

PIERPAOLO FORTE

Professore Ordinario presso il Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi  
Quantitativi (DEMM) dell'Università degli Studi del Sannio – Benevento  
*pieforte@unisannio.it*

## **RIFLESSIONI SULL'AUTONOMIA REGIONALE AL TEMPO DELLA SOCIETÀ TECNOLOGICA**

### **REFLECTIONS ON REGIONAL AUTONOMY IN THE AGE OF TECHNOLOGICAL SOCIETY**

#### SINTESI

Lo scritto esamina alcuni aspetti dell'autonomia regionale nell'epoca delle transizioni tecnologiche, con particolare attenzione alla distribuzione della capacità decisionale pubblica, tenendo presenti le propensioni delle tecnologie alla standardizzazione, e alla centralizzazione, che tendono a ridurre la contemplazione delle pluralità, delle diversità, delle peculiarità, insomma dell'essenza stessa, della ragione fondante del riconoscimento di potestà decisionali autonome.

#### ABSTRACT

The paper examines some aspects of regional autonomy in the era of technological transitions, with particular attention to the distribution of public decision-making capacity, bearing in mind the propensity of technologies to standardization, and to centralization, which tend to reduce the contemplation of varieties, diversities, peculiarities, in short, of the very essence, of the founding reason for the recognition of autonomous decision-making powers.

PAROLE CHIAVE: Regioni – Regionalismo – Pluralismo – Sussidiarietà – Tecnologia – Standard  
KEYWORDS: Regions – Regionalism – Pluralism – Subsidiarity – Technology – Standard

Indice: 1. Premessa; 2. Standardizzazione tecnologica; 3. Standard tecnologici e autonomia regionale; 4. Una questione di legalità; 5. Le macchine non soffrono: l'irriducibilità della politica.

### **1. Premessa**

Gli studi volti a comprendere il “principio autonomistico”, collocato in testa alla Costituzione della Repubblica italiana, tra i suoi principi fondanti, e dunque elemento della forma dello Stato costituzionale repubblicano, ci hanno aiutato a comprendere che, accanto ad un nucleo essenziale, esso reca alcuni anelli, come quelli che ruotano attorno a Saturno, che pur condividendo lo spirito del principio, sono in realtà fatti di materia diversa.

L'autonomia territoriale, per quanto espressione semanticamente imprecisa, ha però una propensione di fondo abbastanza chiara: riconoscere ed esaltare la poliedricità dei connotati territoriali della Repubblica, e perciò inclinare,

anche sul piano istituzionale, al pluralismo, cioè ad una condizione, come ben è stato detto, di “unità-autonomia (o, se si preferisce altrimenti dire, di autonomia-unità)”<sup>1</sup>.

Dentro l'art. 5 della Costituzione convivono perciò diverse tematiche, chiamate con vari nomi<sup>2</sup>, riconducibili ad una tendenza, per un verso, a moltiplicare i luoghi decisionali, e per altro a volgere verso il basso le loro capacità operative, una propensione che, con l'evoluzione delle conoscenze e la sofisticazione dovuta alla complessità aumentata del nostro tempo, è cresciuta, si è arricchita di elementi, ed è anche transitata verso la sussidiarietà, una tecnica di distribuzione dei poteri decisionali in forme di governo multilivello.

La convivenza nel medesimo articolo costituzionale col principio autonomistico, perciò, ha favorito una sorta di specializzazione del concetto di decentramento, che riguarda prevalentemente la distribuzione di quota parte di capacità gestionale, di raggio d'azione attuativa nell'esercizio di funzioni amministrative, la cui identificazione ed il cui indirizzo rimane però affare centrale, e dunque materia decisionale dei centri politici statali (e, *mutatis mutandis*, regionali, in confronto alle autonomie locali). Affrancato dai contenuti e dai valori

---

1 A. RUGGERI, *Sovranità statale e autonomia regionale: Quale il senso della loro distinzione, secondo modello come pure secondo esperienza?*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2024, 627; più remoti, tra molti altri, F. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa cit.*, spec. 67 e s.; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 81.

2 G. ROLLA, *L'autonomia delle collettività territoriali. Profili costituzionali*, Milano, 2008, 37, evidenzia il rischio di “dispersione terminologica” per la difficoltà di rendere l'autonomia “difficilmente distinguibile da altre figure contigue”; ma anche del decentramento, a lungo, non si è avuta “un'idea chiara e precisa di ciò che si intende con la parola indicare” (SANTI ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enc. Giur. It.*, IV, 1897, IV, ora in *Id.*, *Scritti minori*, raccolti e pubblicati a cura di G. ZANOBINI, Milano, Giuffrè, 1950, vol. II, 50 ss.). Dal punto di vista concettuale e definitorio, in effetti, la letteratura – non solo italiana – più risalente (politica, oltre che giuridica: M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in *AA.VV.*, *Problemi di amministrazione pubblica*, Bologna, 1958, 155, ora in *Scritti*, IV, Milano, 2004, 154, ricorda come il “nel secolo scorso il decentramento della pubblica amministrazione fu iscritto nei programmi politici di tutti i partiti progressisti”) aveva usato l'espressione “decentramento” con una pluralità di contenuti concettuali, che quasi sempre comprendevano le istanze che, oggi, definiremmo autonomistiche, spesso addirittura connesse a valori epistemologici di libertà. Su ciò, si veda la lucida ricostruzione di G. BERTI, *Commento all'art 5*, in in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione, I principi fondamentali*, Roma – Bologna, 1975, spec. 283 e ss.; ancora, più di recente, cfr. F. GULLO, *Indagini storiche e spunti ricostruttivi in ordine al principio costituzionale del decentramento amministrativo*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975, 660, ritiene quella dell'art. 5 sia “espressione di un disegno organizzativo unitario”. F. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa cit.*, *passim*, dimostra come la preponderante dottrina straniera abbia trattato il decentramento come fenomeno riguardante essenzialmente gli enti autonomi locali. Si veda, infine, P. AIMO, *L'idea di autonomia nelle riviste giuridiche (1946–1953)*, in P.L. BALLINI (a cura di), *Le autonomie locali dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, 3 ss.. Non ci si diffonde, qui, sull'equivoco ricorso alla cd. autarchia, un malinteso utilizzo del termine filosofico greco ‘αὐτάρκεια’ (autosufficienza), facile da confondere, però, con “αὐταρχία” (cioè, nelle fonti, ‘autocrazia’ o ‘dominio assoluto’). Si v., al riguardo, G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, I, Milano, Giuffrè, 1998, 679 ss..

del principio autonomistico, e dal riparto delle attribuzioni tra le componenti della Repubblica, transitati col testo costituzionale nell'autonomia e nella sussidiarietà, il decentramento propriamente amministrativo può rispondere ad altra esigenza, più tecnica ed organizzativa, che in un contesto in cui vige la distinzione tra potestà (e responsabilità) politiche e gestioni (e responsabilità) amministrative, attiene a preservare la funzione dell'amministrazione, della sua capacità di leggere la realtà sociale in termini anche minuti, persino individuali, e sempre aggiornati, e gli interessi nella loro identità concreta ed attuale, adattandovi la misura delle decisioni pubbliche<sup>3</sup>. E di conseguenza è principio che tende a preservare le tecniche e gli istituti propriamente amministrativi della decisione pubblica, connotati dai profili partecipativi direttamente desumibili dall'art. 4 Cost., e da quelli dell'imparzialità efficiente dell'art. 97 Cost.<sup>4</sup>.

3 In sostanza, in questa formula il decentramento si limita ad "aver di mira solo il buon esercizio della funzione amministrativa", nell'attuazione degli indirizzi dell'ente territoriale centrale: R. LUCIFREDI, *Decentramento amministrativo*, in *Nss. Dig. It.*, Torino, 1964, V, 248, ancorché consentisse una struttura degli uffici amministrativi, di tutta l'amministrazione, distribuita sul territorio, cosa che, già da sé, aveva serie ed importanti implicazioni: cfr. le riflessioni di M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo* cit., (sua è la nota definizione del decentramento come *formula organizzatoria*). Come altrove ho provato a dimostrare, la distanza tra autonomia e decentramento si misura sul fatto che in un'organizzazione istituzionale meramente decentrata, la rappresentatività, cioè la capacità decisionale in senso politico, è riservata agli organi di strutture centrali, e a quelli locali, come ai cittadini ed alle loro organizzazioni di rilievo locale, è rimessa, al massimo, l'esponenzialità, che consente agli organi decentrati, ed ai decisori centrali rappresentativi, una più consapevole percezione della realtà di quel territorio utile ad ottenere una decisione altrui più appropriata. Ma in un tale contesto la decisione strategica, gli indirizzi, la politica, stanno nell'ente territoriale centrale e dunque sono attribuiti, in ragione di rappresentanza, ai suoi organi, non a quelli degli enti locali. In uno Stato meramente decentrato, verrebbe da dire, il territorio è solo quello centrale (nazionale, regionale), e l'ente territoriale, in senso proprio, quello rappresentativo in senso politico, non è locale. Con parole diverse, aveva già notato il fenomeno F. BENVENUTI, *L'Ordinamento Repubblicano*, Padova, Cedam, 1996, 66.

4 Infatti il decentramento propriamente amministrativo, affrancato dai contenuti e dai valori del principio autonomistico, e dunque svuotato del contenuto e della forza di autogoverno, transitati col testo costituzionale nell'autonomia, può rispondere ad altra esigenza, più tecnica ed organizzativa, connessa alla distribuzione dei poteri tra gli uffici pubblici, alla distinzione tra potestà (e responsabilità) politiche e gestioni (e responsabilità) amministrative, e dunque attiene a definire le modalità più accurate per la decisione pubblica, volto a preservare la funzione dell'amministrazione, quale potere capace di leggere la realtà sociale in termini sempre aggiornati, e gli interessi nella loro identità concreta ed attuale, adattandovi la misura delle decisioni pubbliche. E di conseguenza è principio che tende a preservare le tecniche e gli istituti propriamente amministrativi della decisione pubblica, connotati dai profili partecipativi direttamente desumibili dall'art. 4 Cost., e da quelli dell'imparzialità efficiente dell'art. 97 Cost.. *Amplius* in P. FORTE, G. PALMA, G. DI FIORE, *L'amministrazione partecipata e decentrata come valore intangibile per leggi e regolamenti*, in *Annuario dell'Associazione dei Professori di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2005, *passim*. Il tema era già presente all'epoca dei lavori dell'Assemblea costituente: più volte il Presidente della sottocommissione Ruini, nel descrivere l'allora terzo comma dell'articolo 106 (ciò che sarebbe diventato il secondo del 5 Cost.), ne fondava la ragione e l'intento concludendo, in sintesi, che il Parlamento non avrebbe dovuto più fare "leggi di vecchio tipo, minute e particolareggiate". Cfr. Atti dell'Assemblea costituente – seduta del 27 giugno 1947, 5201. per una accurata ricostruzione anche storica del concetto, cfr. E. BALBONI, *Decentramento amministrativo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1997, 515; G. DE MARTIN, *Decentramento amministrativo*, in *Nss. Dig. It.*, A, Torino 1980, spec. 1000 e ss.; su questa peculiare capacità dell'amministrazione cfr., fra tanti, M. BOMBARDELLI, *Decisioni e*

Queste brevi riflessioni intendono provare a collocare il quadro degli argomenti che, intorno all'autonomia regionale, stanno nell'art. 5 Cost. (e dunque anche la sussidiarietà, il decentramento, la devoluzione, la de-concentrazione, la localizzazione), nella stagione che il mondo sta vivendo, connotata pervasivamente dalle tecnologie, che invadono inevitabilmente non solo i mercati, la vita individuale e collettiva delle persone, ma anche gli ambiti della politica, delle istituzioni, e della pubblica amministrazione. Ed è proprio alla distribuzione della capacità decisionale pubblica, ed al suo trattamento tecnologico, che, perciò, sarà prevalentemente rivolta l'attenzione.

## 2. Standardizzazione tecnologica

Delle numerosissime connotazioni rilevanti delle tecnologie, qui esamineremo solo alcuni tratti, prendendo in considerazione, in particolare, le propensioni che esse inevitabilmente comportano alla standardizzazione<sup>5</sup>, e perciò alla centralizzazione. Tutti i metodi usati da sistemi tecnologici, in effetti, hanno una tale tendenza; a partire dal digitale, che usa strutture standardizzate non solo nei supporti, ma anche nel trattamento dei testi e delle immagini, proseguendo nel maneggio dei dati<sup>6</sup>, nella gestione dei data-centers, fino a giungere ai sistemi alla sedicente intelligenza artificiale, c'è sempre una spinta alla concentrazione, alla uniformità, agli standard, non foss'altro che per ragioni di interoperabilità, il che, non credo vada dimostrato, pone problemi in confronto

---

pubblica amministrazione. *La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino, 1996

<sup>5</sup> In argomento, per tutti, si v. Z. HU, E. P. XING, *Toward a "Standard Model" of Machine Learning*, in *Harvard Data Science Review*, 4(4), 2022: <https://doi.org/10.1162/99608f92.1d34757b>: "It is a constant desire and aspiration to search for a standardized ML formalism that unifies the distinct learning principles, much like the Standard Model in physics, to gain a more holistic understanding of the diverse paradigms and algorithms, lay out a blueprint permitting fuller and more systematic exploration in the design and analysis of new algorithms, and eventually serves as a vehicle toward panoramic machine learning capable of integrating all available information (data, knowledge, constraints, reward, adversary, etc.) in learning and thus applicable to all problems". La Commissione Europea ha adottato il 25 maggio 2023 la Decisione C(2023)3215 - Standardisation request M/5932 con la quale ha affidato agli Enti di normazione europei CEN e CENELEC la redazione di norme tecniche europee per i sistemi di intelligenza artificiale conformi all'AI Act. L'attività di normazione tecnica condotta da questi organismi riuniti (Joint Technical Committee -JTC 21 "Artificial Intelligence"), prevede lo sviluppo di standard tecnici per i requisiti di: gestione del rischio, qualità e governance dei dati, logging e tracciabilità, documentazione tecnica, trasparenza, supervisione umana, accuratezza, robustezza e sicurezza cibernetica.

<sup>6</sup> La definizione di dato è recata, tra altri, dal Regolamento (UE) 2022/868 del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati (che modifica il regolamento (UE) 2018/1724), e nel Regolamento (UE) 2023/2854 del 13 dicembre 2023, riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (il quale a sua volta modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828). In entrambi i testi normativi, l'art. 2, n. 1, definisce il dato come "qualsiasi rappresentazione digitale di atti, fatti o informazioni e qualsiasi raccolta di tali atti, fatti o informazioni, anche sotto forma di registrazione sonora, visiva o audiovisiva". Al riguardo, è stato osservato come tale normativa "accentua l'idea della 'codifica' di stati del mondo tramite rappresentazione digitale": così, G. RESTA, *Pubblico, privato, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, in *Rin. Trim. Dir. Pubbl.*, 2022, 975.

al movente del principio autonomistico<sup>7</sup>.

Ed infatti, si fa presto a notare che tutti i sistemi tecnologici, quali più e quali meno, sono anche tendenzialmente centristi, ovvero sospingono la decisione (e la gestione delle varie funzioni che la supportano) verso luoghi centrali, non foss'altro perché è così, centralmente, che vengono concepiti, progettati, ed anche verificati, validati, e sorvegliati; ed è così, centralmente, perciò, che si formano i modelli, le loro codificazioni, i loro addestramenti e gli assestamenti progressivi, e perciò è così, molto centralmente, che vengono anche gestiti i loro impieghi, quando cioè si fanno amministrazione pubblica.

Poco importa, ai nostri fini, se questi punti centrali di elaborazione, programmazione, addestramento, e sorveglianza sul funzionamento, sia pubblico o, come per lo più accade, al momento, anche nell'automazione di funzioni pubbliche, privato; è indubbiamente una delle cifre del fenomeno, che lascia dubitare delle possibilità di cattura degli uffici e dei loro compiti, dunque uno dei temi più caldi della transizione tecnologica in ambito pubblico, ma in questa sede può essere, precariamente, trascurato.

E ciò perché in questione è, qui, la meccanica, la dimensione strutturale, la distribuzione delle quantità e delle qualità decisionali tra comunità, e istituzioni che le rappresentano, ed una discussione di questo tipo può incentrarsi sulla dimensione degli interessi in gioco, o persino prescindere da dati e considerazioni reali, avere un carattere, per dir così, pregiudiziale, quando si dà per scontato che la decisione "appartenga" ad in certo gruppo per natura, per assunto, corroborato da disposizioni normative che sembrano avvalorarlo.

Ma è facile notare come, in confronto alla transizione tecnologica, le questioni strutturali relative alla distribuzione delle capacità decisionali di tipo istituzionale non sono incentrate tanto sulla relazione località/nazionalità, e nemmeno sul pluralismo politico, sulla dimensione dei gruppi rappresentati, insomma sugli aspetti, per dir così, territoriali del tema; per comprendere il fenomeno occorre andare al cuore di questi argomenti, laddove cioè viene in rilievo, anzitutto, la capacità tecnica, l'expertise, e il possesso, la disponibilità o la capacità di procacciarsi le risorse (economiche, cognitive, inventive, distributive) sufficienti per essere in grado di affrontare i problemi ed assumere decisioni in termini tecnologicamente appropriati, consapevoli, funzionanti, efficaci<sup>8</sup>, ef-

---

<sup>7</sup> Solo per richiamo, basterà menzionare A. RUGGERI, *Pluralismo assiologico, pluralismo istituzionale, integrazione di sistemi*, in *dirittifondamentali.it*, 2015, 8 s.: "Si pensi dunque all'autonomia di cui sono dotate le Regioni in rapporto allo Stato. Ebbene, essa varia da una materia all'altra, non soltanto per il fatto della loro appartenenza a tipi diversi di autonomia ma anche con riguardo a materie inerenti al medesimo tipo (ad es., quelle soggette a disciplina posta in esercizio di potestà legislativa concorrente), per ciascuna di esse l'assetto derivante dal modo con cui stanno in rapporto le norme statali e quelle regionali variando in ragione della natura degli interessi che fanno capo alle materie stesse. [...] Non c'è, insomma, uno standard suscettibile di meccaniche ed uniformi applicazioni ma tanti modi di essere e di inverarsi sia dei principi che delle regole" (enfasi aggiunta).

<sup>8</sup> Rileva "il particolare bisogno, in Italia, di un approccio che guardi all'efficienza delle norme e degli istituti", per il quale diventano essenziali domande del tipo "quale delle diverse autorità è in grado di procurarsi a minor costo le informazioni necessarie e di elaborarle, in

fettivi<sup>9</sup>. L'adeguatezza è insomma il fattore sostanziale di legittimazione dei sistemi di automazione della decisione pubblica, che finisce coll'essere rilevante per le definizioni formali, se si discuta dell'allocazione di una capacità decisionale (legislativa, di governo, amministrativa) in ordine ad essa, se sia preferibile cioè che nelle varie tematiche della transizione tecnologica a decidere siano organi di enti continentali, statali, regionali o locali<sup>10</sup>.

Non sorprende, allora, rinvenire una chiara tendenza alla centralizzazione nell'impostazione dell'AI Act europeo, farcito com'è di competenze centrali a livello dell'Unione europea<sup>11</sup>, autorità nazionali "uniche" (oltre ad "autorità nazionali competenti", ad esempio, si prevede un "punto di contatto unico" in ogni paese membro<sup>12</sup>). Ma questo è solo l'aspetto più palese del fenomeno,

---

modo da pervenire all'assunzione delle decisioni più efficienti?", S. CASSESE, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 324, che richiama F. DENOZZA, *Norme efficienti. L'analisi economica delle regole giuridiche*, Milano, Giuffrè, 2002. In termini epistemici, il richiamo sembra risuonare dell'approccio di E. BETTI, *Teoria generale dell'interpretazione*, corretta ed ampliata da C. CRIFÒ, Milano, 1990, 790 ss., dell'"intendere per decidere": "con la conoscenza è in giuoco anche la direttiva per l'azione" (*ibidem*, 792). Per l'impossibilità di accedere con metodo scienziato alla intera esperienza della conoscenza, invece, e per l'unità circolare del comprendere ed applicare, cfr. H.G. GADAMER, *Verità e metodo*, trad. it. Milano, 1986, 360 ss., in un'inclinazione definita "vocazione nichilista dell'ermeneutica" dal traduttore di quell'edizione, G. VATTIMO, *Oltre l'interpretazione*, Roma – Bari, 1994, 45. Su tutto ciò, da ultimo, cfr. F. PETRILLO, *La decisione giuridica. Politica, ermeneutica e giurisprudenza nella teoria del diritto di Emilio Betti*, Torino, 2005, e G. DI CESARE, *Gadamer*, Bologna, 2007; per un approccio per nulla nichilista, ed anzi attento all'ultrarazionale nella conoscenza cfr. W. PAULI, *L'influsso delle immagini archetipe sulla formazione delle teorie scientifiche di Keplero*, trad. it. in ID., *Psiche e natura*, Milano, 2006, 57 ss; per gli approcci complementaristi che vorrebbero che ogni scienza, quando non riesce ad essere produttiva su di un argomento, debba ricorrere ad altra, cfr. G. DEVERAUX, *Saggi di etnopsicanalisi complementarista* trad. it., Milano, 1975, 11; e, sul fronte giuridico, si vedano le riflessioni di W. GASPARRI, *Conoscenza e decisione nella valutazione della ricerca scientifica. Esperienze giuridiche europee a confronto*, in *Dir. Pubbl.*, 2008, 197; per una considerazione del ruolo dell'intuizione nei processi cognitivi, che ha fulcro principale nella ragionevolezza, capace di qualificazione della validità di atti e comportamenti di rilievo costituzionale, A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2° ed. 2001, 154 ss..

9 M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 747 ss.; M. D'ALBERTI, *L'effettività e il diritto amministrativo*, Napoli, 2011.

10 L'adeguatezza come condizione strumentale per l'effettivo esercizio dell'autonomia è ben messa in luce da G. VESPERINI, *I poteri locali*, I, Roma, 1999, 307.

11 Si v. il Considerando 148 dell'AI Act, nel quale è chiaramente presentato un "quadro di governance che consenta di coordinare e sostenere l'applicazione dello stesso a livello nazionale, nonché di sviluppare capacità a livello dell'Unione e integrare i portatori di interessi nel settore dell'IA"; e perciò anzitutto "di coordinare e sviluppare competenze centrali a livello dell'Unione; si v. in conseguenza, la sezione 1 del Capo VII del Regolamento, rubricato esplicitamente "Governance", che disciplina, appunto, l'Ufficio per l'IA (Articolo 64, ancorché esso sia stato già istituito con decisione della Commissione C (2024) 390 del 24 gennaio 2024), il Consiglio europeo per l'intelligenza artificiale (Articolo 65), un Forum consultivo (Articolo 67), un Gruppo di esperti scientifici indipendenti (Articolo 68).

12 Articolo 70 AI Act, rubricato "Designazione delle autorità nazionali competenti e dei punti di contatto unici": "Ciascuno Stato membro istituisce o designa come autorità nazionali competenti ai fini del presente regolamento almeno un'autorità di notifica e almeno un'autorità



giacché, poi, una parte molto rilevante dell'intera strategia normativa dell'AI Act consiste nel ricorso alla standardizzazione, se solo si pensi al ruolo che vi hanno la Banca dati dell'UE per i sistemi di IA ad alto rischio (Art. 71 AI Act), le "norme armonizzate" (e, in conseguenza, le organizzazioni europee di normazione che le emanano<sup>13</sup>), e le "specifiche comuni" che, in mancanza, possono esse adottate dalla Commissione Europea, il cui rispetto consente la conformità legale, e dunque l'impiego nel territorio dell'Unione, dei sistemi di AI ad alto rischio (artt. 40 e 41 AI Act).

È l'approccio già seguito dalla normativa europea per garantire sicurezza dei prodotti, che cerca di limitare le disposizioni legislative ai "requisiti essenziali", lasciando i dettagli tecnici, appunto, agli standard armonizzati europei, prodotti dalle organizzazioni europee di standardizzazione (ESO) a sostegno ed integrazione della legislazione dell'armonizzazione dell'Unione<sup>14</sup>.

Per quanto sia metodo non privo di problemi<sup>15</sup>, non è questa la sede per discutere dei sistemi di cd. "meta-regolamentazione"<sup>16</sup>, la tecnica normativa con cui le organizzazioni regolamentate vengono indotte, mediante misure

---

di vigilanza del mercato. Tali autorità nazionali competenti esercitano i loro poteri in modo indipendente, imparziale e senza pregiudizi, in modo da salvaguardare i principi di obiettività delle loro attività e dei loro compiti e garantire l'applicazione e l'attuazione del presente regolamento. I membri di tali autorità si astengono da qualsiasi atto incompatibile con le loro funzioni. A condizione che siano rispettati detti principi, tali compiti e attività possono essere svolti da una o più autorità designate, conformemente alle esigenze organizzative dello Stato membro".

<sup>13</sup> regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012.

<sup>14</sup> L'obiettivo è quello di creare un sistema giuridico armonizzato che garantisca, da una parte, la libera circolazione dei prodotti all'interno dell'Unione europea, dall'altra, un elevato e uniforme livello di sicurezza per i consumatori europei. Accanto ad alcune disposizioni generali (come il Regolamento CE n. 765/2008, relativo all'accreditamento e alla sorveglianza della commercializzazione, la Decisione n. 768/2008/CE, che istituisce un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti, e il Regolamento CE n. 764/2008 per rafforzare il mercato interno per un'ampia gamma di altri prodotti non soggetti all'armonizzazione dell'UE), perciò, vi sono poi numerose fonti riferiti ad ambiti specifici (per alcune di tali normative di armonizzazione, si v. l'allegato I del regolamento (UE) 2019/1020). Gli ESO, (European Standardisation Organisations: Regolamento (EU) 1025/2012), sono il Comitato europeo di standardizzazione (CEN), il Comitato europeo di standardizzazione elettrotecnica (CENELEC) e l'Istituto europeo degli standard delle telecomunicazioni (ETSI).

<sup>15</sup> N. A. SMUHA, K. YEUNG, *The European Union's AI Act. Beyond Motherhood and Apple Pie?*, in N. A. SMUHA (a cura di), *The Cambridge Handbook of the Law, Ethics and Policy of Artificial Intelligence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2025, 255, dispiegano diverse ragioni per essere scettici sull'efficacia del regime di marcatura CE di fornire protezioni significative ed efficaci per coloro che usano prodotti e servizi di AI.

<sup>16</sup> K. YEUNG, S. RANCHORDAS, *An Introduction to Law and Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2025; In letteratura italiana, c'è chi parla di "sub-sistema legislativo" (R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine una prospettiva "quantistica"*, Milano, Franco Angeli, 72, che rileva anche un "sub-sistema giudiziario", chiamato – più tradizionalmente – ad "assicurare ogni persona il godimento dei diritti che la legge le riconosce"), "sussidiarietà della fonte legislativa" (F. CORTESE, S. PANASA, *Dalla bioetica al biodiritto: sulla giuridificazione di interessi scientificamente e tecnologicamente condizionati*, in *Riv. AIC*, n. 5/2015, 14 e 16), e "formanti e meta-formanti normativi", come fa Cons. Stato, V, 11 marzo 2005 n. 1023.

variegate, e talora obblighi giuridicamente vincolanti, che richiedono loro di stabilire e mantenere sistemi di controllo interno che soddisfino obiettivi legali ampiamente specificati, verificati.

E nemmeno è il caso di diffondersi troppo sulla natura degli standard, e sul più generale fenomeno dell'ampliamento dei centri e delle fonti di produzione giuridica, di codici, linee guida, indicatori e modelli di condotta, generati da agenti pubblici, privati o misti, capaci di operare su scala sovra nazionale con regole, non necessariamente vincolanti, ma di fatto efficaci<sup>17</sup>.

Il ricorso a standard, e a metodi analoghi di accertamento di conformità di prodotti, beni e servizi, è una vera e propria strategia politica cui si fa ampio ricorso negli ultimi anni<sup>18</sup>, anche per le possibilità di definire e formalizzare “grammatiche comuni”<sup>19</sup> in tematiche universali, che perciò non hanno, e difficilmente possono avere, una fonte unica del diritto tradizionale, sebbene ci siano molte evidenze empiriche che non sia priva di debolezze e rischi, non tanto per pur clamorosi casi di immissione sul mercato di beni privi della qualità certificata, talora persino dannosi, e nemmeno perché, nel tempo, può tendere ad

17 Il fenomeno è ampiamente studiato, ed ha concorso a dar vita ad una vera e propria scuola di pensiero, che dai processi di globalizzazione, dalle interdipendenze tra gli Stati nell'«arena pubblica», trae indicazioni per l'ipotesi di un diritto amministrativo globale; in Italia, si v. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, Laterza, 2002; ID., *Lo spazio giuridico globale*, Bari, Laterza, 2003; ID., *Il diritto amministrativo globale: una introduzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 331 ss.; ID., *Advanced introduction to Global Administrative Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2021; G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali*, Bologna, il Mulino, Bologna, 2009, 16 ss.; J.-B. AUBY, *Globalisation et droit public*, in *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, Parigi, Dalloz, 2001, 135 ss.; S. BATTINI, *I due grandi dualismi alla prova del diritto (amministrativo) globale*, in *Il declino della distinzione fra diritto pubblico e diritto privato*, a cura di G.A. Benacchio e M. Graziadei, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 101 ss.; F. PACINI, *Ai confini della normatività. Hard Law e soft law in «tempi difficili»*, [https://www.gruppodipisa.it/images/convegni/2022\\_Convegno-Firenze/Fabio\\_Pacini\\_-\\_Ai\\_confini\\_della\\_normativita.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/convegni/2022_Convegno-Firenze/Fabio_Pacini_-_Ai_confini_della_normativita.pdf); S. BATTINI, G. D'AURIA, G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, A. MASSERA, B.G. MATTARELLA, G. NAPOLITANO, A. SANDULLI, L. TORCHIA E G. VESPERINI, *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Milano, Giuffrè, 2008.

18 Secondo L. BUSH, *Standards: Recipes for Realities*, Boston, The MIT Press, 2011, 13, “standards are intimately associated with power”; ma si v. già A. FALZEA, *Gli standards valutativi e la loro applicazione*, in ID., *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica. Teoria generale del diritto*, I, Milano, Giuffrè, 1999, 400 ss., che rilevava il carattere elastico e flessibile degli standard giuridici, e la capacità di adeguare il diritto alle mutevoli esigenze della società, coniugando valori condivisi con la realtà e le sue evoluzioni. M. C. PANGALLOZZI, *Standard museali e governance globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 436 ss., individua alcune “funzioni sistemiche” degli standard, tra le quali la riduzione dell'incertezza, l'armonizzazione delle prassi, legittimazione degli attori che vi aderiscono.

19 Cfr. M. C. PANGALLOZZI, *Standard museali e governance globale* cit., 434: “gli standard si annoverano, pertanto, tra gli elementi costitutivi del diritto amministrativo globale, non in quanto strumenti ancillari o meramente tecnici, quanto piuttosto come forme autonome e dinamiche di produzione normativa, in grado di agire in modo trasversale ai diversi livelli istituzionali, integrando la funzione regolativa delle amministrazioni pubbliche, oltre che coordinando comportamenti di soggetti pubblici e privati, tali da attraversare così le frontiere nazionali”. Con riferimento alle logiche di un diritto pubblico universale si può v. B. TONOLETTI, *Il cambiamento climatico come problema di diritto pubblico universale*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 37 ss..



operazioni “di carta”, a verifiche più incentrate sul rispetto delle procedure, della documentazione, che sull’effettiva condizione dei prodotti<sup>20</sup>.

Ciò che soprattutto interessa ai nostri fini, è che si tratta di una metodica che rimette gran parte delle regole ad organismi tecnici, non necessariamente pubblici, capaci però di orientare comportamenti e decisioni, definire identità professionali, agendo sulla “buona amministrazione”, sulla trasparenza e, soprattutto, sull’*accountability*<sup>21</sup>, ancorché tali organismi siano prevalentemente dotati di competenze non sempre in grado di valutare i rischi di violazione di diritti e situazioni giuridiche protette; e, poi, tendendo fisiologicamente alla conformazione, riduce inevitabilmente, e fisiologicamente, la contemplazione delle varietà, delle diversità, delle peculiarità, insomma dell’essenza stessa, della ragione fondante del riconoscimento di plurime potestà decisionali autonome.

### 3. Standard tecnologici e autonomia regionale

A fronte di un tale scenario, assume particolare rilievo la disposizione recata dal disegno di legge sull’intelligenza artificiale attualmente in discussione in Parlamento<sup>22</sup>, il cui quarto comma dell’art. 3 stabilisce che “l’utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale non deve pregiudicare lo svolgimento con metodo democratico della vita istituzionale e politica e l’esercizio delle competenze e funzioni delle istituzioni territoriali sulla base dei principi di autonomia e sussidiarietà e non deve altresì pregiudicare la libertà del dibattito democratico da interferenze illecite, da chiunque provocate, tutelando gli interessi della sovranità dello Stato nonché i diritti fondamentali di ogni cittadino riconosciuti”.

Va notato anzitutto la peculiarità di una norma siffatta, di cui non sembrerebbe necessaria la previsione, visto che si richiama a principi costituzionali, già vigenti come elementi fondamentali, collocati cioè tra i fondamenti della Carta, concorrendo a dare la peculiare forma di stato alla Repubblica italiana, dunque dovrebbero essere tra i più considerati, e rispettati, dalla legislazione; la esplicitazione nel d.d.l. domestico sull’AI, perciò, avvalorata la preoccupazione che, effettivamente, la transizione tecnologica in atto possa davvero porsi in fisiologico contrasto con tali principi.

E occorre notare che, seppure anche il Regolamento europeo sull’AI preveda diverse modalità per la sorveglianza della progettazione e dell’addestramento sperimentale dei sistemi di AI, “*sandboxes*” che possono anche essere regionali<sup>23</sup>, c’è sempre il timore di una “frammentazione”, e perciò sono comun-

---

20 Si v. M. POWER, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press, 1997, 84, a mente del quale “the quality of internal systems rather than the quality of the product or service itself specified in standards”.

21 Da ultimo, si v. M. C. PANGALLOZZI, *Standard museali e governance globale* cit., 424 s..

22 d.d.l. in esame al Senato della Repubblica n. 1146-B, recante “Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale”.

23 Art. 57. 2, AI Act: “possono essere altresì istituiti ulteriori spazi di sperimentazione normativa per l’IA a livello regionale o locale, o congiuntamente con le autorità competenti di altri Stati membri”.

que previste norme comuni, e reti di coordinamento fra autorità<sup>24</sup>.

Se dunque le tendenze alla centralizzazione tecnologica sono per certi versi fisiologiche<sup>25</sup>, c'è da chiedersi quanto possano effettivamente soprafare l'impostazione costituzionale della Repubblica italiana, la sua forma di stato e di governo, in particolare in confronto all'autonomia regionale<sup>26</sup>; e per quanto il tema sia estremamente vasto e complesso, e qui se ne possa affrontare solo una parte, e velocemente, proprio nella sottile gradazione recata dall'Art. 5 Cost. si può scorgere un barlume.

Ribadendo nuovamente che nel complesso degli enunciati ricompresi in quella disposizione vi sia una spinta politicamente univoca, l'aspirazione al pluralismo dei centri di potere, ed un certo modo multilivello di vedere l'assetto democratico del complesso istituzionale di Governo, va anche rammentato che si possa leggere nell'art. 5 Cost. medesimo, se scomposto, il principio autonomistico, con la sua carica di politicità, ma anche la deconcentrazione (che nel senso che qui rileva può essere definito anche deconcentramento, o decentramento gerarchico o burocratico), volta a migliorare l'efficienza strutturale degli apparati amministrativi (statali e non), ed il decentramento amministrativo vero e proprio, che, si ripete, sembra voler assicurare l'aderenza, l'adeguatezza storica e sociale dell'amministrazione, complessivamente intesa.

Le funzioni afferenti alla standardizzazione dei sistemi tecnologici, e il loro affidamento ad autorità centrali tecniche e politicamente indipendenti, afferiscono ad aspetti di grandissima importanza, giacché si tratta di garantire che questi siano affidabili, effettivi, efficaci, e quando attengano a decisioni giuridicamente rilevanti, la loro automazione sia rispettosa dei diritti, delle libertà, e più in generale delle situazioni giuridiche, quanto e persino più di quelle uma-

24 art. 58 AI Act, che inoltre riconosce esplicitamente la necessità di prendere in considerazione gli interessi dei "fornitori su piccola scala" e degli implementatori di sistemi di intelligenza artificiale. Le autorità nazionali che supervisionano le *sandboxes* ricevono quindi vari compiti, tra cui aumentare la consapevolezza sul regolamento, promuovere l'alfabetizzazione dell'IA, offrire servizi di informazione e comunicazione a PMI, start-up e implementatori e aiutarli a identificare metodi che riducono i costi di conformità., nell'intento di compensare il fatto che le aziende più piccole probabilmente affronteranno oneri di conformità e implementazione più pesanti, soprattutto rispetto alle grandi aziende tecnologiche che possono permettersi importanti investimenti per la conformità all'AI Act. Si spera inoltre che le sandbox aiutino le autorità nazionali a migliorare i loro metodi di supervisione, sviluppare una guida migliore e identificare possibili miglioramenti futuri del quadro giuridico.; in tema, si v. N. A. SMUHA, K. YEUNG, *The European Union's AI Act. Beyond Motherhood and Apple Pie?*, cit., 246.

25 Le transizioni tecnologiche non sono le uniche tendenze al "riaccentramento" rilevabili in questo momento storico, sembrano anzi aggiungersi ad altre, evidenti, e periodiche, come si è visto molto chiaramente in occasione di svariate emergenze, ma anche a motivo di altre dinamiche (tra cui, la maggiore e più palese è dovuta alla pervasiva presenza dell'Unione europea): A. RUGGERI, *Sovranità statale e autonomia regionale* cit., 630 ss..

26 Considerando come si sia acquisita notevole consapevolezza che La costituzione sia anche processo: A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 1998, 343 ss.; M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2013.

ne<sup>27</sup>. Insomma, queste funzioni centralizzate afferiscono ad una dimensione tecnica, della quale non va sminuita l'importanza, ma non va nemmeno trascurato che ciò che devono assicurare è dovuto, invece, a decisioni politiche, e ad atti di indirizzo politico, e politico-amministrativo.

#### 4. Una questione di legalità

I sistemi tecnologici con capacità decisionale, è noto, funzionano in base a codici, istruzioni che ne indirizzano le attività, anche quando poi abbiano autonomia, pure ampia, e dunque si può dire che compiano operazioni “*rule-based*”. Ma nel loro impiego acquistano rilievo altre forme di “regole”, a motivo del principio di legalità<sup>28</sup>: anche se fosse redatto in forma algoritmica, o comunque sia frutto di elaborazioni automatiche, l'atto, e il percorso decisionale che lo produce, sarebbero comunque soggetti almeno ai principi e, se presenti, alle regole, stabiliti in forma normativa (disposizioni recate da fonti legali, costituzioni, leggi e atti equiparati, regolamenti)<sup>29</sup> che li riguardano, la cui forza e il cui valore in termini giuridici sono (probabilmente diversi, ma soprattutto) dogmaticamente superiori alle “regole” del codice di programmazione: per dirla con la giurisprudenza italiana, “è l'algoritmo che deve adeguarsi alla norma e non la norma cedere all'inidoneo algoritmo”<sup>30</sup>.

Insomma, non può essere invocata una “bolla legale”<sup>31</sup> quando le macchi-

---

<sup>27</sup> Bisogna sempre ricordare che i quadri giuridici sono oggi concepiti, prima che per ogni altra finalità, per proteggere i diritti e le libertà fondamentali degli individui e dei gruppi, e quindi preservare valori intangibili per qualsiasi azione intenzionale imputabile, anche indirettamente, ad esseri umani. Per la dimostrazione che la funzione costituzionale dell'amministrazione pubblica e della sua organizzazione non è se non quella, funzionale alla dinamica della sovranità popolare, di assicurare la massimizzazione dei diritti fondamentali si v. L. R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 61 ss.; Id., *L'organizzazione amministrativa come funzione della sovranità popolare*, in *Il diritto dell'economia*, LXV, n. 98, 2019, 43 ss. Per i passaggi dai valori alle norme, e poi dalle norme ai requisiti di progettazione nei sistemi di decisione automatica, si v. I. VAN DE POEL, *Translating values into design requirements*, in *Philosophy and Engineering: Reflections on Practice, Principles and Process.*, a cura di D. Michelfelder, N. McCarthy, D. Goldberg, *Philosophy of Engineering and Technology*, vol 15. Dordrecht, Springer, 2013, 253 ss.; M. HILDEBRANDT, *Legal by Design' or 'Legal Protection by Design'?*, in *Law for Computer Scientists and Other Folk*, Oxford, Oxford Academic, 2020, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198860877.003.0010>.

<sup>28</sup> Per una importante, recente rassegna di studi sulla legalità, si v. *The Oxford handbook of comparative administrative law*, a cura di P. CANE, H. C. H. HOFMANN, E. C. IP, P. L. LINDSETH, Oxford, Oxford University Press, 2021, ed in particolare G. NAPOLITANO, *The rule of law*, *ivi*, 421 ss..

<sup>29</sup> Si v. T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 14 novembre 2022, n.7003.

<sup>30</sup> Cons. Stato, V, 22 agosto 2022, n. 7357. Si v. anche P. DE FILIPPI, S. HASSAN, *Blockchain Technology as a Regulatory Technology: From Code Is Law to Law Is Code*. First Monday 21 (12), 2016, <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/7113>.

<sup>31</sup> M. GIRAUDO, *On legal bubbles: some thoughts on legal shockwaves at the core of the digital economy*, in *Journal of Institutional Economics*, 2021, 1 ss.; D. TAFANI, *Do AI systems have politics? predictive optimisation as a move away from Liberalism, the Rule of Law and Democracy*, in *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XXVI, 2024, 2, 95 ss.; I. C. BALLON, *Cyber Boot Camp: Data Security at the Intersection of Law and Business*, in ID. (a cura di), *E-Commerce and Internet Law: A Legal Treatise*

ne svolgano compiti, curino atti giuridici che vi siano connessi, più o meno completamente, e assumano decisioni<sup>32</sup>: va cioè affermato che un atto o un comportamento, che viola i principi e le regole giuridiche che lo riguardano, è invalido, e può essere dichiarato tale, con ogni conseguenza, e persino giuridicamente eliminato da un organo che ne abbia la competenza, o da un giudice, sia che venga prodotto da un essere umano, sia che a generarlo sia, più o meno compiutamente, un sistema tecnologico<sup>33</sup>.

Per quanto, perciò, si possa comprendere la centralizzazione di molte capacità decisionali ed operative riguardanti i sistemi tecnologici, in ragione delle possibilità ascendenti della sussidiarietà, che a causa del bisogno di adeguatezza possono anche limitare la postura dichiarata dall'art. 5 Cost. riconducibile al decentramento, non altrettanto si può dire in confronto ai contenuti dell'autonomia, e cioè delle potestà di indirizzo politico locale.

Vero è che oggi l'indirizzo politico viene spesso percepito come fenomeno in crisi, per tare congenite sue proprie, per agenti di ogni tipo che hanno forze in grado di inferirvi<sup>34</sup>, per disfunzioni (e forse povertà culturale) dei canali della rappresentanza politica, e per essere ristretto, come inevitabilmente è, dalla profusione di norme costituzionali, principi, clausole generali, disposizioni normative, e letture giurisprudenziali, provenienti peraltro da una pluralità di ordinamenti, o di sistemi giuridici che dir si voglia; ed anche, l'esperienza ce lo dice, dal susseguirsi continuo di emergenze, reali o enfatizzate, e dalle reazioni istituzionali, che spesso mettono in evidenza le difficoltà del frazionamento decisionale, e perciò del pluralismo istituzionale.

Ma non va trascurato che, si ribadisce, è ad un indirizzo politico che si devono le garanzie fondamentali (qualunque sia la forma della relativa protezione), ed ogni altra tutela di situazioni giuridiche, e che ad esso, nella dimensione che la Costituzione definisce "indirizzo politico e amministrativo" (Art. 95), spetta il compito di stabilire orientamenti, obbiettivi, finalità alla pubblica amministrazione, e pure, dove possibile, a soggetti privati.

Insomma, è difficile negare che, almeno in una Repubblica pluralistica come quella italiana, sussistano e debbano essere contemplati più indirizzi poli-

---

with Forms, Eagan, Thomson Reuters, 2016, 354 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270: "L'utilizzo di procedure "robotizzate" non può, tuttavia, essere motivo di elusione dei principi che conformano il nostro ordinamento e che regolano lo svolgersi dell'attività amministrativa".

32 Cfr. A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà. BioLaw*, in *Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1/2019, 199.

33 Per tutti, si v. E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Riv. Dir. Amm.*, 2020, p. 2; F. PATRONI GRIFFI, *Intelligenza artificiale: amministrazione e giurisdizione*, in *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, a cura di U. RUFFOLO, Milano, Giuffrè, 2020, 483.

34 Sulla recente diffusione di discipline *ad hoc* per esigenze di settore economico, o addirittura di specifiche operazioni, cfr. L. R. PERFETTI, *Biopolitica e diritto pubblico. Discorso franco e necessario*, in G. TROPEA, L. BUFFONI (a cura di), *Biopolitica e diritto pubblico: un binomio impossibile?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, 135 s..

tici e amministrativi, o quantomeno più agenti in grado di elaborarli, e varare atti che li attuino<sup>35</sup>, che una volta che assumano veste di fonte, e dunque producano norme ed atti di indirizzo, richiedono *compliance* per conseguire validità legale, sia pure in termini variegati.

## 5. Le macchine non soffrono: l'irriducibilità della politica

Ecco, dunque, un capo di filo per provare a sbrogliare il garbuglio, per seguire il quale, però, occorre tener presenti talune considerazioni, la prima delle quali riguarda un connotato sottile di ogni tecnologia, automazione, impiego delle macchine, e cioè il fatto che esse non hanno finalità proprie; anche se si costruissero codici algoritmici in grado di dotarle di simil-desideri, e persino di una simil-coscienza, non solo si tratterebbe di un artificio, ma soprattutto, non potrebbero che, comunque, prenderle a nolo dalle nostre, di finalità, giacché le macchine, anche le più neurali, non ne hanno in proprio, sembrano avere come scopo l'assenza di scopo, o al più il loro stesso funzionamento, l'efficienza della funzione cui sono preposte.

Anche qualora potessero simulare desideri, e imputarseli come propri, con tutto il finalismo che ciò comporterebbe, manca loro tutto l'apparato organico, biologico, gli ormoni, i neurotrasmettitori, la chimica della dopamina, della serotonina, dell'ossitocina, delle endorfine, che così tanto connota quelli umani, e per di più le macchine non soffrono e non muoiono, se non per finta, e tutti noi sappiamo, invece, quanta carne e sangue, quanto patimento, quanto timore, quanta urgenza a causa del tempo finito che c'è dato vivere, ci sia sotto ai moventi umani.

In secondo luogo, individuare, predisporre, addestrare ed adottare un modello o un sistema di automazione, sviluppato internamente o acquisito dal mercato, sebbene riguardi principalmente attività di back-office, riveste un'importanza significativa, richiede personale qualificato, e coalizione di saperi disciplinari, ed è qui che le esigenze di conformità, omologazione, standardizza-

---

35 G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto, I tematici*, V, Milano, Giuffrè, 2023, p. 1137 ss., nota la sussistenza di una "miriade di indirizzi". Ed in effetti, "così come si ha una sovranità condivisa tra Unione e Stati, tanto per materie quanto in relazione alle singole materie [...], parimenti si ha una condivisione della stessa in ambito interno, tra gli enti portatori di volontà politica e, come si diceva, astrattamente abilitati a dar vita ad indirizzi politici. Nei fatti, dunque, a condivisione di sovranità corrisponde condivisione di indirizzo, anzi: di indirizzi, se si conviene che negli ambiti materiali nei quali prendono forma le relazioni tra gli enti in parola possono aversi più indirizzi, a volte reciprocamente scollegati e persino confliggenti, avendosi pertanto per tabulas la conferma dell'impossibilità della loro reductio ad unum, secondo quanto invece vorrebbe la tesi corrente che conforma come unitario e perfetto in sé e per sé l'indirizzo di ciascun ente": così A. RUGGERI, *L'indirizzo politico: un personaggio in cerca di autore o uno, nessuno e centomila?*, in *Federalismi.it*, 18/2024, IX. Si rammenta che, in una visione classica, l'indirizzo politico sarebbe in grado "di far precedere alla distribuzione dei vari compiti statali fra molteplici organi forniti di autonomia ed al loro esercizio nella successione del tempo, un momento di impulso unitario e di coordinazione affinché essi si svolgano in modo armonico per tutto il periodo necessario ad assicurare il risultato che se ne attende": così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1975, p. 332.

zione prevalgono; v'è, s'è detto, la possibilità per le Regioni di impegnarsi a raffinare i sistemi tecnologici e l'automazione delle decisioni pubbliche, e anche ad adottarne di propri, ma ciò comunque richiede inevitabilmente di dotarsi adeguatamente per farlo, e comunque confrontarsi con la centralizzazione delle autorità chiamate a validarli e verificarli, e dei bisogni tecnici di uniformità, conformità e interoperabilità; e dunque, in ciò, sembrano attive prevalentemente le ragioni del decentramento, che possono fornire un fondo giuridico all'azione regionale.

L'impegno connesso alla messa in esercizio, all'effettiva implementazione e all'uso dei sistemi tecnologici, poi, richiede a sua volta orientamenti del loro impiego, la individuazione di finalità, degli interessi prioritari, e dei criteri valutativi che ne conseguono, che quei sistemi devono contemplare, ed in ogni caso rispettare, e che dunque devono trovare adeguata considerazione, peso specifico, preferenza e tutela, nel lavoro automatico dei sistemi digitali e di intelligenza artificiale; e non c'è bisogno di diffondersi troppo per dimostrare che finalità, criteri, gerarchie fra interessi, obbiettivi e orientamenti, sul piano giuridico, sono afferenti al segmento di indirizzo, politico o politico-amministrativo, che in ragione dell'autonomia rimane prerogativa propria degli enti cui sia costituzionalmente riconosciuta, in relazione alle funzioni ed ai compiti attribuiti all'ambito regionale.

Rispetto, insomma, al ventaglio delle garanzie, individuali e di gruppo, sia per ragioni ontologiche (le finalità delle macchine sono inevitabilmente quelle umane), sia per ragioni giuridiche (le norme che le definiscono sono superiori alla codificazione che fa lavorare la macchina), è il sistema tecnologico che deve sottostare, e adottare un approccio che sia rispettoso di *design* delle norme vigenti, specie quando determinino garanzie e pretese in forma di posizioni giuridiche, ma anche degli obbiettivi, delle finalità, che vengano formalizzati mediante atti di indirizzo, che consistono senz'altro, primariamente, in leggi, ma trovano non poca alimentazione anche in atti di governo di tale natura.

La politica, perciò, con le sue declinazioni di governo, sembra tra le poche attività umane non riducibili, completamente, ad un automatismo, e ciò investe anche gli indirizzi che la veicolano, e gli atti con cui si esprime giuridicamente. E tornano utili, allora, le letture dell'autonomia locale che si incentrano proprio sulla possibilità dell'adozione di un proprio indirizzo politico, locale, territoriale<sup>36</sup>: le finalità assegnate al lavoro della PA, e dove possibile anche all'attività privata, anche quando venisse condotta da macchine, e persino ove

---

36 Per tutti, si v. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5*, in ID., *La costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, 78-80, per il quale autonomi ex art. 5, non sono gli enti "che possano emettere in qualche caso sporadico atti normativi", com'è da sempre accaduto in una forma o nell'altra, ma solo quelli "posti in grado di disciplinare in concreto tanta materia e in maniera tanto organica che ne sorgano ordinamenti particolari entro l'ordinamento territoriale dello Stato"; ovvero quelli che "siano così fatti e organizzati, e abbiano tanto potere, da assurgere a centro di vita effettiva ed individuata nella vita dello Stato", potendo così essi esercitare un'azione "rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio".



lo fosse per intero, rimarrebbero sempre imputate ad organi cui siano preposti umani, che continuano ad occuparsi di valori, scopi, esigenze, esperienze, umane.

Con la conseguenza, sul piano teorico, che per quanta spinta l'automazione portasse con sé, resterebbero i doveri di prestare ossequio e rendere conto al sovrano umano, di lavorare per lo sviluppo della persona umana, di rispettare perciò gli ambiti fondamentali della sua esistenza e della sua espressione, e di operare in funzione dei bisogni umani, i quali sono ovviamente dipendenti dalla percezione e dalla mente umana, dalla biologia, dalla finitezza, dai tempi<sup>37</sup>, ed anche dalle storture dell'umanità<sup>38</sup>: rimarrebbe insomma ineliminabile il senso più profondo dell'art. 5 della Costituzione.

Quanto questa importante responsabilità richieda davvero capacità legislativa, o quanto invece basti quella di governo, di programmazione, di direttiva ed indirizzo, è altra (e complessa) questione; resta il fatto che, se questi argomenti siano fondati, ne vien fuori una notevole dimostrazione di quanto il principio autonomistico possa reggere anche alla rivoluzione tecnologica, anche se, come sempre in faccende di autonomia, richiede responsabilità e *capabilities*, ed è questa, perciò, la sfida per le Regioni in questo ambito.

---

37 La questione della velocità come una delle “peculiarità del potere” è rilevata da L. CASINI, *Politica e amministrazione: «the italian style»*, in *Riv. tri. dir. pubbl.*, 2019, p. 19; a sua volta I. M. DELGADO, *La riforma dell'amministrazione digitale: un'opportunità per ripensare la pubblica amministrazione*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione* cit., IV, p. 133, rileva una delle conseguenze della digitalizzazione dell'amministrazione nell'anticipazione del momento decisionale.

38 Cfr. P. PIRAS, *The role of computerization in efficiency and impartiality*, in E. CARLONI (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*, Perugia, Morlacchi, 2019, 299 ss.. Riporto la conclusione del saggio di M. LUCIANI, *La decisione giudiziaria robotica* cit., p. 893: “una volta di più, il problema non è di innovazione legislativa o di rivolgimento scientifico, ma di approccio culturale. E noi giuristi possiamo controllare (e criticare) la cultura di un giudice ben più facilmente di quanto possiamo fare con la cultura di un ingegnere, di un matematico, di un programmatore. Per esser chiari: se devo scegliere qualcuno di cui non fidarmi, personalmente, scelgo il giudice. E scelgo che sia un essere umano. Umano e consapevole dell'importanza, certo, ma anche dei limiti, della sua funzione”.