



BENEDETTO PONTI

Il fornitore dell'algoritmo quale soggetto estraneo all'amministrazione

L'outsourcing costituisce una soluzione consolidata per l'organizzazione e le prestazioni di servizi pubblici (e in certi casi anche di funzioni pubbliche in senso stretto). Lo è anche con riferimento ai processi di digitalizzazione di infrastrutture, servizi strumentali, risorse di calcolo funzionali all'esercizio di funzioni pubbliche. Sotto questo profilo, la questione del *fornitore dell'algoritmo* in quanto *extraneus* (sotto il profilo soggettivo) rispetto all'amministrazione costituisce un tema per certi versi consueto. Il contributo muove da un quesito: quando l'oggetto dell'outsourcing è un prodotto o una soluzione basata sull'intelligenza artificiale, le categorie interpretative tradizionali mantengono la loro utilità, oppure l'outsourcing dell'intelligenza artificiale modifica i termini del discorso? L'analisi mostra come, nonostante alcune categorie interpretative mantengano la loro validità, l'importazione dell'AI nel contesto dei poteri pubblici presenti tratti peculiari, che derivano dalla struttura di mercato in cui l'AI viene sperimentata, prodotta e commercializzata, così come da alcune specifiche caratteristiche funzionali "di fondo", diremmo implicite, e che come tali meritano di essere poste in evidenza. Queste sottolineature offrono anche una chiave di lettura per leggere la fornitura dei servizi basati su AI dalla prospettiva del GDPR e da quella del regolamento sull'intelligenza artificiale.

Outsourcing – Amministrazione pubblica – Intelligenza artificiale – Asimmetria – Neoliberismo

Outsourcing artificial intelligence in public administration

For the planning and execution of public services (and occasionally even public functions in the strict sense), outsourcing is an established approach. This also holds true for the processes of digitizing infrastructure, auxiliary services, and computing resources that are functional or otherwise used to support the performance of public duties. In this regard, the issue of the algorithm's provider acting as an extraneus (in a subjective sense) to the administration is a recurring one. The concern presented at the starting point of the study is whether standard interpretative categories remain relevant when the goal of outsourcing is an artificial intelligence-based product or solution, or does artificial intelligence outsourcing alter the discourse's terms? The analysis shows how, despite the validity of some interpretive categories, the AI importing in the context of public powers presents unique characteristics that stem from the market structure in which AI is produced, marketed, and tested as well as from certain implicit, functional, characteristics. As such, these characteristics should be emphasized. Specific issues that occur in the operation of outsourcing artificial intelligence services in the context of public authorities can be verified using the AI Act and the GDPR.

Outsourcing – Public administration – Artificial intelligence – Asymmetry – Neoliberalism

L'Autore è professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Perugia

Questo contributo fa parte della sezione monografica *Cittadini e pubbliche amministrazioni tra AI e diritto all'umano*, a cura di Enrico Carloni

SOMMARIO: 1. L'intelligenza artificiale tra Stato e big tech. – 2. L'AI come caso specifico di IT outsourcing. – 3. Il potere di agenda del fornitore esterno. – 4. Ci sono caratteri intrinseci dell'intelligenza artificiale? – Il funzionario pubblico di fronte all'AI.

1. L'intelligenza artificiale tra Stato e big tech

Questo contributo intende riflettere sulla configurazione dell'intelligenza artificiale (AI, con specifico riferimento a quella specifica tecnologia basata sul *machine/deep learning*) quale soluzione o strumento da applicare (in modo più o meno diretto) all'esercizio delle funzioni pubbliche. Intende farlo, muovendo da una constatazione, ovvero che questa tecnologia è attualmente sviluppata, prodotta e commercializzata al di fuori del settore pubblico, e che pertanto la messa al servizio dell'AI a scopi "pubblicistici", comporta che essa sia oggetto di fornitura dall'esterno. Su questa circostanza di fatto paiono esserci pochi dubbi, e le ragioni che hanno condotto a questa constatazione sono molteplici.

Sebbene l'indagine non abbia ad oggetto la ricostruzione di queste ragioni, converrà fare cenno a due di esse, che non solo appaio tra loro consequenziali, ma che hanno anche un notevole impatto sull'economia complessiva delle riflessioni che intendiamo proporre.

In primo luogo, occorre tenere a mente che l'outsourcing costituisce una soluzione organizzativa che risponde all'impostazione neoliberista del rapporto tra Stato e mercato. Secondo questa dottrina¹ spetta al mercato (perché più efficiente) sviluppare e produrre innovazione, da mettere poi (eventualmente) al servizio delle funzioni che spetta ai poteri pubblici esercitare. La dottrina neoliberale dello *Stato minimo*, infatti, non contempla un'autonoma capacità dei poteri o dei soggetti

pubblici di mantenere, promuovere e sviluppare linee produttive in capo al settore pubblico. Entro questa cornice concettuale, dunque, gli *strumenti* di cui i poteri pubblici si servono per il disbrigo dei propri compiti, sono *naturaliter* attinti e/o ritratti dal mercato, secondo schemi anche differenziati tra loro (in ragione dell'intensità con la quale il fornitore *extraneus* – di mercato – di una soluzione di carattere strumentale è coinvolto nella organizzazione del relativo servizio), ma che possono essere accomunati e qualificati nei termini dell'*outsourcing*². Questa nozione appare preferibile, a tali fini, rispetto a quella corrispondente di *esternalizzazione*, dal momento che questa seconda pare presupporre un movimento dall'interno verso l'esterno, ossia un contesto organizzativo in cui le attività (i servizi, le soluzioni organizzative) che pertengono (in modo più o meno stabilizzato) al settore pubblico sono traslate all'esterno di questo: un contesto, dunque, che presuppone un perimetro del settore pubblico ancora ampio, e che comprende anche attività di produzione diretta di servizi strumentali. In effetti, le *esternalizzazioni* hanno rappresentato uno dei meccanismi mediante i quali il neoliberismo si è imposto anche con riferimento al ruolo e ai confini del settore pubblico, e rimandano quindi ad un'età di transizione, nel corso della quale detto perimetro si è andato progressivamente restringendo (anche per effetto, appunto, delle esternalizzazioni). La nozione di *outsourcing* appare preferibile, dunque, perché designa la modalità *ordinaria* (e, quasi, necessaria) per il settore pubblico di rifornirsi (*to source*)

1. BIRCH 2017; PECK 2010.

2. MARCO-SIMÓ-PASTOR-COLLADO 2020.

e organizzare gli strumenti (tecnologici, ma non solo), sviluppati, prodotti e commercializzati stabilmente al di fuori (*out*) dei propri confini.

Il secondo dato di contesto che preme segnalare è che lo sviluppo delle tecnologie e dei servizi di intelligenza artificiale è realizzato all'interno di un sistema industriale dominato da grandi soggetti privati (le cd. Big Tech, o GAFAM, etc.), e richiede una enorme quantità di risorse, non solo, economiche, ma anche fisiche e naturali³. Una circostanza, questa seconda, che è in (larga) parte un prodotto della prima, ma che contribuisce anche a consolidarne i contorni, dal momento che – nel contesto attuale – i poteri pubblici non potrebbero nemmeno “competere” con il settore privato, al fine di sviluppare e produrre *in house* tale tecnologia. Con la conseguenza che, con riferimento all'impiego dell'AI al servizio delle funzioni pubbliche, il ricorso all'outsourcing non costituisce un'opzione, ma una soluzione effettivamente necessitata, tenuto conto del contesto⁴.

2. L'AI come caso specifico di IT outsourcing

L'outsourcing costituisce una soluzione consolidata per l'organizzazione e la prestazione di servizi pubblici anche con riferimento ai processi di digitalizzazione di infrastrutture, servizi strumentali, risorse di calcolo funzionali (o comunque posti al servizio) dell'esercizio di funzioni pubbliche⁵. Sotto questo profilo, pertanto, porre a tema la questione del *fornitore dell'algoritmo* in quanto *extraneus* (sotto il profilo soggettivo) rispetto all'amministrazione costituisce una tematica per certi versi (già) tradizionale. E in effetti in letteratura sono significativi i tentativi di trarre indicazioni dall'esperienza dell'outsourcing pubblico nel settore delle

Information Technologies proprio con riferimento a quella specifica tecnologia identificata (in modo ancora molto ampio) in termini di Intelligenza artificiale⁶. Più in generale, si può affermare che secondo la letteratura prevalente⁷ il ricorso all'IA a supporto dell'esercizio di funzioni pubbliche, sembra presentare vantaggi e rischi che sono in buona parte riconducibili – in termini di tassonomia – a quelli già evidenziati, a suo tempo, con riferimento ai processi di digitalizzazione/automazione⁸.

Sul primo fronte, dominano i vantaggi (attesi) in termini di riduzione dei costi, di guadagni in termini di produttività, come pure quelli connessi ad una più sistematica capacità di analisi, così da prevenire o correggere errori, frodi, corruzione e più in generali fenomeni di *malpractice* connessi a spazi di discrezionalità non adeguatamente presidiati. Ma analoghi sono anche i vantaggi attesi in termini di *predisposizione* delle policy: già con riferimento alle precedenti stagioni della informatizzazione, le accresciute capacità conoscitive e di analisi conseguibili mediante lo sfruttamento delle basi di dati erano indicate quali fattori destinati a incidere in modo significativo sulle funzioni di programmazione delle politiche pubbliche. Oggi, tali vantaggi sono ascritti alle inedite modalità di analisi abilitate dall'applicazione di tecniche di *deep learning*, a cominciare ad esempio dai progetti connessi alla c.d. *smart cities*.

Anche sul fronte dei rischi (paventati), non è difficile scorgere alcuni specifici parallelismi e analogie. Ad esempio, è stato posto a tema il grado di calcolabilità (e automazione) del processo decisionale (o anche solo istruttorio), e il rischio di perdita di un grado desiderabile di discrezionalità *soggettiva* nell'esercizio di certe specifiche funzioni. Ancora, il tema della *qualità dei dati di input*

3. CRAWFORD 2021.

4. Infatti, anche qualora disponibile, l'alternativa rappresentata dal software o soluzioni di produzione pubblica o comunque “interna” al sistema pubblico è stata sempre più spiazzata (e rimpiazzata), per effetto di una serie di fattori concomitanti, e tra loro connessi: il progressivo impoverimento delle risorse (umane, oltre che finanziarie) necessarie a tali fini; la presunta neutralità tecnologica delle soluzioni prodotte dal mercato; la preferenza per il ricorso al mercato (perché più efficiente), il tutto entro un paradigma di *Stato minimo* che domina anche con riferimento alle tecnologie digitali (TORCHIA 2023).

5. GANTMAN 2011; MARCO-SIMÓ-PASTOR-COLLADO 2020; POUTVAARA-JORDAHL 2020.

6. DICKINSON-YATES 2023; COLLINGTON 2022.

7. COGLIANESE-LAI 2022; SUN-MEDAGLIA 2019; WIRTZ-WEYERER-GEYER 2019.

8. BERTOLUCCI 2024; OECD 2024.

precede, e di molto, la stagione dell'intelligenza artificiale applicata. Analogo è il tema dell'asimmetria informativa (nel rapporto coi fornitori privati) e quello (connesso) della perdita (o carenza strutturale) di un'adeguata *expertise* all'interno del perimetro pubblico. Analoghi sono, infine, i rischi paventati in termini di effetto netto di sostituzione della forza di lavoro umana.

Alla luce di queste (rilevanti) analogie, ciò che vorremmo evidenziare, dunque, sono quelle che ci appaiono essere le peculiarità (e gli specifici problemi) che caratterizzano quella specifica ipotesi/sottoinsieme/caso, ossia l'impiego dell'AI, entro un più generale contesto di outsourcing degli strumenti e delle infrastrutture di digitalizzazione da parte del settore pubblico.

3. Il potere di agenda del fornitore esterno

In primo luogo, la stessa nozione di outsourcing nel caso dell'intelligenza artificiale andrebbe precisata e contestualizzata, dal momento che il *fornitore esterno* non è solo quel soggetto dal quale l'amministrazione acquista (o acquisisce altrimenti il diritto all'uso di) un determinato software/soluzione *già completo e pronto per essere applicato* (salvo residuali adattamenti/customizzazioni). Va certamente inquadrata entro la prospettiva dell'outsourcing anche l'ipotesi in cui l'amministrazione cooperi "attivamente" alla progettazione della soluzione, insieme e accanto al fornitore, tutte le volte in cui il gap di *expertise* tra i due attori risulti così rilevante da configurare comunque il ruolo del fornitore ben al di là della soglia della mera *strumentalità*, e spesso anche oltre quello della partnership *paritaria* (o dialettica). Detto in altri termini, l'asimmetria informativa (e non solo informativa) che caratterizza questo genere di relazioni è tale da configurare in ogni caso un tasso di "autonomia" decisionale (in termini operativi, come pure di *agency*) in capo al fornitore, anche quando la soluzione (infine) adottata è destinata a operare ben all'interno dei confini soggettivi del soggetto pubblico erogatore del servizio (o titolare della funzione)⁹. Per le ragioni già evidenziate in

apertura, tale specifica situazione non costituisce un'eccezione, bensì la regola (o, quantomeno, la normalità), di talché appare del tutto implausibile immaginare che, nell'implementazione delle soluzioni di intelligenza artificiale propriamente detta, i pubblici poteri (e le pubbliche amministrazioni in particolare) siano configurabili (nel tempo concreto, attuale) come attori pienamente autonomi rispetto ai fornitori; l'intelligenza artificiale non rappresenta, pertanto, uno *strumento pienamente disponibile* agli attori pubblici, i quali sono quindi in qualche modo destinati a subire (in modo più o meno intenso, ma non evitabile) l'*agenda* dei produttori che forniscono loro tali servizi¹⁰.

In secondo luogo (come già sottolineato), il fornitore di IA è strutturalmente un soggetto estraneo all'amministrazione, dal momento che lo sviluppo ed il "dominio" di questa tecnologia appare saldamente di pertinenza di attori (che definirei *imprenditoriali* appare oramai riduttivo) che operano anche in relazione con i pubblici poteri e con le amministrazioni (a diversi livelli) ma che si collocano al di fuori (e ben distanti, sotto il profilo concettuale e deontico) dal relativo perimetro, soggettivo o oggettivo che questo sia.

La combinazione di questi due fattori (l'IA è un "prodotto", una "soluzione", un sistema di organizzazione e sfruttamento della conoscenza che viene fornito all'amministrazione da un soggetto ad essa estraneo, e che è in condizione di influenzarne l'agenda) giustifica quindi l'ipotesi di lavoro: verificare se l'AI abbia specifici caratteri, e quali questi siano, può infatti fornire indicazioni sull'effetto derivante dal suo impiego nell'ambito dell'esercizio delle funzioni pubbliche.

4. Ci sono caratteri intrinseci dell'intelligenza artificiale?

I rischi intrinseci connessi alla tecnologia dell'AI, con specifico riferimento a quelle tecniche di *deep learning* capaci di estrarre ed evidenziare correlazioni, ed utilizzate anche al fine di formulare specifiche inferenze (*predictive AI*), sono noti, e molto dibattuti¹¹. Tra i più dibattuti, vi sono quelli connessi all'*inevitabile* effetto di discriminazione che

9. KUZIEWSKI-MISURACA 2020.

10. Per una lettura radicale di questa asimmetria, tale per cui l'AI può essere controllata solo a mezzo di AI, cfr. HEIDELBERG 2024A; HEIDELBERG 2024B.

11. O'NEIL 2017; CHALLEN-DENNY-PIT et al. 2019.

deriva dalla circostanza che il *deep learning* opera un raggruppamento della popolazione sulla base di correlazioni che – appunto – trascurano questa o quella caratteristica statisticamente marginale (all'interno del gruppo, in ragione del criterio di correlazione operato), con effetti discriminatori più e più volte segnalati. Alcuni ritengono questa una caratteristica *di default*, e quindi ineliminabile/irrimediabile¹²; altri, invece, ritengono che questi limiti possono essere gestiti, sia in termini di mitigazione dei rischi, sia mediante lo sviluppo di un'etica dell'intelligenza artificiale¹³. In particolare, questo secondo approccio assume l'AI come uno strumento neutro (o neutralizzabile, con gli opportuni accorgimenti), e che su questa base esso può essere posto al servizio (in termini di razionalità strumentale) di questa o quella *mission*. Si muove su questa falsariga la recentissima regolamentazione dell'AI elaborata e approvata dall'Unione europea. Infatti, la classificazione delle soluzioni sulla base del rischio comporta che – laddove il livello di rischio non sia ritenuto inaccettabile – esso possa essere *mitigato* o comunque gestito mediante l'applicazione di una serie di meccanismi ed istituti (in particolare: requisiti specifici e obblighi in capo a fornitori e utilizzatori, i c.d. *deployer*)¹⁴.

Per economia di discorso, assumiamo che i rimedi proposti (ad esempio, quelli introdotti dall'*AI Act* dell'Ue) per mitigare e gestire i rischi connessi all'AI siano efficaci, senza per altro ignorare le critiche che sono state mosse in proposito (o, più in generale, in riferimento all'approccio regolatorio così adottato)¹⁵. Ciò perché vorremmo attirare l'attenzione su alcuni elementi caratteristici dell'AI che appaiono ulteriori (o, anche, collaterali) rispetto a quelli presi in considerazione dalla regolamentazione europea, e che pertanto prescindono dalla gestione del rischio così come *ivi* prefigurata

(ovvero, che vengono incisi solo marginalmente da tali rimedi).

In primo luogo, i sistemi di intelligenza artificiale si nutrono di dati, una mole immensa e sempre in aggiornamento. Adottare una soluzione di AI per l'esercizio di funzioni pubbliche non è quindi una soluzione neutra sotto il profilo del modello di business, dal momento che condiziona l'esercizio della funzione alla persistenza di tale sistema (che, anzi, così facendo, contribuisce a stabilizzare), che si fonda sulla produzione, l'accumulazione e il "consumo" dei dati. Ma non è neutra anche sotto un ulteriore, connesso profilo. Infatti, come sottolineato autorevolmente in letteratura¹⁶, il modello di business delle big tech è basato sul *surveillance advertising*, al punto che l'AI è stata definita «a derivative of surveillance»¹⁷. Ciò che è rilevante sotto una molteplicità di aspetti. Da una parte, infatti, l'adozione di soluzioni basate sull'AI comporta anche l'importazione di questo specifico approccio, in quanto in qualche modo connaturato al suo sviluppo e alle sue applicazioni. In secondo luogo, l'adozione di soluzioni basate sull'AI da parte del settore pubblico può, piuttosto, essere letta come l'immissione di questo secondo nel più complessivo *business model* costruito e alimentato dalle big tech, un ulteriore momento del processo di travaso di potere in favore di queste ultime («shift the matrix of social power»)¹⁸.

Sotto altro (ma connesso) profilo, i sistemi di intelligenza artificiale supportano la supremazia della razionalità strumentale, che è propria e costitutiva della logica politica del *neoliberismo*¹⁹. L'importazione di tale logica nell'ambito del settore pubblico non è affatto neutra, dal momento che rischia di incidere in modo significativo su altre, differenti logiche che possono (legittimamente) caratterizzare tanto la formulazione delle policy pubbliche, quanto (in certi contesti) anche

12. TAFANI 2023.

13. AGARWAL-BEYGEZIMER-DUDÍK et al. 2018; HACKER 2018.

14. WÖRSDÖRFER 2024; SCHUETT 2023; NOVELLI-CASOLARI-ROTOLO et al. 2023.

15. TAFANI 2023; LAUX-WACHTER-MITTELSTADT 2024.

16. ZUBOFF 2019.

17. WHITTAKER 2022.

18. DENCİK 2022.

19. MOROZOV 2023; MOROZOV 2019; BIRCH 2020.

lo loro concreta attuazione²⁰. Basti considerare – per riprendere il parallelo con le politiche di digitalizzazione – gli effetti prodotti anche su sistemi caratterizzati da una forte impronta solidaristica. Paradigmatico è, ad esempio, il caso della Danimarca, un paese scandinavo con un cospicuo *welfare state*, a lungo capace di guidare e sostenere il processo di digitalizzazione (le politiche di *egovernment*) secondo il paradigma che potremmo definire dell'*in-house providing*. Tuttavia, con l'ulteriore progressione ed approfondimento dei processi di digitalizzazione (dal 2005 in avanti) il sistema amministrativo danese ha conosciuto un doppio *retrenchment*: quello del *welfare state*, e quello della capacità di progettare, realizzare e gestire *in-house* le iniziative che richiedono una forte *expertise* nel campo delle IT²¹. Queste dinamiche sono tra loro strettamente interrelate. L'impatto di queste politiche sulla natura del *welfare state* (che acquista le sembianze di un *welfare surveillance state*) è stato già messo in evidenza²², insieme alla riconfigurazione dei caratteri della stessa cittadinanza, in quanto cittadinanza digitale, in senso pienamente neoliberista²³.

Va anche notato che in alcune esperienze più mature di *public in-house IT retrenchment*, il tentativo più recente di recuperare margini di capacità progettuale e di expertise da parte del settore pubblico ha prodotto risultati limitati (è il caso dell'UK)²⁴, a testimonianza di un assetto (la predominanza del fornitore privato di servizi IT) che va assumendo caratteri strutturali; caratteri che – con riferimento al sub-settore dell'AI – appaiono consolidati.

Infine, occorre tenere conto di due ulteriori aspetti, che caratterizzano in modo specifico i modi di produzione e riproduzione della conoscenza basati sull'intelligenza artificiale. In primo luogo, il calcolo basato sulla datizzazione di molteplici caratteristiche personali, catturate da dispositivi sempre più pervasivi, nel momento in cui viene applicato a fini predittivi e/o classificatori, finisce per *negare* la dimensione della libertà in quanto capacità di autodeterminazione da parte del singolo, che è invece preso in considerazione come essere statico, riconducibile a questa o quella categoria di appartenenza e trattato (in termini predittivi o regolatori) di conseguenza²⁵. Si tratta di una caratteristica intrinseca della logica dell'AI, che appare collidere con la concezione della persona umana in quanto agente dotato *per definizione* di autodeterminazione, e quindi, sempre per definizione, costitutivamente “non prevedibile”²⁶. Occorre quindi chiedersi se e come sia possibile “depurare” di questo aspetto (che appare determinante) l'AI, al fine di renderla compatibile con il suo impiego nell'ambito dell'esercizio delle funzioni pubbliche. Infine, si deve tenere conto della circostanza – variamente segnalata in letteratura – per la quale i sistemi di intelligenza artificiale tendono a risultare *conservative*, nella misura in cui (essendo alimentati ed allenati sulla base di dati raccolti *nel tempo passato*) tendono a riproporre, riprodurre (e anche, quindi, a consolidare) la realtà così come essa è (o è stata) rappresentata, registrata, colta in quelle informazioni²⁷. L'adozione dei sistemi di AI comporta dunque, in diversa misura (ma irrimediabilmente), la scelta di replicare il passato, occultando e legittimando (dietro la parvenza

20. WANG 2022; ALSHALLAQI 2024.

21. COLLINGTON 2022.

22. JØRGENSEN 2021; HJELHOLT 2024.

23. SCHOU-HJELHOLT 2019; SCHOU-HJELHOLT 2018; HINTZ-DENCIK-WAHL-JØRGENSEN 2018.

24. KATTEL-TAKALA 2021.

25. MATSUMI-SOLOVE 2023.

26. «Claiming to be able to predict human behaviour as precisely as one can predict that the milk in the fridge will go bad is tantamount to treating people as things. It denies the distinction between persons and things, i.e. between one who has rights, and is therefore a subject of the legal system, and one on which rights are exercised, and is therefore an object. This feature of treating people as things is a constitutive characteristic of predictive optimisation systems: the political qualities of such systems are therefore inherent and cannot be altered by any technical design choice» (TAFANI 2024, p. 10).

27. O'NEIL 2017; NUMERICO 2021; ZAJKO 2021.

dell'automazione) ineguaglianza, discriminazioni, squilibri di potere²⁸. Una caratteristica che appare incompatibile (quantomeno) con le potenzialità trasformative ed emancipatorie di un certo modo di intendere il ruolo dei poteri pubblici, nel contesto degli ordinamenti democratici, quelli cioè impegnati nella riduzione delle disuguaglianze e nella effettiva garanzia dei diritti fondamentali.

5. Il funzionario pubblico di fronte all'AI

Un'altra AI è possibile? Forse astrattamente è possibile immaginarla, ma l'AI *reale* oggi è pensata, sviluppata e realizzata secondo uno specifico approccio, che incorpora *by default* certi criteri di pre-comprensione e organizzazione della realtà, piuttosto che altri. In assenza di un'*expertise* "pubblica" da contrapporre a quella privata, l'introduzione di soluzioni di AI nel perimetro pubblico comporta inevitabilmente la necessità di addestrare i funzionari umani ad interloquire in modo appropriato, consoni, efficaci, con tali sistemi. Con la conseguenza che con il termine funzionario esperto, qualificato, *skillato*, si finirà per fare riferimento a quella classe di funzionari che – avendo appreso a interagire in modo coerente e consistente con questi sistemi – avranno assorbito (volenti o nolenti) le relative pre-impostazioni. Voglio dire: più il funzionario viene addestrato (con successo) ad interloquire efficacemente con questo genere di macchine, più esso si allontana dal (modello del) funzionario coerente (invece) con le esigenze del *diritto alla buona amministrazione*²⁹. Si tratterà di un funzionario *meno imparziale* (perché attratto nella specifica, parziale *weltanschauung* insita nell'AI così come effettivamente praticata); un funzionario sempre meno in grado di *rendere conto*³⁰, fornire motivazioni/giustificazioni diverse dalla *razionalità strumentale* così come identificata e controllata dall'AI, anche laddove gli spazi di discrezionalità potrebbero giustificare strategie di azione fondate su presupposti di razionalità e/o ragionevolezza anche differenti dalla sola razionalità strumentale; e questo, anche a prescindere

dalle difficoltà connesse alla *opacità intrinseca* dei sistemi di AI basati sul *deep learning*.

Per apprezzare l'impatto del framework che abbiamo tratteggiato, si prenda il caso delle soluzioni di AI che trattano dati personali. Come previsto dal GDPR, il trattamento dei dati personali da parte di una amministrazione pubblica è legittimato se e nella misura in cui esso risulta *necessario* «per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento»³¹. Ma chi progetta, sviluppa, allena e mette in cantiere i sistemi di AI non è l'amministrazione pubblica (titolare del trattamento), ma piuttosto il fornitore esterno, con tutte le conseguenze del caso, a cominciare dalla capacità di *traslare* nel settore pubblico le precomprensioni, le logiche e i caratteri che sono stati tratteggiati nei paragrafi precedenti. Anche al netto della mitigazione dei rischi (vedi alla voce *AI Act*), resta il fatto che l'AI è messa in opera all'interno di un rapporto fortemente asimmetrico, nell'ambito del quale la capacità *a monte* della parte pubblica di incidere in modo effettivo al fine di plasmare la soluzione o il sistema è estremamente ridotta. Ciò significa (anche) che lo spazio di legittimazione del trattamento, costituito dalla relazione di necessità che intercorre tra la modalità di trattamento di cui sono oggetto i dati personali, e il perseguimento degli interessi pubblici, è effettivamente "riempito" innanzitutto e soprattutto dal fornitore della soluzione di AI, il che comporta che il sistema di trattamento sarà condizionato dalle scelte, esplicite, implicite e latenti, effettuate dal fornitore; rispetto a queste scelte, l'amministrazione-titolare del trattamento non è in condizione di intervenire, sia per mancanza di adeguata *expertise*, sia in ragione dei vincoli legali che proteggono le privative industriali e la proprietà intellettuale del fornitore, sia perché nella maggior parte dei casi non è affatto consapevole della esistenza e della rilevanza di tali spazi di scelta. Questo esempio è anche utile per verificare quale ruolo possa essere giocato, *a valle*, dal funzionario pubblico, secondo l'approccio *human-in-the-loop*. Nella misura in cui le condizioni per un effettivo intervento in

28. MCQUILLAN 2023; VESA-TIERNARI 2023; PADDEN 2022.

29. GALETTA 2005.

30. CRAWFORD-SCHULTZ 2019.

31. PONTI 2023.

funzione di verifica e correzione risultano impegnative³², il funzionario rischia di operare (al più) come fattore di *legittimazione* di un meccanismo decisionale su cui non ha un effettivo controllo³³.

Riferimenti bibliografici

- A. AGARWAL, A. BEYGEZIMER, M. DUDÍK et al. (2018), *A reductions approach to fair classification*, in "Proceedings of the 35th International Conference on Machine Learning", vol. 80, 2018
- M. ALSHALLAQI (2024), *The complexities of digitization and street-level discretion: a socio-materiality perspective*, in "Public Management Review", vol. 26, 2024, n. 1
- M. BERTOLUCCI (2024), *L'intelligence artificielle dans le secteur public*, in "Revue de la littérature et programme de recherche. Gestion et management public", 2024, n. 5
- K. BIRCH (2020), Automated neoliberalism? The digital organisation of markets in technoscientific capitalism, in "New Formations", 2020, n. 100-101
- K. BIRCH (2017), *A Research Agenda for Neoliberalism*, Edward Elgar, 2017
- R. CHALLEN, J. DENNY, M. PITT et al. (2019), *Artificial intelligence, bias and clinical safety*, in "BMJ Quality & Safety", vol. 28, 2019, n. 3
- C. COGLIANESE, A. LAI (2022), *Algorithm vs. Algorithm*, in "Duke Law Journal", vol. 72, 2022
- R. COLLINGTON (2022), *Disrupting the Welfare State? Digitalisation and the Retrenchment of Public Sector Capacity*, in "New Political Economy", vol. 27, 2022, n. 2
- J. CONSTANTINO (2022), *Exploring Article 14 of the EU AI proposal: accountability challenges of the human in the loop when supervising high-risk AI systems in public administration*, 17 August 2022
- K. CRAWFORD (2021), *The atlas of AI: Power, politics, and the planetary costs of artificial intelligence*, Yale University Press, 2021
- K. CRAWFORD, J. SCHULTZ (2019), *AI Systems As State Actors*, in "Columbia Law Review", vol. 119, 2019, n. 7
- L. DENCİK (2022), *The Datafied Welfare State: A Perspective from the UK*, in A. Hepp, J. Jarke, L. Kramp, (eds), "New Perspectives in Critical Data Studies. Transforming Communications - Studies in Cross-Media Research", Palgrave Macmillan, 2022
- H. DICKINSON, S. YATES (2023), *From external provision to technological outsourcing: lessons for public sector automation from the outsourcing literature*, in "Public Management Review", vol. 25, 2023, n. 2
- D.-U. GALETTA (2005), *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 2005, n. 3-4
- S. GANTMAN (2011), *IT Outsourcing in the Public Sector: A Literature Analysis*, in "Journal of Global Information Technology Management", vol. 14, 2011, n. 2
- B. GREEN (2022), *The flaws of policies requiring human oversight of government algorithms*, in "Computer Law & Security Review", vol. 45, 2022
- P. HACKER (2018), *Teaching fairness to artificial intelligence: Existing and novel strategies against algorithmic discrimination under eu law*, in "Common Market Law Review", vol. 55, 2018, n. 4

32. CONSTANTINO 2022.

33. GREEN 2022; PARASURAMAN-MANZEY 2022.

- R.L. HEIDELBERG (2024A), *Artificial Intelligence and the Modern Condition of Expertise*, in "Administration & Society", vol. 56, 2024, n. 1
- R.L. HEIDELBERG (2024B), *What's old is new: AI and bureaucracy*, in "Handbook on Public Policy and Artificial Intelligence", Edward Elgar Publishing, 2024
- A. HINTZ, L. DENCİK, K. WAHL-JØRGENSEN (2018), *Digital citizenship in a datafied society*, John Wiley & Sons, 2018
- M.F. HJELHOLT (2024), *The absorbent digital welfare state: Silencing dissent, steering progress*, in "Journal of Sociology", 22 May 2024
- R.F. JØRGENSEN (2021), *Data and rights in the digital welfare state: the case of Denmark*, in "Information, Communication & Society", vol. 26, 2021, n. 1
- R. KATTEL, V. TAKALA (2021), *Dynamic capabilities in the public sector: The case of the UK's Government Digital Service*, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2021/01)
- M. KUZIEMSKI, G. MISURACA (2020), *AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings*, in "Telecommunications policy", vol. 44, 2020, n. 6
- J. LAUX, S. WACHTER, B. MITTELSTADT (2024), *Trustworthy artificial intelligence and the European Union AI act: On the conflation of trustworthiness and acceptability of risk*, in "Regulation & Governance", vol. 18, 2024, n. 1
- J.M. MARCO-SIMÓ, J.A. PASTOR-COLLADO (2020), *IT Outsourcing in the Public Sector: A Descriptive Framework from a Literature Review*, in "Journal of Global Information Technology Management", vol. 23, 2020, n. 1
- H. MATSUMI, D.J. SOLOVE (2023), *The Prediction Society: AI and the Problems of Forecasting the Future*, GWU Legal Studies Research Paper No. 2023-58
- D. MCQUILLAN (2022), *Resisting AI: an anti-fascist approach to artificial intelligence*, Policy Press, 2022
- E. MOROZOV (2023), *The True Threat of Artificial Intelligence*, in "International New York Times", 30 June 2023
- E. MOROZOV (2019), *Capitalism's new clothes*, in "The Baffler", 4 February 2019
- C. NOVELLI, F. CASOLARI, A. ROTOLO et al. (2023), *Taking AI risks seriously: a new assessment model for the AI Act*, In "AI & Soc", 2023
- T. NUMERICO (2021), *Big data e algoritmi: Prospettive critiche*, Carocci, 2021
- C. O'NEIL (2017), *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy*, Crown, 2017
- OECD (2024), *Governing with Artificial Intelligence: Are governments ready?*, OECD Artificial Intelligence Papers n. 20, OECD Publishing, 2024
- M. PADDEN (2023), *The transformation of surveillance in the digitalisation discourse of the OECD: a brief genealogy*, in "Internet Policy Review", vol. 12, 2023, n. 3
- R. PARASURAMAN, D.H., MANZEY (2010), *Complacency and Bias in Human Use of Automation: An Attentional Integration*, in "Human Factors: The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society", vol. 52, 2010, n. 3
- J. PECK (2010), *Constructions of Neoliberal Reason*, Oxford University Press, 2010
- B. PONTI, (2023), *Attività amministrativa e trattamento dei dati personali: gli standard di legalità tra tutela e funzionalità*, FrancoAngeli, 2023

- P. POUTVAARA, H. JORDAHL (2020), *Public sector outsourcing*, in "IZA World of Labor", 2020, n. 65
- J. SCHOU, M. HJELHOLT (2019), *Digitalizing the welfare state: citizenship discourses in Danish digitalization strategies from 2002 to 2015*, in "Critical Policy Studies", vol. 13, 2019, n. 1
- J. SCHOU, M. HJELHOLT (2018), *Digital citizenship and neoliberalization: governing digital citizens in Denmark*, in "Citizenship Studies", vol. 22, 2018, n. 5
- J. SCHUETT (2023), *Risk Management in the Artificial Intelligence Act*, in "European Journal of Risk Regulation", 2023
- T.Q. SUN, R. MEDAGLIA (2019), *Mapping the challenges of Artificial Intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare*, in "Government Information Quarterly", vol. 36, 2019, n. 2
- D. TAFANI (2024), *Do AI systems have politics? Predictive optimisation as a move away from the rule of law, liberalism and democracy*, in "Bollettino telematico di filosofia politica", 2024
- D. TAFANI (2023), *Predictive optimisation systems do not work, and they infringe rights. So why do we use them?*, in "Journal of Law, Market & Innovation", vol. 2, 2023, n. 3
- L. TORCHIA (2023), *Lo Stato digitale*, il Mulino, 2023
- M. VESA, J. TIENARI (2022), *Artificial intelligence and rationalized unaccountability. Ideology of the elites?*, in "Organization", vol. 29, 2022, n. 6
- G. WANG, S. XIE, X. LI (2024), *Artificial intelligence, types of decisions, and street-level bureaucrats: evidence from a survey experiment*, in "Public Management Review", vol. 26, 2024, n. 1
- M. WHITTAKER (2022), *A Message from Signal's New President*, September 6, 2022
- B.W. WIRTZ, J.C. WEYERER, C. GEYER (2019), *Artificial Intelligence and the Public Sector - Applications and Challenges*, in "International Journal of Public Administration", vol. 42, 2019, n. 7
- M. WÖRSDÖRFER (2024), *Mitigating the adverse effects of ai with the European Union's artificial intelligence act: Hype or hope?*, in "Global Business and Organizational Excellence", vol. 43, 2024
- M. ZAJKO (2021), *Conservative AI and social inequality: conceptualizing alternatives to bias through social theory*, in "AI & SOCIETY", vol. 36, 2021, n. 3
- S. ZUBOFF (2019), *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, PublicAffairs, 2019