BUONA AMMINISTRAZIONE E PROGRESSO TECNOLOGICO NEL LAVORO PUBBLICO: LA REGOLA DELL'EFFICIENZA ALLA PROVA DELL'IA*

di Melania Carteri**

Sommario. 1. Premessa. Le nuove frontiere della buona amministrazione nel lavoro pubblico. – 2. La buona amministrazione: diritto del cittadino e dovere dell'amministrazione. – 3. Idoneità dell'amministrazione: la regola dell'efficienza tra diligenza, competenza e formazione. – 4. Rischi di deviazioni: la trasparenza quale misura di efficienza dei mezzi tecnologici utilizzati. – 5. Efficienza tra legalità e discrezionalità: il ritorno della tradizione.

1. Premessa. Le nuove frontiere della buona amministrazione nel lavoro pubblico. Lo studio propone un'analisi del cambiamento a cui va incontro la pubblica amministrazione nell'era del progresso tecnologico[1], dando particolare rilievo alla nozione di buona amministrazione, di derivazione europea (art. 41 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), come diritto della persona e dei cittadini, e a quella nozione, propria del diritto interno, nota alla più risalente dottrina come «dovere di buona amministrazione»[2] e poi confluita nella regola dell'efficienza, criterio evoluto del principio costituzionale del buon

* *Sottoposto a referaggio*.

** Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico – Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

[1] Sull'impiego di nuove tecnologie e, nello specifico, di intelligenza artificiale nella Pubblica amministrazione, si rinvia, senza pretesa di esaustività, a: C. Tozzi Martelli, *Transizione digitale della P.A. e intelligenza artificiale: il ruolo della trasparenza nella ricerca di un bilanciamento tra efficienza e tutela dei diritti*, in S. Franca, A. Porcari, S. Sulmicelli (a cura di), *Le transizioni e il diritto*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Trento, 86, 2024, 561 ss.; N. Rangone, *Le pubbliche amministrazioni italiane alla prova dell'intelligenza artificiale*, in AA.VV (a cura di), Liber Amicorum *per Marco D'Alberti*, Torino, 2022; L. Torchia, *Lo Stato digitale e il diritto amministrativo*, in AA.VV. (a cura di), Liber Amicorum *per Marco D'Alberti*, Torino, 2022; F.F. Pagano, *Pubblica amministrazione e innovazione* tecnologica, Atti del Convegno di Genova, 18-19 giugno 2021, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2021,84 ss.; C. Benetazzo, *Intelligenza artificiale e nuove forme di interazione tra cittadino e pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, 16, 2020, 25 ss.; F. Patroni Griffi, *Intelligenza artificiale: amministrazione e giurisdizione*, in U. Ruffolo (a cura di), *Intelligenza artificiale: il diritto, i diritti, l'etica*, Milano, 2020; A. Santosuosso, *Intelligenza artificiale e diritto. Perché le tecnologie di IA sono una grande opportunità per il diritto*, Milano, 2020; M.C. Cavallaro, G. Smorto, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *Federalismi.it*, 16, 2019, 2 ss.; G. Orsoni, E. D'Orlando, *Nuove prospettive dell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2019, 593 ss.; D. U. Galetta, J. G. Corvalan, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, comparato, europeo*, 3, 2019, 2 ss.; Cassatella, A., *La discrezionalità amministrativa nell'età digitale*, in AA. VV., *Diritto amministrativo: scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. I, Napoli, 2021.; D. U. Galetta, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione*, in *CERIDAP*, 3, 2021, 199 ss.; P. Otranto, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, in *Federalismi.it*, 7, 2021, 187 ss.; E. Picozza, *Intelligenza artificiale e diritto. Politica, diritto amministrativo and artificial intelligence*, in *Giurisprudenza italiana*, 7, 2019, 1657 ss.; A. Simoncini, *Profili costituzionali della amministrazione algoritmica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2019, 1149 ss.

[2] G. Falzone, *Il dovere di buona amministrazione*, Milano, 1953; E. Capaccioli, *La gestione di affari in diritto amministrativo,* Padova, 1956; P. Barile, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Scritti in memoria di Piero Calamandrei*, Padova, 1958.

andamento (art. 97 cost.).
La nozione di buona amministrazione invita oggi a ripensare la regola dell'efficienza nel lavoro pubblico sempre più digitalizzato, e così costretto a fare i conti con nuovi ruoli, nuovi processi e nuovi risultati che onerano l'amministrazione di nuove responsabilità, che tra l'altro, sembrano sovraccaricare l'obbligo fondamentale del lavoratore di adempiere la prestazione dovuta secondo i canoni di efficienza e diligenza[3].
A ben vedere, l'amministrare bene oggi riflette quella concezione di efficienza, legata all'adeguatezza delle risorse umane potenziate dalla tecnologia e dei mezzi tecnologici utilizzati, che devono essere idonei a garantire il corretto assolvimento della funzione amministrativa volta al perseguimento del fine pubblico[4].
Vieppiù, l'analisi dei parametri di buona amministrazione trova continuità nella estesa normativa europea in materia di digitalizzazione[5]: la necessità di garantire il corretto funzionamento del mercato interno evoca inevitabilmente i principi di buon andamento, trasparenza, correttezza e diligenza, nell'adempimento della prestazione lavorativa e nella regolazione di procedure e processi. Nondimeno, a livello nazionale, la recente l. n. 132/2025, le cui disposizioni si interpretano e si applicano conformemente al reg. UE N. 2024/1689[6], richiama implicitamente la buona amministrazione attraverso la regola dell'efficienza nell'uso dell'intelligenza artificiale (di seguito, «IA») agganciandola, tra l'altro, al principio di trasparenza[7].
Ad ogni modo, lo studio si propone, senza pretesa di completezza alcuna, di analizzare le possibili ricadute del progresso tecnologico sulla regola dell'efficienza amministrativa, talvolta favorita, talaltra depotenziata da tecnologie e sistemi di IA. In particolare, si indaga l'efficienza in correlazione con la regola della diligenza del lavoratore digitale avviato ad un processo di acquisizione di nuove competenze. Da ciò si desume che formazione e trasparenza si configurano quali strumenti essenziali di prevenzione e contenimento dei rischi connessi all'impiego delle nuove tecnologie e dei sistemi di IA, contribuendo ad impedire deviazioni dell'amministrazione dall'efficienza, e quindi, dalla cura dell'interesse pubblico. Osservazioni conclusive conducono a collegare efficienza e nuove tecnologie al principio di legalità, il quale può entrare in collisione con gli spazi di discrezionalità riconosciuti tanto all'amministrazione quanto al legislatore, principali destinatari delle promesse costituzionali di cui all'art. 97 Cost., anche nel suo legame con l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. In questa chiave, l'analisi si propone di esplorare l'ultimo volto dell'efficienza, riscoprendola nella corretta interpretazione e applicazione della legge, quale regola equilibratrice delle fragili tensioni tra i principi esaminati.

2. La buona amministrazione: diritto del cittadino e dovere dell'amministrazione. Il diritto degli amministrati ad una buona amministrazione ha rappresentato una innovazione nell'ambito del quadro regolatorio europeo ed internazionale, in cui la locuzione «buona amministrazione» non trovava espressa menzione negli atti normativi sovranazionali, nonché nella Costituzione italiana[8].

[3] Artt. 2104 c.c.; per il lavoro pubblico anche artt. 97 Cost., 2 co. 1 lett. *a)*, e 54 d. lgs. 165/2001.
[4] *Infra*, § 3.
[5] Il quadro regolatorio europeo è molto esteso in materia di digitalizzazione, si evidenziano in modo particolare, Reg. (UE) 2024/1689, *Regolamento sull'intelligenza artificiale*; Reg. (UE) n. 2023/2854, *Norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo*; Reg. (UE) n. 2022/2065, *Digital Services Act (DSA);* Reg. n. (UE) 2022/1925, *Regolamento sui mercati digitali*; Dir. UE 2022/2555, *Network and Information Security (NIS2*).
[6] Art. 1, co. 2, l. n. 132/2025.
[7] Art. 14, l. n. 132/2025.
[8] Il diritto ad una amministrazione risulta inespresso nella *Dichiarazione universale dei diritti umani* (1948), nel *Patto internazionale sui diritti civili e politici* (1966), nella *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo* (1950), nella *Convenzione americana sui diritti dell'uomo*

Issn 2421-0528

Nell'art. 41, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è formalmente insediato il diritto ad una buona amministrazione, come diritto del cittadino, e soprattutto, come diritto fondamentale della persona, ad ottenere che istituzioni, organi e organismi dell'Unione trattino le loro questioni in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole.

A ben vedere, il diritto ad una buona amministrazione apre ad una visione più democratica dei rapporti tra cittadino e amministrazione. Tale intenzione è chiaramente individuabile in quel precisato «trattamento equo ed imparziale» garantito ai cittadini che si rivolgono ai pubblici uffici, da cui slittano a cascata il godimento non solo di diritti politici, civili e sociali, ma anche di diritti e situazioni giuridiche soggettive a carattere amministrativo, necessari ad avvicinare, in senso partecipativo, i cittadini, ai processi decisionali pubblici, e al contempo, ad affermare il ruolo dell'amministrazione, quale istituzione attenta e vicina alle istanze e necessità degli amministrati che devono essere posti al centro della sua azione per fini sociali[9].

La configurazione di questo nuovo modello di amministrazione rispecchia l'immagine di amministrazione amica delle persone[10], di apparato servente della collettività[11], e quindi, volto al soddisfacimento di bisogni collettivi.

Inoltre, tale versione garantista del diritto ad una buona amministrazione intreccia la formula costituzionale racchiusa nell'art. 97 Cost., imperniata sul dovere di una buona amministrazione, implicitamente sottesa nell'obbligo dell'amministrazione di organizzare, per legge, i pubblici uffici, secondo i principi di buon andamento ed imparzialità.

La più risalente dottrina riconosce infatti nell'art. 97 Cost. un dovere di buona amministrazione, quale «dovere attuale e squisitamente giuridico»[12] dell'amministrazione, capace di rendere l'azione pubblica utile alla comunità non per essere un atto di amministrazione, ma per essere un atto di buona amministrazione[13], una «sintesi di imparzialità e buon andamento, imposto dalla Costituzione»[14].

Nel consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale[15] si evince, ancora, la necessità di affrontare il buon andamento non disgiuntamente dall'imparzialità, e di affiancarlo al concetto di efficienza dell'amministrazione, pur in senso qualitativo, quale contenuto essenziale della superiore esigenza del buon andamento dell'amministrazione[16].

Vi è dunque una evidente corrispondenza tra l'art. 41 della Carta e quanto previsto dall'articolo 97 della nostra Costituzione: «un'amministrazione i cui pubblici uffici siano organizzati in modo da garantire il buon andamento e l'imparzialità è anche l'unica che sia in grado di garantire un trattamento equo e imparziale delle questioni che riguardano gli amministrati»[17]. Viceversa, «un'amministrazione i cui uffici pubblici siano organizzati in modo da garantire il buon andamento (e quindi l'andamento…) sembra l'unica in grado di garantire il rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 41 della Carta UE»[18]. Si passa così ad esplorare la buona amministrazione di derivazione europea unitariamente a quella

(1969). Sul punto, C. Celone, *Il «nuovo» rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in F. Astone M. Caldarera F. Manganaro F. Saitta N. Saitta A. Tigano (a cura di), *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, Napoli, 2017, 441 ss.

[9] C. Celone, *Il «nuovo» rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione*, cit., 443 ss.

[10] U. Allegretti, *La Costituzione interpretata dalla pubblica amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, 34 ss.

[11] S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1982, 16 ss.

[12] G. Falzone, *Il dovere di buona amministrazione*, cit., 87.

[13] Ivi, 105 ss.

[14] Ivi, 129.

[15] Corte cost. sent. n. 25/1966.

[16] M. R. Spasiano, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, in *Ius publicum network Review*, 2011, 5.

[17] D. U. Galetta, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione*, cit., 199.

[18] *Ibidem.*

costituzionale di cui all'art. 97 Cost., riscoprendosi, nella risalente endiadi, buon andamento ed imparzialità, quale nozione unitaria di buona amministrazione[19], una nuova endiadi. In linea con i principi della normativa europea in materia di digitalizzazione, diretta anzitutto a garantire il corretto funzionamento del mercato interno[20], e quindi, dell'impianto istituzionale pubblico e privato, secondo una logica di efficienza, la buona amministrazione può essere intesa, quale diritto del cittadino-dovere dell'amministrazione che conduce, inevitabilmente, al principio del buon andamento, in cui è certamente ricompresa un'esigenza di efficienza della Pubblica amministrazione[21]; efficienza che, ancor più oggi, può essere perseguita dall'Amministrazione avvalendosi delle nuove tecnologie e dei sistemi di IA.

In base a quanto osservato, ci si pone prioritariamente due interrogativi: quando l'amministrazione possa dirsi concretamente buona, e quindi, efficiente alla luce del progresso tecnologico, e quindi se e come l'uso delle nuove tecnologie, e soprattutto dell'IA, possa contribuire al perseguimento dell'obiettivo della buona amministrazione, osservata attraverso la lente dell'efficienza amministrativa.

Rispetto al primo interrogativo, lo scioglimento del dubbio è semplice e conduce alla triade efficienza-efficacia-economicità[22]. Certamente, l'amministrazione pubblica potrà considerarsi buona quando riuscirà a rendersi strumento per una concreta realizzazione dei diritti dei cittadini (efficacia), per ottimizzare l'uso dei mezzi di cui dispone (efficienza) e per realizzare una migliore utilizzazione delle risorse umane (economicità). Resta da indagare il come dell'adattamento di tali criteri al progresso tecnologico.

Nei paragrafi che seguono si esamina la regola dell'efficienza, mettendola in relazione con altri criteri e meccanismi ai quali essa si collega, al fine di fornire risposte concrete ai dubbi sollevati.

3. Idoneità dell'amministrazione: la regola dell'efficienza tra diligenza, competenza e formazione. Il diritto/dovere di buona amministrazione presuppone per l'amministrazione la valutazione di due parametri dell'efficienza: l'idoneità dell'amministrazione e l'adeguatezza dei mezzi utilizzati[23].

L'idoneità dell'amministrazione rappresenta la capacità dell'amministrazione e degli amministratori di raggiungere il risultato programmato e rievoca la cosiddetta «*aptitude for office*»[24], che richiama l'adeguatezza del dipendente a svolgere l'incarico assegnatogli, ricavandosi nell'*aptitude*, la capacità del soggetto individuato di svolgere efficacemente e correttamente le funzioni dell'ufficio, quindi, di eseguire correttamente e adeguatamente la prestazione lavorativa[25].

Nel dovere dell'amministrazione di tendere all'efficienza, si coglie il legame con l'obbligo del lavoratore all'esatto adempimento della prestazione lavorativa, come coincidente con la nozione di prestazione efficiente[26]. In particolare, l'efficienza richiesta al lavoratore si pone in stretta contiguità con l'obbligo del lavoratore di adempiere la prestazione con diligenza. Quest'ultima trova collocazione nella nozione di buona amministrazione, inserendosi, in

---

[19] G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1956, 100. Oltre a G. Berti, per ulteriori approfondimenti sul valore pregnante dell'endiadi, si rimanda a: v. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967, 592 ss.; N. Speranza, *Il principio di buon andamento-imparzialità*, in *Foro amm.*, 4, 1972, 79.

[20] *Supra* nt. 4.

[21] D. U. Galetta, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione*, cit., 199 ss.

[22] Art. 2 c. 1 lett. *a)*, d. lgs. 165/2001; art. 1 co. 1, l. n. 24/1990.

[23] O. Sepe, *L'efficienza amministrativa*, Padova, 1975; G. Guarino, *Ancora sui modelli differenziati*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1970.

[24] J. Bentham, *Official aptitude maximized, expense minimized*, (1810), Oxford, 1993.

[25] R. Ursi, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Ravenna, 2016.

[26] C. Pisani, *Le nuove frontiere dell'obbligo di sicurezza: l'organizzazione del lavoro tra efficienza e benessere*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 4, 2024, 754 ss.

particolare, nell'attività organizzativa dell'amministrazione, e quindi, nell'attività lavorativa resa con accuratezza, cura scrupolosa, solerzia, collocandosi nell'attenta e previdente condotta di chi svolge una funzione gestoria nell'interesse altrui e di chi deve adempiere un'obbligazione[27]. La diligenza si configura, infatti, quale obbligazione di fare e di un fare individuale che soddisfa l'interesse del datore[28], in tal caso, corrispondente con l'interesse pubblico al buon andamento e all'imparzialità.

La disciplina del lavoro pubblico è infatti concepita come funzionale ai particolari caratteri ed esigenze dell'amministrazione[29], quindi, alle finalità istituzionali assegnate agli uffici in cui si articola la pubblica amministrazione[30]. Da qui l'obbligo di diligenza del prestatore di lavoro pubblico richiede che l'adeguatezza della prestazione eseguita sia funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico, cui si indirizza la stessa efficienza.

L'analisi del parametro dell'adeguatezza delle risorse impiegate induce a riflettere sul modo in cui l'innovazione tecnologica possa concorrere al miglioramento dell'efficienza amministrativa.

Come noto, l'amministrazione è investita da un processo di trasformazione profonda, retrodatabile già agli anni '90, quando «i principi di imparzialità e di buon andamento sono stati posti in relazione anche con l'esigenza di modernizzare la "macchina amministrativa" e di realizzarne un'adeguata riorganizzazione»[31]; riorganizzazione che richiede in misura crescente l'implementazione dell'utilizzo delle nuove tecnologie e dei sistemi di IA, al fine di una riqualificazione di strutture e personale, necessaria a rendere le procedure burocratiche più fluide e i processi decisionali più informati, comunicanti ed imparziali, e a migliorare la qualità e la quantità dei servizi erogati ai cittadini[32], e quindi a soddisfare le pretese di buona amministrazione dei suoi amministrati.

Secondo quanto disposto dal legislatore[33], l'obiettivo di efficienza dell'amministrazione passa per l'adozione di specifiche misure, tecniche, organizzative e formative necessarie a garantire un utilizzo responsabile dell'intelligenza artificiale e a sviluppare le capacità trasversali degli utilizzatori[34].

Perciò, l'idoneità dell'amministrazione a raggiungere l'efficienza richiede che le risorse umane abbiano caratteristiche individuali e professionali necessarie ad un uso corretto degli strumenti tecnologici e dei sistemi di IA, e che quindi siano adeguatamente formate, tecnicamente e tecnologicamente, al fine di poter ottimizzare il risultato della prestazione. La formazione diviene dunque quella misura necessaria per un uso responsabile della tecnologia, quale diritto universale all'apprendimento formale e informale, che consenta alle persone di acquisire competenze, riqualificarsi e perfezionarsi[35]. La necessità di adeguatezza tecnologica degli amministratori integra, così, quel processo di professionalizzazione delle risorse umane[36] tipico dell'era digitale, nel quale si realizza «un aumento di valore e professionalità dei ruoli, dei mestieri e delle professioni e delle relative competenze a ogni livello» [37].

---

[27] F. Cancelli (voce), *Diligenza (diritto romano)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1964.

[28] A. Viscomi, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, in *LPA*, 1, 2024, 4 ss.

[29] F. Liso, *La privatizzazione del rapporto di lavoro*, in F. Carinci-M. D'antona (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni. Dal D.lgs. n. 29/1993 ai D.lgs. nn. 396/1997, 80/1998 e 387/1998*, in *Commentario*, Milano, 2000, 177 ss.

[30] Corte cost. n. 68/1980.

[31] D. U. Galetta, *Digitalizzazione*, cit., 199.

[32] Art. 14, co. 1, l. n. 132/2025.

[33] L. n. 132/2025.

[34] Art. 14 co., 3 l. n. 132/2025.

[35] Commissione mondiale sul futuro del lavoro (OIL), *Lavorare per un futuro migliore*, Ginevra, 2019, 13.

[36] F. Butera, *Dal lavoro agile alla new way of working*, in G. Mari, F. Ammannati, S. Brogi, T. Faitini, A. Fermani, F. Seghezzi, A. Tonarelli (a cura di), *Idee di lavoro e di ozio per la nostra civiltà*, Firenze, 2024, 1554 ss.

[37] F. Butera, *Dal lavoro agile alla new way of working*, cit., 1563.

L'integrazione funzionale delle conoscenze tecniche e tecnologiche con le competenze e i comportamenti, radicati nelle risorse personali e caratteriali del lavoratore, esprime il valore della professionalità richiesta, quale integrazione tra «sapere, saper fare e saper essere»[38]. Qui, rileva la nozione di competenza professionale, che presuppone che la caratteristica individuale del prestatore sia causalmente collegata ad una *performance* efficace e/o superiore misurabile sulla base di un criterio prestabilito e che quindi sia anche idonea ad accrescere il valore del lavoro svolto[39]. La competenza professionale diviene così «la prestazione dovuta resa in modo professionale»[40], dalla quale non è possibile scindere la professionalità dalla professione[41], così come la diligenza dall'efficienza: «il metro per misurare l'esatto adempimento rimane pur sempre la diligenza professionale riguardata non solo nella prospettiva della mansione da svolgere ma anche dell'interesse organizzativo dell'impresa»[42]. La regola dell'efficienza amministrativa può essere così favorita dalle nuove competenze del lavoratore, che trovano nella formazione in ambito digitale il veicolo di produttività e flessibilità dell'amministrazione e, in quanto tali, risultano funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico. L'impiego dell'IA è, infatti, considerato dalla l. N. 132/2025, in funzione strumentale all'accrescimento della qualità delle prestazioni lavorative e alla produttività delle persone coinvolte[43]. In tale contesto, la formazione si inserisce, quale elemento non solo tecnico ma anche strategico dell'amministrazione, in quanto diviene strumento di rinnovamento anche valoriale del personale pubblico, confermandosi quale obiettivo di *performance* efficiente[44].

Il valore centrale della riqualificazione dell'amministrazione attraverso la formazione apre così alla dimensione non solo digitale dell'amministrazione, ma anche economica e sociale, in quanto lo sviluppo tecnologico delle risorse umane, e con esso, dei servizi offerti alla collettività, in un'ottica di rinnovamento periodico di persone, strumenti e flussi informativi, può intendersi oggi quale strumento di garanzia del diritto-dovere di buona amministrazione, contribuendo così al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini[45].

4. Rischi di deviazioni: la trasparenza quale misura di efficienza dei mezzi tecnologici utilizzati. Oggi la pubblica amministrazione si serve di tecnologie e sistemi di IA per sviluppare infrastrutture digitali capaci di conservare e rendere disponibili un ampio bacino di informazioni. In particolare, l'IA può essere impiegata nel processo di gestione di dati e documenti, nell'ottica dell'interoperabilità dei sistemi informativi tra le diverse amministrazioni[46], ciò al fine di snellire la lentezza di processi e procedure amministrative, e

---

38 A. Viscomi, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, cit., 4 ss.

39 *Ibidem.*

40 *Ibidem.*

41 *Ibidem.*

42 *Ibidem.*

43 Art. 11, l. n. 132/2025.

44 Si legge nella Direttiva del Ministro per la funzione pubblica del 14 gennaio 2025: «Occorre che le persone e le amministrazioni si approprino della dimensione "valoriale" della formazione, aumentando ovvero migliorando la consapevolezza del fatto che le iniziative di sviluppo delle conoscenze e delle competenze devono produrre valore per tre insiemi di soggetti: le persone che lavorano nelle amministrazioni quali beneficiari diretti delle iniziative formative, innanzi tutto; le amministrazioni stesse; i cittadini e le imprese quali destinatari dei servizi erogati dalle amministrazioni».

45 Secondo J. Rodríguez-Arana, *La buena administración como principio y como derecho fundamental in Europa*, in *Derecho y Ciencias Sociales*, 6, 2013, 26, una buona amministrazione pubblica è quella «que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vita de las personas».

46 A tal fine è stata progettata la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (art. 50-*ter* d.lgs. n. 82/2005. In tema di interoperabilità dei sistemi informativi tra istituzioni pubbliche e private si rimanda a due studi condotti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), in qualità di soggetto attuatore del Progetto PNRR «Catalogo nazionale dati»: G. Bellitti, M. Fedeli, *Catalogo*

di supportare l'amministrazione a rifuggire l'immagine di burocrazia pubblica coincidente con l'inefficienza organizzativa[47]. Al contempo, l'uso delle nuove tecnologie comporta dei rischi per amministrazione e amministratori, e ciò non può che sollevare perplessità circa l'adeguatezza di mezzi utilizzati rispetto alla cura degli interessi pubblici loro affidati[48].
La valutazione dell'adeguatezza degli strumenti a disposizione dell'amministrazione conduce l'indagine all'analisi dei «valori strumentali al buon andamento»[49], come a questo attribuiti dalla Corte costituzionale, quali elasticità, congruenza, non arbitrarietà, regolarità, continuità dell'azione amministrativa[50], funzionalità, flessibilità e produttività dell'amministrazione[51].
Partendo da questa ricostruzione strutturale del criterio in esame, è possibile rintracciare elementi comuni, e al contempo divisivi, tra regola dell'efficienza amministrativa e IA. Da un lato, l'efficienza è presupposta nella logica seguita dai sistemi di IA che utilizzano algoritmi, dalla velocità di apprendimento e di cambiamento, elasticità, flessibilità, che restituiscono al suo utilizzatore un risultato immediato. Dall'altro, l'efficienza può essere messa a dura prova dall'uso dell'IA, nella misura in cui si riscontri quel margine di fallibilità e arbitrarietà dell'algoritmo, che oltre a distanziare la logica dell'IA dai presupposti dell'efficienza, può restituire al suo utilizzatore un risultato non corrispondente a quanto voluto dall'amministrazione, rischiando di compromettere il raggiungimento del principale interesse pubblico, nonché le condizioni di una prestazione efficiente e la tutela dei diritti dei suoi amministrati.
A ben vedere, la finalizzazione dell'amministrazione all'efficienza è una costante dell'attività amministrativa, emersa soprattutto nei più recenti interventi normativi: artt. 3-*bis*, l. 241/1990, introdotto dal d. l. n. 76/2020 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 120/2020[52], e 14, co. 1, l. n. 132/2025[53]. Nelle due disposizioni è inserito un richiamo esplicito alla regola dell'efficienza, da cui poter desumere il collegamento del criterio con la necessità di idoneità dei mezzi utilizzati.
In particolare, nell'art. 14, co. 1, l. n. 132/2025, lo scopo dell'incremento dell'efficienza amministrativa è strettamente connesso all'obiettivo di ridurre i tempi di svolgimento dei procedimenti e a quello di aumentare la qualità e la quantità dei servizi resi alla collettività, ed è accostato alla ulteriore regola della trasparenza dell'amministrazione sottesa nella «conoscibilità del suo funzionamento e nella tracciabilità del suo utilizzo»[54], più volte esplicitamente menzionata nelle altre disposizioni della stessa legge[55]. La trasparenza

nazionale dati, metodologia per l'interoperabilità semantica, in *Metodi Letture Statistiche,* Roma, 2025; Id., *Digitalizzazione, interoperabilità e intelligenza artificiale. Diritto delle nuove tecnologie*, in *Metodi Letture Statistiche*, Roma, 2024.

47 P. Piras, *Semplificazioni e buon andamento della Pubblica amministrazione. Tra Scilla e Cariddi: rispettare la complessità superando le complicazioni*, in *DPCE online*, 2, 2021, 1923 ss.

48 M. Francaviglia, *L'intelligenza artificiale nell'attività amministrativa: principî e garanzie costituzionali nel passaggio dalla* regula agendi *alla regola algoritmica*, in *Federalismi.it*, 17, 2024, 114 ss.

49 Corte cost. sent. n. 309/1997.

50 Corte cost. sent. n. 104/2007.

51 Cass. sent. n. 26084/ 2024.

52 Per completezza espositiva si riporta il testo dell'art. 3-*bis*, l. n. 241/1990: «Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati».

53 Secondo l'art. 14, co. 1, l. n. 132/2025: «Le pubbliche amministrazioni utilizzano l'intelligenza artificiale allo scopo di incrementare l'efficienza della propria attività, di ridurre i tempi di definizione dei procedimenti e di aumentare la qualità e la quantità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, assicurando agli interessati la conoscibilità del suo funzionamento e la tracciabilità del suo utilizzo».

54 Art. 14, co. 1, l. n. 132/2025.

55 Per completezza espositiva si riportano le disposizioni della l. n. 132/2025 che richiamano direttamente il principio di trasparenza.
Art. 1 co. 1: «La presente legge reca principi in materia di ricerca, sperimentazione, sviluppo, adozione e applicazione di sistemi e di modelli di intelligenza artificiale. Promuove un utilizzo corretto, trasparente e responsabile, in una dimensione antropocentrica, dell'intelligenza artificiale, volto a coglierne le opportunità»; Art. 3, co. 2: «Lo sviluppo di sistemi e di

amministrativa è innanzitutto considerata negli in altre disposizioni della normativa nazionale, quale «criterio dell'attività amministrativa»[56], ovvero quale «livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini»[57], che «concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche […], integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino»[58]. In base a quanto disposto dalla normativa europea in materia di trattamento dei dati personali[59], il principio della trasparenza[60] impone che le informazioni destinate al pubblico o all'interessato siano concise, facilmente accessibili e di facile comprensione e che sia usato un linguaggio semplice e chiaro[61]. Ad integrazione di questa descrizione del principio, si può aggiungere, ai sensi dell'art. 4, co. 2, l. n. 132/2025, l'obbligo di garantire all'utente, la conoscibilità dei relativi rischi e il diritto di opporsi ai trattamenti autorizzati dei propri dati personali. È inoltre possibile qualificare il principio evocando inoltre una pronuncia del Consiglio di Stato, che lo descrive come «principio di conoscibilità, per cui ognuno ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardino ed in questo caso a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata»[62].

modelli di intelligenza artificiale per finalità generali avviene su dati e tramite processi di cui devono essere garantite e vigilate la correttezza, l'attendibilità, la sicurezza, la qualità, l'appropriatezza e la trasparenza, secondo il principio di proporzionalità in relazione ai settori nei quali sono utilizzati; c.3: «I sistemi e i modelli di intelligenza artificiale per finalità generali devono essere sviluppati e applicati nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale dell'uomo, della prevenzione del danno, della conoscibilità, della trasparenza, della spiegabilità e dei principi di cui al comma 1, assicurando la sorveglianza e l'intervento umano»; art. 4, co. 2: «L'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale garantisce il trattamento lecito, corretto e trasparente dei dati personali e la compatibilità con le finalità per le quali sono stati raccolti, in conformità al diritto dell'Unione europea in materia di dati personali e di tutela della riservatezza»; art. 11, co. 2: «L'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito lavorativo deve essere sicuro, affidabile, trasparente e non può svolgersi in contrasto con la dignità umana né violare la riservatezza dei dati personali».

[56] Art. 1, l. n. 241/1990.

[57] Art. 1, co. 35, l. n. 190/2012.

[58] Art. 1, co. 2, d. lgs. n. 33/2013.

[59] Reg. (UE) n. 2016/679, *Regolamento generale sulla protezione dei dati*.

[60] Per approfondimenti sulla trasparenza si rinvia, senza pretesa di completezza, a: E. Grünewald, J. M. Halkenhäußer, N. Leschke, F. Pallas, *Towards cross-provider analysis of transparency information for data protection*, in *Privacy Symposium*, 2024, 167 ss.; C. Tozzi Martelli, *Transizione digitale della P.A. e intelligenza artificiale: il ruolo della trasparenza nella ricerca di un bilanciamento tra efficienza e tutela dei diritti*, *cit.*, 561 ss.; L. Durst, *Il Regolamento europeo per la protezione dei dati personali tra privacy e trasparenza*, in *L'Arco di Giano*, 107, 2021, 47 ss.; E. Carloni, *Paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Milano, 2022; G. Avanzini, *Trasparenza e conoscibilità dell'azione amministrativa obblighi di pubblicazione e diritti di accesso*, in G. Avanzini,G. Matucci, L. Musselli (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, 2019; C. Colapietro, *Il diritto alla protezione dei dati personali in un sistema delle fonti multilivello. Il Regolamento UE 2016/679 parametro di legittimità della complessiva normativa sulla privacy*, Napoli, 2018; Id., *I principi ispiratori del Regolamento UE 2016/679 sulla protezione dei dati personali e la loro incidenza sul contesto normativo nazionale*, in *Federalismi.it*, 22, 2018, 2 ss.; L. Califano, C. Colapietro, *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Napoli, 2017; L. Anselmi, V. Zarone, S. Brunelli, *An Evolutionary Transparency Approach to Public Accountability*, in *Symphonya*, 2017; A. Patroni Griffi, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2016, 1 ss.; E. Carloni, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Diritto pubblico*, 2, 2005, 573 ss.

[61] Cons. 58 Reg (UE) 2016/679. Per completezza di contenuto si riporta il testo integrale del considerando: «Il principio della trasparenza impone che le informazioni destinate al pubblico o all'interessato siano concise, facilmente accessibili e di facile comprensione e che sia usato un linguaggio semplice e chiaro, oltre che, se del caso, una visualizzazione. Tali informazioni potrebbero essere fornite in formato elettronico, ad esempio, se destinate al pubblico, attraverso un sito web. Ciò è particolarmente utile in situazioni in cui la molteplicità degli operatori coinvolti e la complessità tecnologica dell'operazione fanno sì che sia difficile per l'interessato comprendere se, da chi e per quali finalità sono raccolti dati personali che lo riguardano, quali la pubblicità online. Dato che i minori meritano una protezione specifica, quando il trattamento dati li riguarda, qualsiasi informazione e comunicazione dovrebbe utilizzare un linguaggio semplice e chiaro che un minore possa capire facilmente». Inoltre, il principio è richiamato nell'art. 5 c. 1 lett. a) dove è specificato che «i dati personali vanno trattati in modo in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato».

[62] Cons. Stato, n. 8472/2019.

Il nocciolo della questione, che chiama in causa la necessità di processi e procedure trasparenti nell'amministrazione, si colloca nella difficoltà, per l'amministratore-utilizzatore di risalire alla logica impiegata dal sistema di IA. Ciò potrebbe ostacolare la capacità dell'amministrazione di prevenire errori procedurali, dai quali può derivare una divergenza tra il risultato prodotto dal sistema digitale e quello atteso, con conseguente emersione di questioni in ordine alla dubbia imputabilità della responsabilità.

I rischi subentrano nel caso di utilizzo di alcuni sistemi di IA capaci, di svolgere le cosiddette applicazioni di *machine learning*[63]. In tali casi, la strana logica dell'algoritmo potrebbe danneggiare l'integrità delle informazioni e l'efficienza dei risultati. Come noto, l'algoritmo permette al sistema di IA di imparare dai dati in suo possesso, identificando modelli o facendo correlazioni per poter fare previsioni e pervenire a soluzioni attraverso l'analisi di esperienze pregresse relative a situazioni simili[64]. In tal modo, l'impiego da parte di tali sistemi, di conoscenza acquisita per riadattarla alla realtà concreta – spesso difforme rispetto a dati e contesto di addestramento dell'algoritmo – non è idoneo ad assicurare al suo utilizzatore un risultato sicuro, pienamente affidabile e trasparente[65]. Ciò in quanto l'algoritmo ha tra i suoi limiti strutturali, sia l'incapacità di decifrare completamente il contesto di intervento, sia la difficoltà di ricostruire il processo decisionale per giungere a quel risultato[66], in ragione della cosiddetta «opacità», scatola nera (*black box*) dei meccanismi di operatività di alcuni sistemi di IA[67], come ad esempio, quelli basati su tecniche di *machine learning* o *deep learning*[68], che si caratterizzano per «l'inerente difficoltà nel comprendere le ragioni sottese a una decisione automatizzata – difficoltà che generalmente si acuisce tanto più quanto più il sistema stesso sia sofisticato»[69].

L'uso degli algoritmi ad apprendimento automatico può dunque rivelarsi uno strumento inefficiente per l'amministrazione, talvolta, capace di distanziarla dalla regola della trasparenza, garantita per legge nello sviluppo e nell'applicazione di sistemi e modelli di IA[70]. Con riferimento a tale profilo, assume oggi rilievo centrale la posizione dell'amministrazione: essa, infatti, si avvale di sistemi di IA per l'adozione di decisioni amministrative suscettibili di incidere sulle posizioni giuridiche soggettive degli amministrati e che, anche a causa della limitata tracciabilità, spiegabilità e trasparenza dei risultati prodotti dagli algoritmi, potrebbero non essere adeguatamente motivate[71].

Certamente, il fatto che la decisione amministrativa sia, in tutto o in parte automatizzata, non implica necessariamente che essa sia riconducibile ad un sistema di IA[72]; nondimeno, tale circostanza è senza dubbio indicativa di un mutamento in atto della «forma del rapporto tra cittadino ed amministrazione (e tra amministrazioni)»[73], che «finisce per costituire la precondizione per una mutazione della sostanza dell'agire pubblico e della struttura della

---

[63] D. Marongiu, *L'intelligenza artificiale «istituzionale»: limiti (attuali) e potenzialità*, in C. Coglianese, D. Lehr, *Regulating by robot: Administrative Decision Making in the Machine Learning Era*, in *Georgetown Law Journal*, 105, 2017, 1147 ss.; P. Domingos, *L'algoritmo definitivo*, Torino, 2016,15 ss.

[64] P. Otranto, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, *cit*., 187 ss.

[65] Art. 11, co. 2, l. n. 132/2025: «*L'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito lavorativo deve essere sicuro, affidabile, trasparente* (..)».

[66] D. U. Galetta, J. G. Corvalan, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, *cit*., 2 ss.

[67] F. Pasquale, *The black box society: the secret algorithms that control money and information*, Cambridge, 2015.

[68] *Supra.*

[69] O. Pollicino, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'«ordinamento della rete»*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2, 2025, 153.

[70] Il riferimento è all'art. 4, co. 2, l. n. 132/2025, per consultare il testo si rimanda alla nota 41.

[71] Sul punto v. D.U. Galetta, J. G. Corvalan, *Intelligenza artificiale*, cit., 2 ss.; P. Otranto, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, cit., 187 ss.

[72] P. Otranto, op. cit., 187 ss.

[73] P. Otranto, op. cit., 189.

decisione»[74], sollevando questioni non soltanto in ordine alla ammissibilità e ai limiti dell'impiego dell'IA nell'adozione di atti amministrativi, ma anche con riguardo alla responsabilità dell'organizzazione nel suo complesso[75].
Sebbene sia difficile immaginare che l'amministratore possa discostarsi dai risultati prodotti dall'IA, la scelta amministrativa sembrerebbe rimessa, in ultima istanza, al controllo e alla responsabilità del decisore umano. Ciò rileverebbe soprattutto alla luce di quanto disposto dal legislatore del 2025, il quale precisa che «l'utilizzo dell'intelligenza artificiale avviene in funzione strumentale e di supporto all'attività provvedimentale, nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale della persona che resta l'unica responsabile dei provvedimenti e dei procedimenti»[76].

Coerentemente con una interpretazione letterale della norma richiamata che attribuisce alla persona utilizzatrice di IA, la responsabilità di provvedimenti e procedimenti e, implicitamente, anche del risultato conseguito, non rappresenterebbe una previsione creativa, considerare l'eventualità che il lavoratore possa sollevare l'eccezione di inadempimento *ex* art. 1460 c.c. e, quindi, possa rifiutarsi di adempiere la sua obbligazione di lavorare, nel caso in cui l'utilizzo di tecnologie e di IA in ambito lavorativo non sia sicuro, affidabile, trasparente[77], ancorché non sia accompagnato da adeguate misure organizzative volte ad assicurare una prestazione corretta ed efficiente, esponendo il dipendente utilizzatore di IA , su cui ricadono l'autonomia e il potere decisionale, a responsabilità e rischi anche nei confronti di terzi. Ciò può ritenersi ammissibile solo ove tale rifiuto, avuto riguardo alle circostanze concrete, non risulti contrario al diritto dei cittadini e al dovere degli amministratori di buona amministrazione, e ove vi sia un nesso di proporzionalità tra la gravità dell'inadempimento subito e quello attuato in via di autotutela[78].
La regola della trasparenza si pone dunque quale requisito di buona amministrazione, efficiente misura organizzativa, al fine di un utilizzo corretto di tecnologie e IA nei processi decisionali pubblici, nonché strumento preventivo per opporre ostacoli a fenomeni di opacità ed alterazione di processi informativi e comunicativi, rendendosi «presupposto essenziale delle responsabilità inerenti l'attività amministrativa»[79], concorrendo ad attuare i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento[80].
La trasparenza riporta all'art. 97 Cost., il quale «impone che non vi siano pieghe di opacità né nell'organizzazione dei pubblici uffici, né nell'azione amministrativa»[81]. Essa, inoltre, aprendo al tema della responsabilità, relativa ai risultati delle scelte dell'amministrazione, tenuta ad agire, secondo le indicazioni della legge, porta ora all'analisi del principio di legalità, da indagare, nella sua versione tradizionale correlata all'efficienza[82].

---

[74] *Ibidem*.
[75] L'amministrazione rischia di affidare ad una macchina intelligente «un ruolo rilevante nell'organizzazione amministrativa e nell'azione amministrativa retta, in parte qua, da regole tecniche non accessibili (o comunque non intellegibili). Ne emerge l'immagine di un'"Amministrazione invisibile", spettatrice delle decisioni ad essa stessa imputabili e di un "livello normativo clandestino" celato dall'algoritmo». Così, D. U. Galetta, J. G. Corvalan, *Intelligenza artificiale*, op. cit., 99.
[76] Art. 14, co. 2, l. n. 132/2025.
[77] Art. 11, co. 2, l. n. 132/2025: «L'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito lavorativo deve essere sicuro, affidabile, trasparente […]».
[78] Sull'eccezione di inadempimento nel rapporto individuale di lavoro si rimanda a C. Pisani, *Norme fondamentali commentate di diritto del lavoro,* in *Ordinamento sistematico*, Torino, 2023, 40.
[79] D. Sorace, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, Atto del Convegno di Ascoli Piceno, 14–15 marzo 2008, Napoli, 2008, 8.
[80] Art. 1, d. lgs. n. 33/2013.
[81] D. U. Galetta, J. G. Corvalan, op. ult. cit., 199.
[82] O. Sepe, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, op. cit., 66 ss.

Ciò solleva interrogativi sull'adeguatezza, non solo dei mezzi tecnologici e dei sistemi di IA[83], ma anche delle scelte discrezionali dell'amministrazione. Su tale scia, si rende necessario analizzare l'ultimo volto dell'efficienza, che impone delle riflessioni sui principi classici di legalità e discrezionalità, riscoprendo in essi, la contemporaneità di una regola, in grado di affrontare l'innovazione tecnologica, rimanendo «affiancata e affidata» alla tradizione.

5. Efficienza tra legalità e discrezionalità: il ritorno della tradizione. Mettere l'efficienza alla prova del progresso tecnologico significa necessariamente indagarla nel principio di legalità, radicato nell' art. 97 Cost. secondo cui: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati buon andamento ed imparzialità». La Costituzione affida primariamente al legislatore il compito di indirizzare l'amministrazione, seconda destinataria della norma costituzionale, nell'organizzazione dei pubblici uffici[84], secondo l'efficienza, necessaria al perseguimento dell'interesse pubblico. Si pone dunque un problema ancora attuale di equilibrio tra legalità e discrezionalità sia del legislatore, sia dell'amministrazione.

Una risalente pronuncia della Corte costituzionale[85] individua nell'art. 97 Cost. «una regola di alto valore sociale, affinché risultino sempre chiari, attraverso la parola della legge, sia la natura dell'attività degli enti a cui lo Stato affida parte dell'amministrazione, sia le regole fondamentali e necessarie per il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione stessa»[86]. Alla «parola della legge» la Consulta affida la regolazione dei pubblici uffici, in quanto regolazione rientrante «nell'esercizio del potere discrezionale del legislatore, nell'ambito delle norme della Costituzione»[87], assumendo così rilievo il meccanismo di subordinazione dell'amministrazione alla legge e, di conseguenza, all'ordinamento giuridico[88], pur riservando «a se stessa una semplice funzione di vigilanza sulla libertà del legislatore che, nel disciplinare l'apparato burocratico secondo principi efficientistici, non deve violare altre specifiche norme costituzionali»[89].

La Costituzione impone così al legislatore un «certo contenuto necessario» alla produzione normativa futura o «preferibilmente vengono imposti dei limiti negativi»[90], che frenano la sua discrezionalità, indirizzandola ai principi organizzativi della PA: «il limite a questa discrezionalità è dato essenzialmente dall'art. 97, primo comma Cost., dal quale discende la necessità che le norme siano tali da garantire il buon andamento della PA»[91]. Da ciò discende

---

83 Ad esempio, le decisioni amministrative, assunte sulla base di modelli di *machine learning* o *deep learning*, possono incidere sulle posizioni giuridiche soggettive degli amministrati, poiché, a causa della limitata tracciabilità, spiegabilità, e trasparenza dei risultati prodotti dagli algoritmi, l'amministrazione potrebbe non essere in grado di motivarle adeguatamente. Sul punto v. D. U. Galetta, J. G. Corvalan, *Intelligenza artificiale*, cit., 2 ss.; P. Otranto, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, op. cit., 187 ss.

84 A. Andreani, *Il principio costituzionale di buon andamento*, Padova, 1979, 51 ss.

85 Corte cost., n. 9/1959.

86 *Ibidem.*

87 *Ibidem.*

88 I. Trujillo, *Imparzialità*, Torino, 2003; A. Cerri, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973; U. Allegretti, *Imparzialità amministrativa*, Padova, 1975.

89 R. Ursi, *Le stagioni dell'efficienza*, *cit.*, 190. Così, il tema del rapporto tra legalità e discrezionalità va riletto anche alla luce della penetrazione delle norme costituzionali nel diritto amministrativo. Sul punto, si rimanda a S. Cassese, *La nuova discrezionalità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2022, 725 ss.; sui rapporti tra legge e Corte costituzionale, si rinvia a: A. D'Aloia, P. Mazzina, *Qualità della legge e sindacato di costituzionalità: appunti su una questione aperta*, in V. Cocozza, S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del Convegno di Napoli, 12-13 maggio 2000*, Torino, 2000, 841 ss.

90 A. Andreani, *Il principio costituzionale di buon andamento*, *cit.*, 51 ss.

91 Corte cost., sent. n. 81/1983. Per completezza espositiva si segnala che l'art. 97 Cost. primo comma, esplicitato nel testo della pronuncia in esame, trova corrispondenza oggi nell'attuale secondo comma della disposizione costituzionale. La data di pubblicazione della sentenza in esame che lo richiama è antecedente alla data di pubblicazione della legge di modifica

che il buon andamento sia principio «qualificante le leggi di organizzazione, caratterizzante una riserva di legge rafforzata […] elemento integrante del comando costituzionale rivolto al legislatore»[92].

Il principio della discrezionalità del legislatore incontra inevitabilmente quello della discrezionalità dell'amministrazione. Quest'ultimo riporta alla regola dell'efficienza, soprattutto per quel che concerne il rischio di qualificazione dell'amministrazione, come arbitraria, nell'assunzione di decisioni pubbliche. L'impressione dell'arbitrarietà dell'amministrazione, che intercetta oggi i tratti di automaticità e arbitrarietà dell'IA[93], collide con la «stagione» sempre attuale dell' efficienza[94], nel suo valore, strumentale al buon andamento, quindi di non arbitrarietà[95], «impressione confortata dalla persistenza […] di alcuni indizi dell'esenzione dell'amministrazione e di estraneità dell'amministrazione nei confronti dei diritti»[96], soprattutto nel caso in cui a causa della discrezionalità si travalichino i confini di corretta interpretazione di una disposizione.

Come chiarito dalla affermata dottrina in materia[97], «il potere discrezionale consiste nell'apprezzare, in un margine determinato, l'opportunità di soluzioni possibili rispetto alla norma da attuare. Quindi, la discrezionalità consiste nella ponderazione di un interesse essenziale con quelli che hanno carattere secondario»[98]. Così, l'esercizio del potere discrezionale della Pubblica amministrazione non può andar disgiunto dalla sua «potestà di svolgimento delle finalità pubbliche»[99], in quanto entità costituita «da una caratteristica peculiare […], cioè dalla necessità dell'apprezzamento dell'interesse generale»[100].

L'interesse pubblico costituisce la principale ragione giustificativa dell'azione amministrativa improntata al buon andamento, che «può essere, tuttavia, perseguito e realizzato con modalità e strumenti diversi, egualmente efficaci, la cui scelta è rimessa, nei limiti della ragionevolezza, alla discrezionalità del legislatore»[101], nel suo tentativo, emergente soprattutto a livello europeo, di «amministrare per legge» [102]

Al legislatore, dunque, spetta il compito più arduo di creare oggi nell'era digitale, quelle condizioni normative, perché l'amministrazione possa amministrare bene, «con modalità e strumenti diversi», i diritti dei suoi interessati.

Certamente la partecipazione dell'ordinamento nazionale ad un più vasto ordinamento sovranazionale rischia di accendere la tensione tra legalità e discrezionalità[103]. La corposa regolazione europea, in continua crescita ed evoluzione, sembra infatti opporre qualche

della Costituzione ad opera della l. cost. n. 1/2012, che ha inserito un nuovo comma nell'art. 97 Cost., spostando al successivo, la collocazione dei due principi costituzionali della Pubblica amministrazione.

92 A. Andreani, *Il principio costituzionale*, *cit*., 51 ss.

93 V. § 4. Sul punto si rinvia a due interessanti studi di: L. Di Majo, *Mi rimetto alla clemenza dell'intelligenza artificiale. L'AI-jurisdictional process e il cyber-lawyer*, in *Giustiziainsieme.it*, 2024; G. Zaccaria, *La responsabilità del giudice e l'algoritmo*, Modena, 2023, che richiama il pericolo di arbitrarietà dell'algoritmo.

94 Il termine «stagione» è tratto dal saggio di R. Ursi, *Le stagioni dell'efficienza*, *cit*.

95 Corte cost. sent. n. 309/1997.

96 I. Trujillo, *Imparzialità*, op. cit., 264.

97 M. S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939.

98 S. Cassese, *La nuova discrezionalità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2022, 725 ss.; Qui, l'A. richiama il pensiero del principale teorico in tema di discrezionalità amministrativa a cui si fa rinvio: M. S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939. Ancora sul tema si rinvia a G. Azzariti, *Dalla discrezionalità al potere. La prima scienza del diritto amministrativo in Italia e le qualificazioni teoriche del potere discrezionale*, Padova,1989.

99 P. Caretti, C. Pinelli, U. Pototschning, G. Long, G. Borrè, *Art. 97-98: La pubblica amministrazione*, in *Commentario della Costituzione,* Bologna, 1994, 94.

100 I. Trujillo, *Imparzialità*, op. cit., 264.

101 Corte cost. sent. n. 40/1998.

102 S. Cassese, *La nuova discrezionalità*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 6, 2022, 75.

103 Per un'analisi del ruolo della legalità e della discrezionalità nei sistemi giuridici e istituzionali del contesto europeo si rimanda a F. Bilancia, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Napoli, 2022; R. Caranta, *On Discretion*, in *The Coherence of EU Law: The Search for Unity in Divergent Concepts*, Oxford, 2008, 185 ss.

freno, alla corretta interpretazione delle norme, e quindi, all'effettività nell'applicazione. Tra l'altro, le deviazioni dalla legalità sembrano legate agli sviluppi del complessivo sistema normativo, spesso, sovraccarico, e quindi, in un certo senso, responsabile dei risultati delle scelte discrezionali dell'amministrazione, e potenzialmente di ostacolo alla piena sintonia dell'agire amministrativo con le indicazioni di legge, in cui si dovrebbe risolvere la regola dell'efficienza.

Ad ogni modo, sembra possibile in conclusione affermare che, se la nozione di buona amministrazione esprime primariamente un'esigenza di efficienza dell'azione amministrativa[104], allora l'efficienza è ancor più oggi, nell'era digitale, da intendersi quale canone «di valutazione dell'esercizio puntuale del potere discrezionale»[105], che intercetta la volontà del legislatore, divenendo strumento di interpretazione e applicazione corretta delle norme giuridiche[106], le quali trovano la loro base di partenza nei principi costituzionali. Questi mostrano la straordinaria modernità della Carta fondamentale, «che dialoga con le generazioni future e che esprime l'identità di una comunità che si proietta nel tempo»[107], talvolta precedendo le previsioni dell'ordinamento europeo, come nel caso dell'art. 97 Cost., quale «norma sulla produzione di norme»[108], ma soprattutto quale «norma di relazione tra norme, con effetti di assetto interno del sistema complessivo che con esso si intende attuare»[109].

Abstract. Lo studio indaga la regola di efficienza, presupposta nella nozione di buona amministrazione. Si analizza così l'impatto prodotto da tecnologie e intelligenza artificiale sull'adeguatezza di risorse umane, mezzi tecnologici e scelte amministrative, e quindi, sull'obbligo del dipendente pubblico all'esatto adempimento della prestazione lavorativa. L'analisi individua, conseguentemente, in diligenza, formazione e trasparenza, dei criteri strumentali al corretto funzionamento dell'amministrazione dinnanzi ai rischi di deviazioni dall'interesse pubblico prodotti dal progresso tecnologico, in grado di tenere alta la bandiera dell'efficienza, come infine riscoperta, nella corretta interpretazione e applicazione della legge, stante le tensioni tra responsabilità, legalità e discrezionalità.

Abstract. The study examines the principle of efficiency, as presupposed in the notion of good administration. It thus analyses the impact of technologies and artificial intelligence on the adequacy of human resources, technological means, and administrative decisions, and, consequently, on the public employee's duty to properly perform work obligations. The analysis identifies, consequently, in diligence, training, and transparency, criteria instrumental to the proper functioning of public administration in the face of risks of deviations from the public interest generated by technological progress, capable of upholding the principle of efficiency, ultimately reaffirmed through the correct interpretation and application of the law, in light of the tension between accountability, legality and discretion.

Parole chiave. Buon andamento – Efficienza – Diligenza – Legalità – Intelligenza artificiale.

Key words. Good administration – Efficiency – Diligence – Legality – Artificial intelligence.

---

[104] Corte cost. sent. n. 60/1991; D. U. Galetta, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione*, *cit*., 199; M. R. Spasiano, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, in *Ius publicum network Review*, cit., 5.

[105] R. Ursi, *Le stagioni dell'efficienza, cit*., 169, nt. 190.

[106] O. Sepe, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, cit., 66 ss.

[107] A. Patroni Griffi, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, *cit*., 1.

[108] A. Andreani, *Il principio costituzionale,* cit., 58.

[109] *Supra*.