Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

RIVISTA GIURIDICA ONLINE • ISSN 3103-7305
APPROFONDIMENTO TEMATICO • DIRITTO E GIURISPRUDENZA

Intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione: L. 132

Disciplina della legge n. 132/2025, regolazione interna, procurement algoritmico e tutela dell'affidamento digitale nella giurisprudenza amministrativa

FP **Federico Palumbo** Diritto Amministrativo & Procedimento Amministrativo 29 Ottobre 2026

Lettura 17 min

SCHEDA APPROFONDIMENTO

TIPOLOGIA CONTRIBUTO
Approfondimento Scientifico

INQUADRAMENTO
Dottrina e Giurisprudenza

PRINCIPIO DI DIRITTO

In materia di azione amministrativa automatizzata, l'impiego di soluzioni di intelligenza artificiale riveste natura meramente strumentale e sussidiaria rispetto al potere autoritativo; grava sull'amministrazione l'obbligo di garantire la conoscibilità del modello logico, l'imputabilità umana della decisione finale e la verificabilità ex post di ogni inferenza; le carenze operative, l'opacità del codice sorgente o l'esternalizzazione non possono pregiudicare i diritti difensivi del privato; spetta pertanto all'autorità provare la regolarità della procedura secondo il principio di vicinanza della prova.

Stato della questione e quadro aggiornato al 29 ottobre 2026: L'entrata in vigore della legge 23 settembre 2025, n. 132 consolida la riserva decisionale umana e ridisegna i confini tra autorganizzazione della pubblica amministrazione, appalti algoritmici sicuri e sindacato giurisdizionale a tutela dell'affidamento del privato.

ABSTRACT (ITALIANO)

Il presente contributo esamina lo statuto dell'**intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione** all'indomani della **legge 23 settembre 2025, n. 132** e alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa. L'analisi si articola su tre direttrici complementari: l'inquadramento sistematico dell'art. 14 della legge n. 132/2025 e il suo raccordo col Regolamento (UE) 2024/1689, tra universale riserva di decisione umana e divieto di gold plating; la fase genetica dell'approvvigionamento pubblico delle **soluzioni tecnologiche ex artt. 30 e 35 del d.lgs. n. 36/2023**, integrata dai presidi di cibersicurezza e sovranità tecnologica fissati dal d.P.C.M. 30 aprile 2025; la tutela giurisdizionale dell'affidamento digitale del privato di fronte agli errori dell'algoritmo, tra autotutela doverosa ex art. 21-nonies della legge n. 241/1990 e ripetizione d'indebito, nonché i limiti dell'accesso al codice sorgente a fronte dei segreti industriali. L'indagine evidenzia come la legalità algoritmica imponga la totale subordinazione dell'automazione ai canoni costituzionali di trasparenza e responsabilità.

ABSTRACT (ENGLISH)

This paper examines the legal framework governing artificial intelligence within the public administration following Law no. 132 of 23 September 2025 and recent administrative case law. The study develops along three interrelated dimensions: the systematic interpretation of Article 14 of Law no. 132/2025 in conjunction with Regulation (EU) 2024/1689, addressing the tension between the universal human decision-making reserve and the prohibition of gold plating; the procurement of automated solutions under Articles 30 and 35 of Legislative Decree no. 36/2023, coupled with cybersecurity and national security requirements under the Prime Ministerial Decree of 30 April 2025; and the judicial protection of digital legitimate expectations against algorithmic malfunctions, contrasting administrative revocation under Article 21-nonies of Law no. 241/1990 with the restitution of undue payments, alongside access to source code versus trade secrets. The analysis concludes that algorithmic legality strictly subordinates automated tools to constitutional principles of transparency and administrative accountability.

Punti Chiave dell'Analisi

01.

Riserva decisionale umana universale:

L'art. 14 della legge n. 132/2025 estende a qualunque procedimento amministrativo il principio di non esclusività e la funzione meramente servente dell'intelligenza artificiale, superando la ripartizione per classi di rischio dell'AI Act europeo.

02.

Legalità algoritmica e fonti interne:

L'impiego di sistemi automatizzati richiede una specifica base legislativa; i regolamenti e disciplinari interni della P.A. operano come strumenti di auto-vincolo organizzativo la cui inosservanza vizia il provvedimento conclusivo per eccesso di potere.

03.

Procurement e sicurezza strategica:

L'art. 30 del d.lgs. n. 36/2023 postula la disponibilità del codice sorgente e la conoscibilità del modello, mentre il d.P.C.M. 30 aprile 2025 inserisce requisiti minimi di cibersicurezza (SBOM) e premialità per le filiere tecnologiche europee e alleate.

04.

Patologia della formula e affidamento digitale:

La correzione dell'algoritmo errato non può eludere le garanzie partecipative e decadenziali dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990, né l'amministrazione può trincerarsi dietro la natura proprietaria del software o l'esternalizzazione per sottrarsi all'onere probatorio in giudizio.

01. INTRODUZIONE: LA LEGALITÀ ALGORITMICA AL BANCO DI PROVA DELLA LEGGE N. 132/2025

L'integrazione dei sistemi di **intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione** segna una transizione profonda per il diritto amministrativo contemporaneo. Il passaggio dalle tradizionali automazioni deterministiche, modellate su sequenze logiche predefinite, ai modelli di calcolo probabilistici interpella direttamente il principio costituzionale di legalità. L'approvazione della legge 23 settembre 2025, n. 132 intende fornire una cornice sistematica a questa evoluzione. Il legislatore ha delineato i confini entro cui le tecnologie emergenti possono coadiuvare l'attività provvedimentale, preservando la centralità della persona fisica quale esclusivo titolare della potestà decisionale.

La disciplina positiva non esaurisce tuttavia la complessità dell'esperienza applicativa. L'innesto dell'innovazione tecnologica negli apparati burocratici genera una costante tensione tra le esigenze di celerità ed efficienza e i presidi a garanzia delle posizioni giuridiche soggettive. La conoscibilità del processo decisionale, la trasparenza dei criteri logici e la non discriminazione algoritmica non rappresentano meri auspici organizzativi. Tali canoni costituiscono parametri vincolanti di legittimità dell'azione autoritativa, la cui violazione vizia irrimediabilmente l'atto terminale della sequenza procedimentale.

Il presente studio intende esplorare le molteplici declinazioni della legalità algoritmica attraverso una direttrice d'indagine tripartita. Si esamineranno anzitutto i profili di regolazione interna e l'articolazione della riserva di umanità fissata dalla novella del 2025 rispetto al quadro europeo. Seguirà l'analisi della fase genetica di approvvigionamento delle soluzioni tecnologiche e dei relativi vincoli di cibersicurezza. Da ultimo, l'indagine si concentrerà sulle patologie dell'atto automatizzato, misurando la tenuta dell'affidamento del privato e l'effettività della tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo.

02. IL QUADRO NORMATIVO DELLA LEGGE 23 SETTEMBRE 2025, N. 132 E L'AUTORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

2.1 — La cornice della legge n. 132/2025 tra riserva di umanità e divieto di gold plating

La disciplina introdotta dalla legge 23 settembre 2025, n. 132 colloca l'attività amministrativa al centro di un delicato bilanciamento tra **armonizzazione europea** e salvaguardia delle **prerogative costituzionali**. L'art. 1, comma 2, e l'art. 3, comma 5 della legge sanciscono espressamente il **divieto di gold plating**, precludendo l'introduzione di oneri ulteriori rispetto a quelli fissati dal Regolamento (UE) 2024/1689. Tale disposizione mira a scongiurare fenomeni di ingiustificato aggravio burocratico. Tuttavia, la formulazione dell'art. 14 della medesima legge sembra muoversi lungo una traiettoria parzialmente autonoma.

La norma interna stabilisce che l'impiego delle tecnologie avvenga in **funzione strumentale e di supporto**. La disposizione riserva alla persona fisica la titolarità esclusiva del **potere decisionale**. In dottrina, Paolo Patrito ha evidenziato come questa previsione istituisca una **riserva di umanità generalizzata** [D1]. Il canone si applica a qualsiasi procedimento amministrativo, superando la tassonomia per **classi di rischio** tracciata dall'art. 6 e dall'Allegato III del regolamento europeo. Mentre la disciplina comunitaria impone obblighi rafforzati, quali la **sorveglianza umana** ex art. 14 e la **valutazione preventiva sui diritti fondamentali** ex art. 27 per i soli deployer pubblici ad alto rischio, il diritto interno estende i principi di trasparenza a ogni livello operativo.

Si delinea in tal modo una potenziale asimmetria tra la regolazione sovranazionale e la conformazione dell'**ordinamento interno**. Il rispetto della **riserva decisionale umana** postula che l'output algoritmico non possa mai surrogare la

ponderazione discrezionale del funzionario. Come già rilevato in sede di commento alla riserva di umanità nei procedimenti amministrativi, l'intervento della persona fisica non può ridursi a un mero adempimento formale. La **responsabilità provvedimentale** resta incardinata per legge in capo al dipendente pubblico, a garanzia del canone costituzionale di **imparzialità dell'azione amministrativa**.

2.2 — La declinazione pretoria della legalità algoritmica e il vincolo di imputabilità

La giurisprudenza amministrativa ha offerto una prima e significativa declinazione applicativa dell'art. 14 della legge n. 132/2025. Nel vagliare la legittimità della revoca automatizzata di un titolo di soggiorno, il T.A.R. Veneto ha chiarito la portata della **legalità algoritmica in senso stretto**[1]. I giudici hanno affermato che la devoluzione di potestà a un software non può poggiare sulla mera **potestà di autorganizzazione**, né su clausole programmatiche generali. Occorre invece una **specifica base legislativa** statale che abiliti espressamente l'amministrazione all'adozione della decisione automatizzata.

Il principio di legalità postula che il potere autoritativo tragga origine e limite dal **dato positivo primario**. La decisione automatica deve confrontarsi con le regole sostanziali del procedimento. Nella fattispecie scrutinata dal collegio lagunare, il portale telematico aveva disposto la revoca automatica del nulla osta al lavoro per mancata risposta del datore entro un termine perentorio. Tuttavia, l'avviso di conferma risultava caricato unicamente nell'area riservata, senza alcuna trasmissione a mezzo **posta elettronica certificata**. Il tribunale ha sanzionato l'**inefficacia del provvedimento** per violazione dell'art. 21-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e delle disposizioni del **Codice dell'Amministrazione Digitale**.

L'approdo giurisprudenziale dimostra come l'automazione procedimentale non possa derogare alle forme prescritte per la **partecipazione del cittadino**. La totale assenza di una determinazione imputabile a una persona fisica vizia la statuizione per **carenza di potere**. La mancata esibizione in giudizio dell'atto formale, giustificata dall'automatismo del portale, riflette un'inammissibile abdicazione alle funzioni istituzionali. L'organo pubblico deve rimanere costantemente in grado di verificare, correggere o sospendere gli esiti del calcolo, in armonia con il **diritto alla spiegazione** riconosciuto dall'art. 86 del Regolamento (UE) 2024/1689.

2.3 — La natura giuridica dei regolamenti interni e il perimetro del sindacato

In assenza di decreti ministeriali attuativi vincolanti, diverse amministrazioni statali, enti regionali e autorità indipendenti hanno emanato regolamenti interni. Tali atti intendono fissare i criteri operativi per l'adozione delle soluzioni tecnologiche negli uffici. La natura giuridica di queste disposizioni merita una rigorosa **qualificazione dogmatica**. Esse non integrano veri e propri regolamenti a rilevanza esterna provvisti di forza normativa secondaria. Si tratta piuttosto di **atti di macro-organizzazione** e **circolari interne di indirizzo**, volti a disciplinare l'esercizio delle competenze burocratiche.

Come evidenziato dall'analisi di Patrito sul versante dottrinale, questi disciplinari esplicano una funzione primaria di **auto-vincolo procedimentale**. Fissando preventivamente le modalità di acquisizione, test e supervisione dei modelli, l'ente si obbliga a rispettare standard tecnici definiti. La trasgressione delle prescrizioni contenute nelle direttive non produce l'invalidità astratta della circolare. La deviazione ingiustificata riverbera tuttavia quale **figura sintomatica di eccesso di potere** sul provvedimento terminale adottato a valle del procedimento automatizzato.

Sotto il profilo della tutela processuale, ne discende la diretta inammissibilità dell'**impugnazione immediata del regolamento interno**, privo di lesività concreta. L'operatore economico pregiudicato dall'esito dell'algoritmo potrà censurare l'inosservanza dell'auto-vincolo unicamente impugnando l'**atto applicativo finale**. L'autorganizzazione

amministrativa si configura come strumento di **responsabilizzazione dell'apparato**. La conformazione organizzativa dell'ufficio diventa il metro con cui il giudice amministrativo misura la **razionalità e proporzionalità** dell'esercizio del potere autoritativo.

03. L'APPROVVIGIONAMENTO PUBBLICO DELLE SOLUZIONI DI INTELLIGENZA ARTIFICIALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

3.1 — Il procurement algoritmico ex art. 30 d.lgs. n. 36/2023 e la distinzione tra automazione deterministica e machine learning

La conformazione delle soluzioni tecnologiche non può prescindere dalla disciplina dei contratti pubblici. L'art. 30 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 codifica lo statuto dell'automazione nel **ciclo di vita dei contratti pubblici**. La disposizione impone alle stazioni appaltanti di garantire la **conoscibilità e comprensibilità** dei processi decisionali. L'amministrazione deve assicurare la **disponibilità del codice sorgente** e la facoltà di correggere tempestivamente le inesattezze nei modelli computazionali, preservando il principio di **non discriminazione algoritmica**.

Sotto il profilo concettuale, il sindacato giurisdizionale richiede una rigorosa perimetrazione tecnica. Il Consiglio di Stato ha tracciato una netta linea di confine tra l'**algoritmo tradizionale** e i modelli evoluti di calcolo [2]. Nella ricostruzione dei giudici di Palazzo Spada, la procedura classica si sostanzia in una sequenza finita e deterministica di istruzioni. La macchina applica regole preimpostate a monte dall'uomo. Diversa è la struttura dei sistemi basati su **apprendimento automatico**, nei quali il software elabora autonomamente nuovi **criteri di inferenza** estraendo correlazioni statistiche da basi dati complesse.

Questa dicotomia riverbera in maniera decisiva sull'esercizio della **discrezionalità amministrativa**. Come osservato da Stefano Colombari, l'impiego di modelli computazionali opachi appare incompatibile con la funzione autoritativa [D2]. L'**obbligo di motivazione** sancito dall'art. 3 della legge n. 241/1990 postula la tracciabilità delle ragioni giuridiche e fattuali poste a base della determinazione. Se l'iter logico resta celato nella **scatola nera algoritmica**, la scelta degrada ad arbitrio informatico. La stazione appaltante deve pretendere contrattualmente la piena trasparenza dei pesi decisionali e delle variabili impiegate dal fornitore.

3.2 — Cibersicurezza, sicurezza nazionale e criteri premiali nel d.P.C.M. 30 aprile 2025

L'acquisizione di sistemi automatizzati incrocia i vincoli inderogabili di **sicurezza nazionale** e di **resilienza cibernetica**. In attuazione dell'art. 15 della legge 28 giugno 2024, n. 90, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 aprile 2025 ha introdotto una disciplina stringente per gli acquisti pubblici. Il provvedimento governa le tecnologie destinate a operare in contesti connessi agli **interessi strategici dello Stato**. L'Allegato 1 include espressamente tra le categorie critiche i modelli di intelligenza artificiale, le piattaforme di machine learning e i **componenti crittografici avanzati**.

L'art. 3 del decreto fissa **requisiti essenziali di cibersicurezza** a pena di esclusione dalla gara. I concorrenti sono tenuti a depositare la distinta dettagliata dei componenti informatici, denominata **distinta base del software**. L'ente committente acquisisce la mappa integrale di tutte le librerie e dipendenze di codice. Tuttavia, come puntualmente rilevato da Manfredi Matassa, la struttura del decreto manifesta un'asimmetria non trascurabile [D3]. Mentre i presidi tecnici operano quali **cause tassative di esclusione**, la valorizzazione della provenienza geografica riveste natura meramente facoltativa.

L'art. 4 riserva infatti l'attribuzione di un **punteggio premiale** agli operatori che impiegano risorse sviluppate nell'Unione Europea, nei Paesi NATO o negli Stati firmatari di accordi strategici. La mancata qualificazione della **filiera**

tecnologica sicura quale requisito di ammissione rimette la scelta alla discrezionalità della stazione appaltante. Tale impostazione rischia di depotenziare la salvaguardia delle infrastrutture pubbliche ove non siano previste clausole premiali. La conformazione della **lex specialis di gara** assume dunque il ruolo di presidio fondamentale per la **sovranità digitale** e la continuità operativa dei servizi essenziali.

Parametro normativo	Beni strategici (art. 3 d.P.C.M. 30/04/2025)	Perimetro di sicurezza cibernetica (art. 4 d.P.C.M.)
Natura giuridica	Requisito tecnico minimo obbligatorio a pena di esclusione dalla procedura	Criterio di valutazione premiale facoltativo per l'offerta tecnica
Oggetto del presidio	Elementi essenziali di cibersicurezza e tracciabilità del codice sorgente tramite distinta base	Provenienza geografica e societaria degli sviluppatori e delle infrastrutture di calcolo
Perimetro tecnologico	Soluzioni di intelligenza artificiale, crittografia, piattaforme cloud e sistemi operativi	Filiere tecnologiche localizzate in Paesi UE, NATO o Stati terzi firmatari di accordi specifici

04. L'AFFIDAMENTO DIGITALE DEL PRIVATO TRA ERRORE DELLA FORMULA ED ESECUZIONE VINCOLATA

La progressiva sostituzione del funzionario con piattaforme telematiche muta la fisionomia dell'**affidamento legittimo** del privato verso l'amministrazione. Il cittadino non ripone più la propria fiducia nel contatto interpersonale o nel dialogo procedimentale diretto con il responsabile del procedimento. La tutela si sposta sull'**infrastruttura digitale pubblica** e sulla presunzione di esattezza dei calcoli generati dal sistema. Qualora l'algoritmo incorpori un errore o produca risultati difformi dalle premesse di legge, si manifesta un nodo sistematico di complessa soluzione. Occorre stabilire se la rimozione degli effetti informatici ricada nello statuto dell'**autotutela decisoria** o se degradi a **mera rettifica materiale**.

La questione è stata affrontata dal Consiglio di Stato in una fattispecie paradigmatica concernente la liquidazione di incentivi tariffari per l'energia rinnovabile[3]. Nella vicenda controversa, l'algoritmo gestito dal Gestore dei Servizi Energetici aveva corrisposto per anni compensi superiori al tetto di legge. A fronte dell'impennata dei prezzi, l'ente aveva modificato retroattivamente la formula per azzerare le eccedenze e chiedere la **restituzione delle somme** erogate. I giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto che l'intervento non integrasse un **annullamento d'ufficio ex art. 21-nonies** della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'operazione è stata qualificata come correzione tecnica di un errore logico. Ne è scaturita la doverosa **ripetizione dell'indebito oggettivo**, escludendo la lesione dell'affidamento in capo all'**operatore prudente e accorto**, gravato dall'onere di vigilare sulla corretta applicazione dei parametri tariffari.

L'automazione non esonera l'amministrazione dalla responsabilità provvedimentale: imputare al privato l'onere di rilevare l'errore del software pubblico trasforma l'asimmetria tecnologica in un surrettizio indebolimento dell'affidamento.

Questa costruzione dogmatica è stata tuttavia sottoposta a un penetrante vaglio critico dalla dottrina. Michele Ricciardo Calderaro ha censurato la dequotazione dell'intervento correttivo a mera operazione materiale[D4]. Sottrarre la modifica dell'algoritmo alle **garanzie partecipative** e al **termine decadenziale di dodici mesi** prescritto dall'art. 21-nonies significa sacrificare la stabilità dei rapporti giuridici. Il privato non possiede la disponibilità delle istruzioni sorgente né dei registri interni. Pretendere che l'amministrato rilevi i difetti di programmazione altera il canone di **leale collaborazione** sancito dall'art. 1, comma 2-bis della legge n. 241/1990. L'**affidamento digitale** riposto nei sistemi di **intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione** merita dunque una tutela sostanziale ed effettiva.

La doverosità dell'intervento umano a presidio della **legalità sostanziale** trova conferma nella giurisprudenza di merito sulle procedure concorsuali. Il T.A.R. Lombardia ha escluso che l'amministrazione possa giustificare l'omessa attribuzione di un beneficio legale invocando il **malfunzionamento del software selettivo**[4]. Nel caso deciso dai giudici milanesi, la piattaforma informatica non aveva calcolato la riserva dei posti maturata da una candidata docente per il servizio prestato. Il collegio ha sancito che le deficienze dell'applicativo affidato a terzi non possono pregiudicare il concorrente. L'amministrazione conserva l'obbligo inderogabile di verificare i dati prima dell'**approvazione della graduatoria definitiva**. L'automazione non costituisce un'esimente dalla **responsabilità del procedimento**, confermando le conclusioni già anticipate dal T.A.R. Veneto sull'illegittimità dei provvedimenti privi di istruttoria umana.

05. ACCESSO DIFENSIVO, CODICE SORGENTE E SINDACATO GIURISDIZIONALE SULL'ATTO AUTOMATIZZATO

5.1 — Il codice sorgente come documento amministrativo informatico e i limiti dei diritti di privativa

La verifica della regolarità delle determinazioni automatizzate postula l'effettiva conoscibilità degli strumenti di calcolo utilizzati dall'amministrazione. Il T.A.R. Lazio ha qualificato il programma informatico e il relativo codice sorgente come **documento amministrativo informatico** ex art. 22 della legge n. 241/1990[5]. I giudici capitolini hanno precisato che la nozione include gli atti interni preordinati alla funzione pubblica. L'ostensione dei soli **file di log** del sistema risulta insufficiente, ove non sia consentito decifrare le istruzioni che governano l'elaborazione dei dati. Precludere l'**accesso al codice sorgente** determinerebbe un'insostenibile disparità di tutela rispetto ai procedimenti analogici tradizionali.

Una parziale delimitazione di questo principio è stata tuttavia formulata dal Consiglio di Stato in materia di evidenza pubblica[6]. Nel caso scrutinato, l'impresa esclusa da una gara telematica lamentava la mancata ostensione del sorgente di una piattaforma privata. Il collegio ha distinto la **decisione algoritmica** vera e propria dall'**algoritmo di mero supporto operativo** alla trasmissione delle offerte. Quando il software si limita ad attestare la conformità delle **impronte digitali hash**, la determinazione espulsiva resta imputata alla commissione di gara. In questo quadro, i file di log godono di **presunzione di attendibilità**, superabile solo fornendo indizi precisi di anomalie sistemiche.

La pronuncia ha conseguentemente ribadito la prevalenza delle ragioni di **segreto industriale** e diritto d'autore del fornitore privato. Ai sensi dell'art. 35, comma 4, lett. b), n. 3 del codice dei contratti pubblici, le piattaforme proprietarie sono sottratte all'ostensione salvo prova di **stretta indispensabilità difensiva**. Come chiarito dalla giurisprudenza in tema di accesso difensivo e segreti tecnici, l'onere probatorio richiede la dimostrazione rigorosa dell'assenza di strumenti difensivi alternativi. L'istanza ostensiva non può trasformarsi in un **controllo esplorativo** del patrimonio tecnologico della software house.

5.2 — L'inopponibilità dei vincoli contrattuali di esternalizzazione e il principio di non discriminazione

La tutela del cittadino dinanzi all'amministrazione digitale non può essere affievolita dalle modalità di acquisizione delle infrastrutture informatiche. Il Consiglio di Stato ha statuito l'**inopponibilità dei vincoli contrattuali** intercorrenti tra l'ente pubblico e la società di gestione dei dati[7]. Nella fattispecie, l'amministrazione aveva opposto all'istante l'impossibilità di estrarre informazioni da una piattaforma gestita da un raggruppamento privato senza corrispondere un compenso aggiuntivo. Il collegio ha respinto la difesa erariale, affermando che la titolarità della funzione autoritativa impone alla pubblica amministrazione di farsi carico della **trasparenza dei flussi informativi**.

L'automazione costituisce un **modulo servente** rispetto all'agere autoritativo, come confermato dal T.A.R. Sicilia in relazione a una procedura di affidamento di lavori idrici[8]. Il concorrente secondo graduato aveva dimostrato mediante perizia matematica un errore della piattaforma nella **riparametrazione dei punteggi tecnici**. La stazione appaltante aveva opposto di non possedere i calcoli intermedi, essendosi limitata a caricare i coefficienti dei commissari. I magistrati etnei hanno annullato l'aggiudicazione, censurando l'adesione fideistica a una scatola nera computazionale. In caso di contrasto tra innovazione e **garanzie costituzionali**, è lo strumento tecnologico a dover cedere.

I canoni di conoscibilità, comprensibilità e non discriminazione algoritmica codificati dall'art. 30 del d.lgs. n. 36/2023 operano dunque quali limiti invalicabili all'efficienza meccanizzata. L'ente pubblico che sceglie di affidarsi a piattaforme digitali risponde integralmente di ogni distorsione o inesattezza elaborativa. L'**esternalizzazione delle funzioni informatiche** a operatori specializzati non trasferisce la responsabilità amministrativa né affievolisce il **diritto di difesa** riconosciuto dall'art. 24 della Costituzione.

5.3 — Quali rimedi e quale onere della prova governano il contenzioso sull'algoritmo opaco?

Il contenzioso sull'**algoritmo opaco** richiede un'azione combinata tra **rito di accesso ex art. 116 c.p.a.** e perizia tecnica di parte; a fronte di indizi precisi di malfunzionamento, l'**onere della prova** grava sull'amministrazione per vicinanza della fonte; l'autorità deve esibire **codice sorgente e log** a pena di annullamento dell'atto.

L'impostazione della difesa processuale richiede un rigoroso **distinguishing giurisprudenziale** rispetto alla tipologia di software impiegato dall'ente pubblico. A differenza delle piattaforme di mero supporto telematico, destinate a raccogliere domande o marcare temporalmente documenti, i sistemi di calcolo valutativi e decisionali non possono godere di presunzioni assolute di regolarità. Quando la formula algoritmica definisce graduatorie concorsuali o ripartizioni di incentivi, la mera allegazione di verbali conclusivi non esaurisce l'**onere di motivazione** dell'atto impugnato.

Il nodo del riparto probatorio è stato risolto dal Consiglio di Stato nel giudizio su una procedura selettiva gestita da AGID tramite cloud esterno[9]. A fronte del disconoscimento della prova da parte del candidato, il collegio ha disposto una **verificazione tecnica officiosa** sul codice sorgente e sui registri di sistema. L'amministrazione non ha prodotto il codice del programma né i log completi, eccependo l'indisponibilità del software affidato al terzo fornitore. I giudici hanno accolto il gravame e annullato la procedura, applicando il **principio di vicinanza della prova**. L'ente pubblico

che detiene il sistema informativo sopporta il rischio della mancata prova dell'**integrità procedimentale**, non potendo opporre la propria condotta omissiva all'interessato.

Pronuncia e data	Oggetto del giudizio	Orientamento e principio affermato
T.A.R. Lazio, Roma, 30 giugno 2020, n. 7370	Accesso ai codici sorgente del software ministeriale per la prova scritta concorsuale	ACCOLTO Prevalenza dell'accesso difensivo sulle privative del fornitore; il codice sorgente costituisce documento amministrativo.
Consiglio di Stato, 10 aprile 2025, n. 4857	Accesso al software proprietario di gara per verifica marcatura hash di offerta economica	RESPINTO L'algoritmo di mero supporto operativo non equivale a decisione algoritmica; tutela dei segreti tecnici ex art. 35 d.lgs. 36/2023.
Consiglio di Stato, 5 giugno 2025, n. 4929	Accesso ai dati sui contributi agricoli erogati mediante piattaforma telematica esterna	ACCESSO CONFERMATO (APPELLO P.A. RESPINTO) Inopponibilità al privato della complessità tecnica o dei compensi richiesti dal fornitore privato del sistema telematico.
T.A.R. Sicilia, Catania, 22 aprile 2026, n. 1157	Impugnazione perizia matematica per errore di riparametrazione su piattaforma di gara	ACCOLTO Illegittimità dell'affidamento fideistico a una scatola nera algoritmica; subordinazione della tecnica ai principi costituzionali.
Consiglio di Stato, 5 giugno 2026, n. 4520	Disconoscimento elaborato concorsuale e mancata ostensione del codice sorgente da AGID	ACCOLTO Applicazione della vicinanza della prova: la mancata cooperazione nell'esibizione del codice comporta l'annullamento della prova.

06. CONCLUSIONI: VERSO UN'AMMINISTRAZIONE APERTA E RESPONSABILE NELL'ERA DELL'ALGORITMO

Il percorso ricostruttivo evidenzia la portata dell'**intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione**; essa non costituisce una mera innovazione contabile, bensì una rilettura profonda dell'azione autoritativa. La legge 23 settembre 2025, n. 132, imponendo la **riserva di decisione** in capo alla persona fisica e sancendo l'indefettibile **tracciabilità dei flussi algoritmici**, ha formalizzato una scelta di campo rigorosa. L'efficienza gestionale non può mai essere perseguita mediante l'affievolimento delle **garanzie partecipative** o la deresponsabilizzazione del decisore pubblico. Il quadro multilivello impone alle amministrazioni di dotarsi di un'**infrastruttura organizzativa consapevole**, capace di governare la tecnologia anziché subirne passivamente le risultanze.

La tenuta democratica dell'ordinamento dipende dalla concreta capacità degli interpreti e delle corti di esigere il rispetto della **legalità algoritmica** in ogni fase del procedimento. Dal momento genetico dell'approvvigionamento del software, presidiato dai requisiti di apertura del codice sorgente e di sicurezza strategica, il sistema presidia ogni snodo; sino alla fase patologica del **sindacato giurisdizionale**, la tecnica resta subordinata ai **valori costituzionali di trasparenza**, imparzialità e responsabilità ex art. 97 della Costituzione. Occorre preservare l'effettività dell'**accesso difensivo** e tutelare l'**affidamento legittimo** del privato dinanzi alle asimmetrie informative del digitale; solo così la pubblica amministrazione coniugherà modernizzazione telematica e **salvaguardia dei diritti fondamentali**.

FONTI UTILIZZATE

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Legge 23 settembre 2025, n. 132
— Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale, artt. 1, 3 e 14.

Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36
— Codice dei contratti pubblici, artt. 19, 30 e 35.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 aprile 2025
— Definizione degli elementi essenziali e dei criteri di premialità dei contratti di approvvigionamento di beni e servizi informatici strategici.

Legge 7 agosto 1990, n. 241
— Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, artt. 1, 3, 21-bis, 21-nonies e 22.

Regolamento (UE) 2024/1689
— Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 sull'intelligenza artificiale (AI Act), artt. 6, 14, 26, 27, 86 e Allegato III.

GIURISPRUDENZA CITATA

1. **T.A.R. Veneto, Venezia, sentenza breve 15 ottobre 2025, n. 1845**
— Esito: accoglie i ricorsi riuniti e annulla i provvedimenti impugnati. Punto: la devoluzione di potestà decisoria a sistemi automatizzati richiede una specifica base legale primaria e non esime dall'obbligo di notificazione individuale dell'atto lesivo.

2. **Consiglio di Stato, sentenza 25 novembre 2021, n. 7891**
— Esito: accoglie l'appello e, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado e dichiara improcedibile il ricorso incidentale. Punto: distinzione concettuale tra algoritmo tradizionale deterministico a istruzioni predefinite e intelligenza artificiale con apprendimento automatico.

3. **Consiglio di Stato, sentenza 24 novembre 2025, n. 9197**

— Esito: respinge l'appello. Punto: la modifica della formula algoritmica errata costituisce rettifica sottratta all'art. 21-nonies l. n. 241/1990 con conseguente doverosità della ripetizione dell'indebito oggettivo.

4. **T.A.R. Lombardia, Milano, sentenza 8 aprile 2026, n. 1602**

— Esito: accoglie il ricorso e i motivi aggiunti e ordina l'inserimento definitivo in graduatoria. Punto: l'omesso calcolo di un beneficio da parte della piattaforma informatica concorsuale non esonera l'amministrazione dal dovere di verifica e correzione umana.

5. **T.A.R. Lazio, Roma, sentenza 30 giugno 2020, n. 7370**

— Esito: accoglie i ricorsi riuniti disponendo l'ostensione e dichiara inammissibili gli atti di intervento. Punto: il codice sorgente del software utilizzato per le prove concorsuali è documento amministrativo informatico ostensibile per prevalenza dell'accesso difensivo.

6. **Consiglio di Stato, sentenza 10 aprile 2025, n. 4857**

— Esito: respinge l'appello. Punto: l'algoritmo di mero supporto operativo per la marcatura hash non integra decisione algoritmica ed è sottratto all'accesso al sorgente a tutela dei segreti tecnici ex art. 35 d.lgs. n. 36/2023.

7. **Consiglio di Stato, sentenza 5 giugno 2025, n. 4929**

— Esito: respinge l'appello. Punto: inopponibilità all'istante in accesso difensivo delle difficoltà tecniche, dei costi o dei vincoli contrattuali derivanti dall'esternalizzazione della piattaforma a gestori privati.

8. **T.A.R. Sicilia, Catania, sentenza 22 aprile 2026, n. 1157**

— Esito: accoglie il ricorso principale e annulla i provvedimenti impugnati; respinge il ricorso incidentale. Punto: illegittimità dell'affidamento fideistico della commissione di gara alla scatola nera del software e subordinazione dell'automazione ai canoni costituzionali.

9. **Consiglio di Stato, sentenza 5 giugno 2026, n. 4520**

— Esito: accoglie l'appello e, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla i provvedimenti impugnati. Punto: in virtù della vicinanza della prova, l'amministrazione che non produce il codice sorgente né i log impedendo la verificazione tecnica soccombe in giudizio.

DOTTRINA RICHIAMATA

D1. **Paolo Patrito, *Pubblica Amministrazione e Intelligenza Artificiale: la nuova legalità algoritmica - I regolamenti della P.A. sull'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale***

, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 8-9, 2026, p. 1959 ss. — Analisi della tensione tra divieto di gold plating e riserva di umanità generalizzata nella legge n. 132/2025, nonché della valenza di auto-vincolo dei regolamenti interni.

D2. **Stefano Colombari, *Pubblica Amministrazione e Intelligenza Artificiale: la nuova legalità algoritmica - AI e contratti pubblici***

, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 8-9, 2026, p. 1950 ss. — Studio sul procurement pubblico delle soluzioni tecnologiche ex art. 30 d.lgs. n. 36/2023 e sui limiti di compatibilità dei modelli opachi con l'obbligo di motivazione.

D3. **Manfredi Matassa, *Cibersicurezza, intelligenza artificiale e contratti pubblici. La sicurezza nazionale come parametro di aggiudicazione***

, in *Urbanistica e appalti*, n. 5, 2026, p. 601 ss. — Ricognizione dell'innesto dei requisiti di cibersicurezza e sovranità tecnologica nel d.P.C.M. 30 aprile 2025 tra cause di esclusione e punteggi premiali.

D4. **Michele Ricciardo Calderaro, *Pubblica Amministrazione e Intelligenza Artificiale: la nuova legalità algoritmica - L'affidamento digitale***

, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 8-9, 2026, p. 1940 ss. — Rilievi critici sulla traslazione dell'affidamento nell'ambiente telematico e sulla tutela del privato contro l'elusione dell'art. 21-nonies l. n. 241/1990.

FP

Federico Palumbo

AUTORE • METODO GIURIDICO

Avvocato del Foro di Roma

Si occupa di diritto civile, diritto amministrativo e diritto del lavoro. Per Metodo Giuridico firma approfondimenti e note a sentenza sui profili sostanziali e processuali del contenzioso civile e amministrativo.