziaria promossa contro l'algoritmo *Arbeitsmarktservice*, progettato per

---

<sup>87</sup> Tribunale di Marsiglia, 27 febbraio 2020, n. 1901249 (per il quale il sistema non era conforme al GDPR).

<sup>88</sup> Corte costituzionale (*Conseil constitutionnel*), 3 aprile 2020, n. 2020-834 QPC (sulla legittimità dell'uso e della segretezza del software). Nel 2018, la stessa corte aveva emesso un'altra sentenza, affermando che, in generale, l'amministrazione statale possa legittimamente avvalersi di ADM e IA, purché rispetti le norme di legge: Corte costituzionale (*Conseil constitutionnel*), 12 ottobre 2018, n. 2018-765 QPC.

<sup>89</sup> Consiglio di Stato (*Conseil d'État*), 4 novembre 2020, n. 432656 (che ha confermato la legittimità dell'uso del riconoscimento facciale nell'app, a condizione che l'app non fosse obbligatoria e che esistessero altri mezzi per effettuare il login).

<sup>90</sup> Consiglio di Stato (*Conseil d'État*), 19 giugno 2020, n. 440916 (che ha confermato la legittimità della banca dati).

<sup>91</sup> Consiglio di Stato (*Raad van State*), 17 maggio 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 (cosiddetto *Aerius I*) (in cui si è sostenuto che la pubblica amministrazione non possa fare affidamento su sistemi algoritmici i cui contenuti non sono accessibili ai cittadini e alla stessa pubblica amministrazione).

<sup>92</sup> Corte Suprema (*Hoge Raad*), 17 agosto 2018, 17/01448, ECLI:NL:HR:2018:1316 (per la quale la pubblica amministrazione non può fare affidamento su sistemi algoritmici che non sono accessibili ai cittadini e alla pubblica amministrazione).

<sup>93</sup> Tribunale distrettuale dell'Aia, 2 marzo 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865 (in cui si è concluso che la pubblica amministrazione può utilizzare un algoritmo di valutazione del rischio solo se esiste una chiara base giuridica per farlo); per un commento a questa decisione, si v. S. Elif Biber, *Between Humans and Machines*, cit., 201.

<sup>94</sup> Tribunale centrale del contenzioso amministrativo (*Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo*), 31 dicembre 2021, n. 143, ECLI:ES:AN:2021:5863 (che ha confermato la legittimità dell'uso e della segretezza degli algoritmi utilizzati dalla pubblica amministrazione per scopi di pubblica utilità).

<sup>95</sup> Consiglio di Stato, 13 dicembre 2019, n. 8472; Consiglio di Stato, 8 aprile 2019, n. 2270 (secondo cui la pubblica amministrazione può avvalersi di algoritmi nella misura in cui questi ultimi siano trasparenti e impugnabili dinanzi ai tribunali). Su questa giurisprudenza, v. S. Elif Biber, *Between Humans and Machines*, cit., 203.

classificare le candidature delle persone in cerca di un'occupazione<sup>96</sup>. Su richiesta della Corte costituzionale belga, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha valutato l'irragionevolezza dell'uso da parte degli aeroporti europei di mezzi automatizzati per il trattamento dei dati dei passeggeri in arrivo da paesi extra UE e il loro confronto con banche dati internazionali di criminali nel contesto delle misure antiterrorismo, considerando come questi programmi davano luogo a cinque falsi positivi ogni sei segnalazioni<sup>97</sup>.

Per ora, nulla di simile si è verificato nei paesi dell'Europa centrale e orientale. In Polonia, il Tribunale costituzionale ha deciso nel 2018 che le disposizioni lavoristiche sulla profilazione automatizzata dei disoccupati da parte degli uffici di collocamento erano incostituzionali, poiché non era possibile contestare i risultati di tale profilazione<sup>98</sup>. L'uso di mezzi automatizzati per valutare il rispetto delle norme riguardo alla circolazione veicolare ha dato luogo a contenziosi limitati in Bulgaria<sup>99</sup> e a una denuncia di incostituzionalità in Serbia<sup>100</sup>. A parte questi casi, i relatori provenienti da paesi dell'Europa centro-orientale non hanno segnalato altro contenzioso contro gli enti pubblici che si avvalgono dell'ADM. Tuttavia, data l'importanza e la centralità dell'uso dell'ADM da parte delle amministrazioni pubbliche, il numero sempre crescente di settori in cui può essere utilizzato e le sue implicazioni in materia di diritti umani, sembra ragionevole attendersi che anche in questi paesi aumenti progressivamente il numero delle liti riguardanti decisioni automatizzate.

## 7. Conclusioni

Pur essendo preliminari e ancora frammentari, i risultati fin qui raccolti consentono di individuare alcune traiettorie di convergenza e divergenza fra le giurisdizioni esaminate.

Il primo elemento di convergenza concerne la constatazione dalla quale abbiamo preso le mosse: lo stato automatizzato è in aumento ovunque. L'uso dell'ADM da parte delle amministrazioni pubbliche, comprese le

---

<sup>96</sup> Corte Suprema Amministrativa (*Verwaltungsgerichtshof*), 21 dicembre 2023, Ro 2021/04/0010-11 (in cui si sostiene che l'algoritmo non era conforme all'art. 22 del GDPR). Su questa decisione, si v. A. Ferrari Zumbini – P. Monaco, *Automated Decisions in Public Administration Processes: The Case of the Austrian Public Employment Service Algorithm*, in *Italian Journal of Public Law*, 17, 2025, 347 ss. La successiva decisione di merito ha però concluso che l'intervento umano fosse sufficiente a escludere l'applicabilità dell'art. 22 GDPR: Bundesverwaltungsgericht, 1° settembre 2025, W256 2235360-1/36E.

<sup>97</sup> CGUE, C-817/19, *Ligue des droits humains ASBL v. Conseil des ministres* (2022) (che ha confermato la legittimità dei controlli automatizzati nel loro complesso, pur criticando la mancanza di una revisione umana individuale dei risultati automatizzati).

<sup>98</sup> Corte costituzionale (*Trybunał Konstytucyjny*), 6 giugno 2018, fascicolo n. K 53/16.

<sup>99</sup> D. Marcheva – S. Tsoneva, *The Law of the Algorithmic State in Bulgaria*, in *Italian Journal of Public Law*, 17, 2025, 529 ss. (con riferimento alle poche contestazioni presentate contro le multe automatiche emesse da dispositivi fissi).

<sup>100</sup> M. Milenković – S. Vračar – M. Pešterić, *The Law of the Algorithmic State in Serbia*, cit. (in cui si discute della legalità dell'uso del cosiddetto programma *Hawk Eye* da parte della polizia nella città di Belgrado, attualmente all'esame della Corte costituzionale serba).

autorità centrali e locali, le agenzie e le autorità indipendenti, è in crescita a tutte le latitudini e longitudini. Indipendentemente dal livello di coinvolgimento dello stato nell'industria della tecnologia digitale, le amministrazioni pubbliche sono ovunque attori di primo piano in questo campo.

Esiste anche una sostanziale convergenza per quanto riguarda i settori in cui si verifica questo processo. Quasi dappertutto, il passaggio allo stato digitale ha portato alla creazione del cosiddetto e-government, con un'identità digitale unica per i cittadini e portali online semi-centralizzati attraverso i quali le persone possono accedere direttamente a dati e documenti, ottenere certificati e licenze e gestire procedure di registrazione, iscrizione e simili. L'ADM è frequente soprattutto nei settori in cui i funzionari pubblici hanno poca o nessuna discrezionalità, come il pagamento delle tasse, l'erogazione delle prestazioni sociali, l'automazione dei servizi di trasporto e l'emissione di multe per determinate infrazioni alle regole sul traffico veicolare. Meno diffuse, ma comunque degne di nota, sono le sperimentazioni con tecnologie digitali e l'IA nei settori della sicurezza interna e della gestione delle frontiere, dell'istruzione, dell'agricoltura, del lavoro e della sanità. La convergenza diventa sempre meno evidente man mano che ci si allontana da questi settori fondamentali<sup>101</sup>.

Anche le motivazioni alla base di queste trasformazioni sembrano essere molto simili. Quasi ovunque si prevede che l'adozione delle tecnologie digitali migliorerà la qualità, l'efficienza e l'efficacia della pubblica amministrazione, oltre ad aumentare la trasparenza, la responsabilità, l'accessibilità e la parità di accesso ai servizi pubblici, a promuovere il coordinamento e la coerenza interna, a ridurre la burocrazia e i costi legati ai ritardi, a limitare la corruzione e, in ultima analisi, a migliorare la governance del sistema nella sua interezza. Allo stesso tempo, vi è una diffusa consapevolezza dei rischi significativi che l'automazione comporta. Molti dei relatori nazionali sono preoccupati per le potenziali implicazioni dell'ascesa dello stato intelligente in termini di sicurezza informatica, privacy, protezione dei dati e trasparenza nelle decisioni e nelle azioni pubbliche. In alcuni paesi, vi è un notevole timore che i progressi tecnologici possano causare disoccupazione, emarginare alcuni gruppi dalla vita pubblica e dai servizi pubblici e aumentare la dipendenza nazionale dai fornitori di tecnologia stranieri<sup>102</sup>.

Infine, in tutti gli ordinamenti giuridici esaminati, non vi è dubbio che i requisiti procedurali generalmente applicabili alle decisioni amministrative debbano essere adeguati e forse rafforzati quando le decisioni amministrative sono prese in modo automatizzato. L'idea che le decisioni amministrative algoritmiche debbano rispettare gli obblighi di protezione dei dati, la trasparenza, il diritto di ricevere spiegazioni, il dovere di supervisione umana e il diritto di ricorso sembra essere particolarmente radicata negli stati membri della UE, anche grazie al GDPR e all'AI Act. L'adozione di quest'ultimo suggerisce che presto ci sarà un grado ancora maggiore di uniformità tra i paesi dell'Unione, che potrebbe forse influenzare anche gli

---

<sup>101</sup> Si v. sopra, par. 4.

<sup>102</sup> Si v. sopra, par. 5.

stati confinanti grazie all'effetto Bruxelles<sup>103</sup>.

Accanto alle tendenze di convergenza sopra descritte, esistono però anche molte divergenze, specie per quanto riguarda gli aspetti normativi, procedurali e istituzionali.

È evidente che i paesi analizzati si trovano in fasi diverse di implementazione e regolamentazione dell'automazione algoritmica e dell'IA nella pubblica amministrazione. Esiste un ampio divario tra paesi come gli Stati Uniti e l'Estonia, che dimostrano alti livelli di maturità digitale e servizi pubblici digitali avanzati, e stati, soprattutto nell'Europa sud-orientale, che stanno ancora costruendo le loro infrastrutture digitali e sono più lenti nell'adozione di sistemi di IA<sup>104</sup>.

Non sorprende che queste differenze sembrino influenzare direttamente il livello di contenzioso contro lo stato automatizzato esistente in ciascuna giurisdizione. Pare che ci sia una correlazione diretta tra il grado di digitalizzazione dello stato e il numero di ricorsi presentati in tribunale contro l'amministrazione digitale, anche se questa generalizzazione va considerata con una certa cautela<sup>105</sup>. Al contrario, il livello di digitalizzazione non pare correlato né alla portata delle riforme legislative riguardanti lo stato automatizzato né al numero di requisiti normativi che si applicano specificamente all'ADM amministrativa.

Per quanto concerne le riforme legislative, alcuni paesi hanno modificato le loro leggi generali sul procedimento amministrativo per consentire l'ADM in materia amministrativa o hanno adottato norme generali sull'e-government e la digitalizzazione della pubblica amministrazione. Tuttavia, molti altri paesi si sono astenuti dall'intervenire, lasciando che le sperimentazioni nell'utilizzo dell'ADM fossero regolate dalle norme generali esistenti<sup>106</sup>. Sul fronte dei requisiti procedurali, si è riscontrato che, indipendentemente dal grado di sviluppo tecnologico e dagli approcci alla regolamentazione dell'ADM amministrativa, il numero e la severità dei requisiti per l'adozione dell'ADM sono più elevati negli stati membri della UE rispetto ai paesi non appartenenti alla UE, in gran parte a causa dell'esistenza del GDPR e dell'AI Act<sup>107</sup>. Tuttavia, come illustra l'indagine sulla giurisprudenza realizzata nel par. VI, l'impatto di questa legislazione non deve essere sopravvalutato<sup>108</sup>. I paesi della UE, a dispetto del comune quadro giuridico di riferimento, seguono modelli significativamente diversi se si tiene conto della giurisprudenza nazionale: mentre l'ADM pubblica è stata ripetutamente contestata nei tribunali dell'Europa occidentale, i tassi di contenzioso sono vicini allo zero nell'Europa centrale e orientale<sup>109</sup>.

Se questa conclusione getta qualche ombra sull'effettivo livello di armo-

---

<sup>103</sup> Come già ricordato sopra, un altro potenziale strumento di armonizzazione in Europa è ora rappresentato dalla Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto, adottata nel 2024 dal Consiglio d'Europa.

<sup>104</sup> Stanford University, *The AI Index Report 2025*, cit.

<sup>105</sup> Si v. sopra, par. 6.

<sup>106</sup> Si v. sopra, par. 3.

<sup>107</sup> Si v. sopra, par. 5.

<sup>108</sup> Si v. sopra, par. 6.

<sup>109</sup> Si v. sopra, par. 6.

nizzazione giuridica in Europa, essa conferma anche la necessità di una ricerca comparatistica più approfondita riguardo al funzionamento pratico dei sistemi amministrativi nazionali.

### **Abstract**

L'articolo presenta i primi risultati di un progetto di ricerca riguardo le decisioni amministrative automatizzate condotto in venti ordinamenti giuridici europei e negli Stati Uniti. L'articolo mira a far luce sul coinvolgimento dello stato non solo come regolatore, ma anche come utente e, occasionalmente, sviluppatore di nuove tecnologie. Esso perciò esplora il quadro giuridico applicabile alle decisioni amministrative automatizzate nelle giurisdizioni selezionate, i settori coinvolti, le condizioni alle quali tali decisioni possono essere assunte e le controversie derivanti dal loro utilizzo. Come emerge dall'articolo, esistono differenze sostanziali tra i sistemi giuridici in termini sia di approcci normativi che di tassi concreti di ricorso alle decisioni amministrative automatizzate. La conclusione principale del presente scritto è che queste differenze non sembrano essere correlate fra loro: gli approcci normativi prescelti sembrano avere un impatto limitato sulla misura effettiva di utilizzo di decisioni amministrative automatizzate, e viceversa.

This paper presents the results of a comparative research project on automated decision-making (ADM) carried out on twenty European legal systems and the United States. The paper aims to shed light on the involvement of the state not only as a regulator, but also as a major user and, occasionally, a developer of new technologies. It therefore explores the legal framework applicable to automated administrative decisions in the selected jurisdictions, the sectors involved, the conditions under which automated administrative decisions can be made, and the disputes arising from their use. As the paper shows, there are substantial differences between legal systems in terms of regulatory choices and of rates of adoption of administrative ADM. The main finding of the paper is that these differences do not appear to be correlated, in that regulatory choices have little impact on the public adoption of ADM, and vice versa.

### **Keywords**

diritto amministrativo comparato - diritto e tecnologia - decisioni amministrative automatizzate - intelligenza artificiale - e-government