RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 2 - 2024

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

DIREZIONE SCIENTIFICA

Aldo Carosi
Massimo Luciani
Giovanna Colombini
Guido Rivosecchi
Giuseppe Verde
Maria Alessandra Sandulli
Ines Ciolli
Vanessa Manzetti
Elisa Cavasino

DIREZIONE EDITORIALE

Laura d'Ambrosio
Francesco Sucameli
Giovanni Guida

COMITATO SCIENTIFICO

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Carlo Colapietro
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Sergio Foà
Loredana Giani
Valentina Giomi
Nicola Lupo
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Simone Pajno
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Giovanna Pistorio
Antonio Saitta
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi

REDAZIONE

Patrizio I. D'Andrea
Carla Di Martino
Francesca Carpita
Emanuele Rosi Fratto Grippaudo

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale di Giovanna Colombini

DOTTRINA

Giuseppe Donato **"***Profili di accountability tra bilancio pubblico, intelligenza artificiale e principio democratico"*

……p.13

Sergio Foà e Antonio Chiarella "*Audiatur et altera pars: "giusto processo" e diritto al contraddittorio nel giudizio di parifica. Commento alla sentenza n. 4 /2024 delle ss.rr. giurisdizionali in speciale composizione della corte dei conti"*

……p.28

Livia Mercati "*PIAO e programmazione finanziaria nell'ente locale: Le complessità di una necessaria integrazione"*

……p.43

Omar Chessa*"Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita"*

……p.52

Pasquale Principato *"La presenza del Pubblico Ministero contabile nel giudizio costituzionale incidentale"*

……p.69

Monica Bergo "*E pur si muove … ma come? Le sfide al diritto costituzionale della nuova governance economica europea e della contabilità accrual"*

……p.82

ATTUALITÀ

Jacopo Gagliardi "*Profili patologici nella gestione del fenomeno migratorio: gli schemi corruttivi ricorrenti nel sistema di procurement pubblico e il fenomeno dello sfruttamento lavorativo*"

……p.105

Ludovico Castiglione "*Il perimetro della responsabilità per colpa nel danno erariale alla luce dell'attuale contesto normativo – giurisprudenziale*"

……p.139

Patrizio Ivo D'Andrea "*Le sanzioni amministrative pecuniarie e la tipizzazione della colpa (nota a corte dei conti, sez. II app., 9 ottobre 2024, n. 257*"

……p.157

Vittorio Raeli *Nota a ordinanza SSUU Cassazione n.18784 17 giugno 2024*

……p.169

Sonia Caldarelli "*Note a prima lettura di Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 30220/2024 sulla "riespansione" della giurisdizione amministrativa sull'elenco Istat***"**

……p.186

Francesco Conte "*La riforma del patto di stabilità e crescita: sfide e opportunità per l'economia europea"*

……p.202

Vanessa Manzetti "*La storia infinita dei LEP e dell'Autonomia Differenziata: non c'è due senza tre*"

……p.224

Carlo Alberto Manfredi Selvaggi "*La relazione annuale della corte dei conti europea per l'esercizio finanziario 2023"*

……p.244

STORIA DELLA DOTTRINA

Vezio Crisafulli **"***La sovranità popolare nella Costituzione italiana"* con introduzione di Giuseppe Verde

……p.287

DOTTRINA

PROFILI DI *ACCOUNTABILITY* TRA BILANCIO PUBBLICO, INTELLIGENZA ARTIFICIALE E PRINCIPIO DEMOCRATICO[1]

di Giuseppe Donato
Ricercatore in Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Messina

SOMMARIO

1. Introduzione.
2. Questioni definitorie.
   2.1. Il bilancio come "bene pubblico".
   2.2. Intelligenza Artificiale e *AI Act* dell'Unione Europea.
   2.3. *Lost in traslation*: dall'*accountability* alla responsabilità.
3. Profilo sincronico: individuazione e finanziamento dei LEP.
4. Profilo diacronico: la tutela delle generazioni future.
5. Conclusioni.

ABSTRACT

L'articolo indaga la relazione fra il diritto del bilancio, lo sviluppo delle tecnologie di intelligenza artificiale e il principio democratico, specie in riferimento alla accountability. Vengono messi a fuoco il ruolo fondamentale del bilancio come "bene pubblico", che assicura la responsabilità politica del decisore, e la portata definitoria dei concetti di AI e di accountability. La reciproche relazioni fra questi tre elementi vengono analizzate sia sotto un profilo sincronico, nell'individuazione e nel finanziamento dei LEP, sia diacronico, rispetto al godimento dei diritti delle generazioni future. Nelle conclusioni, viene prospettata un'integrazione, e non un'antitesi, fra il decisore umano e quello digitale, sostenendo che anche un ampio uso dell'AI non minaccia l'ineludibile principio di accountability.

Forms of accountability among Budget, AI and Democracy

The article investigates the relationship between budget law, the development of AI technologies, and the democratic principle, particularly regarding the "accountability". It highlights the fundamental role of the budget as a "public good" that ensures the political responsibility of decision-makers, and defines the concepts of AI and accountability. The reciprocal relationships among these three elements are analyzed both synchronically, in identifying and funding essential performance levels (LEP), and diachronically, with respect to the enjoyment of rights by future generations. In the conclusions, an integration - rather than an antithesis - between human and digital decision-makers is proposed, arguing that even extensive use of AI does not threaten the inescapable principle of accountability.

1. Introduzione

Le questioni di bilancio attengono da sempre al cuore del circuito democratico. Già nella *Magna Charta Libertatum* del 1215, l'art. 12 affermava: «*No 'scutage' or 'aid' may be levied in our kingdom without its general consent* […]»; e proprio il fermo convincimento sulla validità di questo principio rappresentò, qualche tempo dopo, uno dei fondamenti della rivoluzione americana, che le tredici colonie esemplificarono nel motto "*no taxation without representation*"[2]. D'altra parte, la raccolta e l'impiego delle risorse comuni di un gruppo sociale che voglia definirsi democratico non può prescindere da una legittimazione dal basso e dall'affidamento di un mandato, né può tollerare una cesura fra questi due elementi.

[1] Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it

[2] Cfr. C.H. MCILWAIN, *La Rivoluzione americana. Una interpretazione costituzionale*, Bologna, 1965; sul punto, in particolare, F. SAITTO, No taxation without representation*: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell'esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità*, in *Dir. pubbl*., 2/2013, pp 641-678.

Come è stato evidenziato nella *call* lanciata nel n. 2/2023 di questa Rivista, a cui il presente lavoro intende dar seguito, la Costituzione italiana assegna al diritto del bilancio principalmente due compiti: assicurare la «sindacabilità politica (e democratica) delle scelte allocative, mediante la trasparenza e la contabilità di mandato», e consentire «la verifica giuridica delle coperture che devono garantire, in primo luogo (C. cost. n. 6/2019) la continuità all'erogazione dei livelli essenziali dei diritti ("prestazioni costituzionalmente necessarie")»[3].

La scelta allocativa delle risorse pubbliche viene compiuta sulla scorta delle esigenze dei cittadini, della disponibilità dei mezzi e di quei convincimenti enucleati nell'indirizzo politico di maggioranza[4], per essere sancita in una *decisione* connaturata da una forte politicità: in tal caso, nella legge di bilancio.

Orbene, la manifestazione di una volontà decisoria non è più, allo stato attuale dello sviluppo tecnologico, una prerogativa esclusiva del ragionamento umano[5]. I sistemi di Intelligenza Artificiale[6] possiedono, infatti, la capacità di prendere delle decisioni autonome, frutto di un ragionamento solo in parte previsto o prevedibile.

La presente ricerca, muovendo dalle basi di discussione della *call*, cercherà di condurre alcune riflessioni – e, con ogni probabilità, di offrire più domande che risposte – sulla coniugazione fra i capisaldi politico-democratici e la possibile implementazione delle nuove tecnologie di intelligenza artificiale sulle questioni inerenti al bilancio pubblico, anche alla luce della più recente normativa europea in materia.

Quest'ultima ipotesi appare, *prima facie*, di lineare sviluppo, atteso che i due elementi messi a fuoco condividono il medesimo linguaggio composto da codici e numeri. Essa non va calata, però, in uno spazio vuoto e *impermeabile* a interferenze esterne, bensì, come detto, in un contesto sociopolitico ineludibilmente *permeato* dal principio democratico.

Il problema diventa, quindi, a tre incognite, ciascuna delle quali, anzitutto, intreccia le altre due in un rapporto bilaterale dai profili ambivalenti:

a) il principio democratico trova piena realizzazione nel bilancio pubblico, il quale, nella sua veste di «tecnologia dell'informazione»[7] sulle scelte allocative, consente di fondare la responsabilità politica. Per converso, la limitatezza delle risorse disponibili impone un bilanciamento, spesso di difficile individuazione, fra i diritti pur astrattamente enunciati, e determina il proporzionale sacrificio di alcuni a favore di altri;

b) lo sviluppo dei sistemi di AI può rinsaldare il rapporto, ormai sfilacciato, tra rappresentanti e rappresentati, aiutando i primi a individuare più agevolmente le esigenze dei secondi e le possibili soluzioni ai problemi avvertiti nella collettività. Al contempo, l'AI può logorare la tenuta e la stessa legittimazione dell'ordinamento democratico (si pensi, su tutti, alla minaccia di *disinformation* e *misinformation* su larga scala);

c) il ricorso a strumenti di intelligenza artificiale nelle scelte di bilancio potrebbe aprire nuove strade, finora inaccessibili, relativamente alla speditezza, precisione e complessiva organicità dell'allocazione delle risorse. La potenziale ineccepibilità sotto un profilo tecnico-economico desterebbe, però, più di una perplessità sul piano politico, le cui implicazioni restano tuttora difficilmente calcolabili da una macchina.

Dalla congiunta analisi degli intrecci fra i tre elementi emergono profili di complessità maggiore rispetto alla mera somma algebrica degli aspetti positivi e di quelli negativi, e ciò tanto nelle *possibilità* quanto nei *rischi*:

---

[3] F. SUCAMELI, *Una proposta di discussione*, in *questa rivista*, 2/2023, 17-20.
[4] Sempre attuale l'insegnamento di T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI (1971), pp. 134-171.
[5] Cfr. A. SIMONCINI, *Il linguaggio dell'intelligenza artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2/2023, p. 8.
[6] D'ora in avanti AI, secondo l'acronimo più diffuso che corrisponde all'inglese *Artificial Intelligence*.
[7] F. SUCAMELI, *Il "bene pubblico" bilancio come concetto*, in *Dir. Cost.*, 2/2024, p. 133.

a) l'idea di affidare a un *decisore elettronico* le scelte di bilancio potrebbe assicurare una più compiuta realizzazione dei principi costituzionali e dei diritti fondamentali, quale risultato di un'efficiente distribuzione delle risorse che, registrando inferenze tra voci di spesa difficilmente riscontrabili dal *decisore umano*, elimina gli sprechi e ottimizza i mezzi a disposizione;

b) esclusi gli scenari distopici degni di *2001: Odissea nello spazio*, lo scenario sopra descritto apre il varco a molteplici interrogativi, se non sull'attendibilità delle stime, certamente sulla intellegibilità delle scelte di bilancio, sul ragionamento che le sorregge e, non per ultimo, sulla corrispettiva *accountability.*

2. Questioni definitorie

Lo sviluppo della ricerca richiede richiede di individuare, in via preliminare, i profili definitori degli elementi oggetto dell'indagine. Il perimetro della questione da dipanare si colloca, infatti, lungo le direttrici tracciate dalla Costituzione, fra la continuità dell'erogazione dei diritti – o, quantomeno, dei loro livelli essenziali – e la sindacabilità politico-democratica delle scelte. Verranno sottoposte al vaglio, al contempo, le prospettive di utilizzo dell'AI in materia, per poter soppesare gli esiti dell'indagine sotto la lente prospettica dell'*accountability*.

2.1. Il bilancio come "bene pubblico"

È di primario rilievo l'opera svolta dalla giurisprudenza costituzionale e, sulla scorta di essa, dalla dottrina della contabilità pubblica per enucleare, prima, e ulteriormente raffinare, poi, il concetto di bilancio come "bene pubblico".

Esso, infatti, «è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato»[8].

Il controllo politico dei cittadini si colloca, secondo la Corte, a un grado apicale, talché non può soccombere davanti alle diverse esigenze relative al controllo giuridico. «Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza», pertanto, vanno «integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità»[9].

Per assicurare l'effettività di questo disegno, la Consulta evidenzia che i principi di chiarezza e coerenza degli «elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria» si riconnettono «alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori».

Al contempo, la trasparenza dei conti assurge ad «elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici»[10].

[8] Corte cost., sent. n. 184/2016.
[9] *Ibid*.
[10] Corte cost., sent. n. 49/2018.

2.2. Intelligenza Artificiale e l'AI Act dell'Unione Europea

Volgendo lo sguardo sull'AI, occorre prendere in esame i più rilevanti atti normativi finalizzati a disciplinare la materia. L'incertezza e i movimenti ancora in corso in questo settore suggeriscono di vagliare più di una definizione, così da trovare un primo approdo condiviso da soggetti differenti: si pensi, in particolare, agli USA e all'UE.

Sul territorio americano si registra una definizione inserita nello United States Code[11] e richiamata dall'Executive Order "*Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*" del Presidente Biden[12]:

The term "artificial intelligence" means a machine-based system that can, for a given set of human-defined objectives, make predictions, recommendations or decisions influencing real or virtual environments. Artificial intelligence systems use machine and human-based inputs to-

(A) perceive real and virtual environments;

(B) abstract such perceptions into models through analysis in an automated manner; and

(C) use model inference to formulate options for information or action.

A livello europeo, il regolamento sull'AI[13], all'art. 3, n. 1, definisce come «sistema di AI»:

«*a machine-based system that is designed to operate with varying levels of autonomy and that may exhibit adaptiveness after deployment, and that, for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions, content, recommendations, or decisions that can influence physical or virtual environments*»[14].

Ambedue i testi denotano un «ritorno alle fonti»[15] che connoterebbe l'azione delle istituzioni pubbliche a discapito di altri metodi quali l'autoregolazione o la co-regolazione, adottati in altre analoghe occasioni.

Dalle due normative emergono profondi tratti comuni, nient'affatto scontati se si tengono a mente

---

[11] 15 U.S.C. 9401(3).

[12] Section 3 (b) – Ex. Ord. No. 14110. *Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*, Oct. 30, 2023, 88 F.R. 75191. A commento: M. WÖRSDÖRFER, *Biden's Executive Order on AI: strengths, weaknesses, and possible reform steps*, in *AI Ethics* (2024), 3/2024 e ID., *Biden's Executive Order on AI and the E.U.'s AI Act: A Comparative Computer-Ethical Analysis*, in *Philosophy & Tecnology*, 37, 2024.

[13] "Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale)". Si riporta il testo in inglese per favorire il confronto con la definizione statunitense. Il testo in italiano recita: «un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'input che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali».

[14] A commento, C. TRINCADO CASTÁN, *The legal concept of artificial intelligence: the debate surrounding the definition of AI System in the AI Act*, in *BioLaw Journal*, 1/2024, pp. 305-334; A.M. ALAIMO, *Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi*, in *federalismi*.it, n. 25/2024, pp. 231-248.

[15] Intervento di A. IANNUZZI in occasione del Convegno di Diritto e Conti su "Diritto e tecnica contabile", svoltosi presso la Corte dei conti il 23 febbraio 2024 e disponibile a questo indirizzo su YouTube. La relazione è ora pubblicata in A. IANNUZZI, *Le fonti del diritto dell'Unione europea per la disciplina della società digitale*, in S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO, M. OROFINO, F. PIZZETTI, *La regolazione europea della società digitale*, Torino, 2024, pp. 9-52.
Il *trend* è ulteriormente confermato, da ultimo, dalla "*Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law*" del Consiglio d'Europa, firmata a Vilnius il 5 settembre 2024. L'art. 2, in linea con gli altri testi normativi, afferma che: «*For the purposes of this Convention, "artificial intelligence system" means a machine-based system that, for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions, content, recommendations or decisions that may influence physical or virtual environments. Different artificial intelligence systems vary in their levels of autonomy and adaptiveness after deployment*». In dottrina, F. ZORZI GIUSTINIANI, *La Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto e l'International Cyberspace and Digital Policy Strategy statunitense*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2024.

gli approcci solitamente seguiti dagli USA e dall'UE, sintetizzabili nel *laissez-faire*, da un lato, e in una scrupolosa regolazione, dall'altro[16].

Secondo entrambe le definizioni, infatti, l'AI rappresenta un sistema «*machine-based*», nozione che pare più ampia del corrispettivo italiano «automatizzato» e che meglio esprime il fatto che la AI è, per l'appunto, basata su una macchina.

Da questo assunto discendono due ulteriori considerazioni: il contributo umano è rappresentato dall'individuazione degli obiettivi (*human-defined* negli USA, *explicit or implicit* in UE) e dagli *input* (anch'essi *human-defined* o, in UE, ricevuti); l'azione dell'AI, che opera con diversi livelli di autonomia, si concretizza in *previsioni*, *raccomandazioni* o *decisioni* (in UE anche "*contenuti*") che possono influenzare ambienti fisici o virtuali[17].

Il procedimento di azione dell'intelligenza artificiale può, quindi, così sintetizzarsi: a) una *fase dell'iniziativa*, di esclusivo appannaggio umano; b) una *fase istruttoria*, condotta secondo vari livelli di autonomia sulla scorta degli obiettivi enunciati dall'uomo; c) una *fase decisoria*, da cui scaturisce un risultato finale capace di incidere tanto sulla realtà fisica quanto su quella virtuale.

L'intervento legislativo non può limitarsi, però, ad ammantare di giuridicità una nozione tecnica, ma deve calare il progresso in un contesto ordinamentale rispondente ai valori del gruppo sociale: «l'invenzione, così come la scoperta, a prescindere dalla sua funzionalizzazione e dalla sua stessa intenzionalità, ha un senso in sé, in quanto invenzione. Non è quanto basta, invece, al diritto. Il diritto è attribuzione di senso» e, quindi, «dovrebbe – teoricamente – razionalizzar[e l'invenzione scientifica] dandole un senso sociale»[18].

L'UE, in tal senso, sta propugnando un «umanesimo digitale pienamente compatibile con l'impianto assiologico, per quanto ci riguarda, della Carta costituzionale»[19]; si pensi ai numerosi principi di *trasparenza algoritmica*, di *spiegabilità* o di *intervento umano nella decisione* individuati nel GDPR[20].

L'*AI Act* (considerando 27) si muove su questa scia e individua sette principi[21] cui deve conformarsi lo sviluppo delle future AI: intervento e sorveglianza umani (*human agency and oversight*), robustezza tecnica e sicurezza (*technical robustness and safety*), vita privata e governance dei dati (*privacy and data governance*), trasparenza (*transparency*), diversità, non discriminazione ed equità (*diversity, non-discrimination and fairness*), benessere sociale e ambientale (*societal and environmental well-being*) e responsabilità (*accountability*).

---

[16] Fra i più recenti interventi in dottrina, cfr. A. BRADFORD, *The false choice between digital regulation and innovation*, in *Northwestern University Law Review*, 119, 2/2024, pp. 377-454 e EAD., *Digital Empires. The global battle to regulate technology*, New York, 2023. Per una più completa analisi, peraltro, occorrerebbe includere anche il modello cinese; cfr. D. CLEMENTI, *Generare e non creare? Spunti per una comparazione sulla regolazione dell'intelligenza artificiale generativa tra Stati Uniti, Repubblica Popolare Cinese e Unione Europea*, in *Rivista di Diritti comparati*, n. 2/2024, pp. 371-410; R. TARCHI, A. GATTI, *Intelligenza artificiale e protezione dei dati personali: problemi di metodo e di procedura*, in *DPCE online*, n. 2/2024, 1175-1194, spec. pp. 1180 seg.

[17] A. SIMONCINI, *Il linguaggio dell'intelligenza artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, cit., p. 8, sottolinea che «questi sistemi di IA "interagiscono biunivocamente" con l'ambiente sociale in cui sono inseriti, nel duplice senso che, da un lato, le elaborazioni effettuate sono fondate su dati provenienti (anche) dall'ambiente in cui sono inserite; ma, dall'altro, tali sistemi contribuiscono a modificare lo stesso ambiente in cui si trovano e, così, generano nuovi dati da esaminare. L'IA applicata a macchine "sociali" riceve segnali dall'ambiente ed al tempo stesso invia segnali all'ambiente, modificandolo».

[18] M. LUCIANI, *Può il diritto disciplinare l'intelligenza artificiale? Una conversazione preliminare*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2023, p. 12.

[19] Così, ancora, A. IANNUZZI in occasione del Convegno sopra citato (nota 15).

[20] Cfr. G. CARAPEZZA FIGLIA, *Decisioni algoritmiche tra diritto alla spiegazione e divieto di discriminare*, in *Persona e Mercato*, 4/2023, pp. 638-647.

[21] Elaborati dall'*High-Level Expert Group on Artificial Intelligence* (c.d. AI HLEG) nel 2019 e «intesi a contribuire a garantire che l'IA sia affidabile ed eticamente valida».

2.3. Lost in traslation: dall'accountability alla responsabilità

Infine, al trivio fra il bilancio pubblico, l'intelligenza artificiale e il principio democratico si innesta il *punctum crucis* della questione: il concetto di *accountability*.

Questo termine non trova una perfetta corrispondenza nel lessico giuridico italiano. Il sostantivo che meglio si avvicina è certamente "responsabilità": è *responsabile*[22], infatti, *a*) chi «risponde delle proprie azioni e dei proprî comportamenti, rendendone ragione e subendone le conseguenze», in un'accezione sostanzialmente equivalente all'*accountability*, e *b*) chi «risponde personalmente dell'esecuzione dei compiti e delle mansioni affidatigli, dell'andamento del settore di attività cui è preposto», secondo un uso che si avvicina di più alla *responsibility* della lingua inglese.

Nel passaggio dall'*accountability* alla *responsabilità*, però, rimangono *lost in translation* l'etimologia e la radice della parola (*count*): esse vanno ricondotte, infatti, al latino *computare* (contare), ragion per cui era originariamente *accountable* chi doveva "rendere conto" dei beni o dei soldi che erano stati affidati alla sua cura[23]; e ciò «*implies telling a story, based on some obligation and with some consequence in view*»[24].

Rispetto all'*accountability*, quindi, la responsabilità, non solo copre un campo semantico leggermente più ristretto – che resta privo di alcune sfumature di significato e di una parte di contenuto – ma non consente di apprezzare appieno l'intima correlazione fra il concetto stesso, così latamente inteso, di responsabilità e la produzione del bilancio pubblico, vale a dire un atto dal contenuto informativo.

Lungi dal ridursi a mero esercizio di stile, la questione trova riscontro proprio nell'AI Act, dove l'uso di *accountability* è indirizzato a segnare il rapporto di responsabilità (significato *sub a*) verso l'esterno, mentre il più diffuso utilizzo di *responsibility* indica o l'onere di portare ad esecuzione un determinato compito (significato *sub b*) o, comunque, una forma di responsabilità diversa da quella pubblica.

Nelle sei ricorrenze testuali di *accountability*, il termine viene anzitutto utilizzato, come evidenziato poc'anzi, a chiusura dei sette principi dell'AI, enunciandone, quindi, il carattere fondamentale. Si parla di *accountability*, poi, in relazione ai sistemi ad alto rischio che possono intaccare la libertà personale, rispetto ai quali bisogna «mantenere la fiducia dei cittadini e garantire la responsabilità e mezzi di ricorso efficaci»[25]; in termini analoghi, con riferimento ai fornitori di modelli di AI «per finalità generali con rischi sistemici»[26]; per estendere l'applicazione del regolamento anche ad alcuni sistemi di AI ad alto rischio già immessi nel mercato, in via eccezionale e «*in light of public accountability*»[27]; ancora, nell'obbligo di prevedere «*an accountability framework*» per il *management* dei fornitori di sistemi di AI ad altro rischio[28]; e, da ultimo, fra le materie su cui il Consiglio per l'AI, istituito per fornire consulenza e assistenza alla Commissione e agli Stati membri, può formulare raccomandazioni[29].

---

[22] Secondo il vocabolario online dell'Enciclopedia Treccani.

[23] Cfr. la voce "*accountability*" su britannica.com.

[24] M. BOVENS, R. GOODIN, T. SCHILLEMANS, *Public Accountability*, in M. BOVENS, R. GOODIN, T. SCHILLEMANS (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, 2014, 2; cfr., *ivi*, C. HARLOW, *Accountability and Constitutional Law*, pp. 195-210.

[25] Considerando 59, «*retain public trust and ensure accountability and effective redress*».

[26] Considerando 114, «*providers of general-purpose AI models with systemic risks should continuously assess and mitigate systemic risks, including for example by putting in place risk-management policies, such as accountability and governance processes*».

[27] Considerando 177.

[28] Art. 17, co. 1, lett. *m*) ("Sistema di gestione della qualità").

[29] Art. 66, co. 1, lett. *e*), sub *vi*). Nel complesso, il testo recita così: «*The Board shall advise and assist the Commission and the Member States in order to facilitate the consistent and effective application of this Regulation. To that end, the Board may in particular:* […] *at the request of the Commission or on its own initiative, issue recommendations and*

La *responsibility*, invece, viene richiamata, con maggiore frequenza[30], ad esempio relativamente agli Stati membri in materia di sicurezza nazionale, adducendola come loro «competenza»[31]; oppure agli importatori[32] o ai distributori[33] di sistemi ad alto rischio; o, ancora, per gli organismi notificati rispetto ai loro subappaltatori[34].

3. Profilo sincronico: individuazione e finanziamento dei LEP

Secondo una tradizionale ripartizione, sovente utilizzata soprattutto nella manualistica, parlando di erogazione dei diritti dovrebbe distinguersi fra diritti *costosi* e *non costosi*, nei primi annoverandosi i c.d. diritti sociali (salute, istruzione, previdenza, su tutti) e fra i secondi tutti i diritti di libertà. La dottrina più attenta ha ravvisato, però, che, sebbene «la maggiore visibilità del costo dei diritti che qualifichiamo "sociali" [possa] ancora giustificare una loro trattazione specifica»[35], in realtà anche le c.d. libertà negative hanno un loro costo, seppur indiretto e più difficilmente individuabile[36].

Scartata, quindi, l'opzione dei diritti *a costo zero*, restano due possibili alternative, agli antipodi nella prospettiva logica e temporale: la previa individuazione delle risorse disponibili, sulla scorta delle quali finanziare i diritti, e, all'opposto, la preliminare affermazione delle posizioni giuridiche da tutelare, alla luce delle quali andranno tessute le maglie del bilancio pubblico. L'adesione all'una o all'altra opzione differenzia, di conseguenza, anche il contributo che può derivare dall'AI sotto il profilo teorico-giuridico di definizione dei diritti – *rectius*, dei livelli essenziali – e sotto quello pratico-economico della loro erogazione.

La Corte costituzionale ha compiuto una meritevole opera di chiarimento, fugando il campo dai dubbi scaturiti da una erronea interpretazione del principio costituzionale di equilibrio di bilancio e sostenendo con decisione la seconda tesi: «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione delle prestazioni per realizzarlo». La discrezionalità del legislatore nelle scelte di bilancio dovrebbe essere, quindi, conformata a un ordine di priorità prestabilito, che vede «il finanziamento destinato a servizi afferenti a diritti meritevoli di particolare tutela» prevalente rispetto ad altre «spese facoltative»[37].

Prima l'uomo, e i suoi diritti, *poi lo Stato*, e il suo bilancio.

La chiarezza sul piano teorico e valoriale non risulta, nondimeno, risolutiva ai fini della concreta individuazione dei diritti da *dover* finanziare, né nell'*an*, né nel *quantum*. Sotto questo profilo, non si può prescindere dalla necessità della previa «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», annoverata tra gli ambiti di competenza legislativa esclusiva statale *ex* art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.

---

written opinions on any relevant matters related to the implementation of this Regulation and to its consistent and effective application, including: […] *trends on the evolving typology of AI value chains, in particular on the resulting implications in terms of accountability*»

[30] Per ben 17 volte al singolare, e 11 al plurale, cui possono aggiungersi, volendo, le 24 di "*responsible*".

[31] Considerando 24.

[32] Art. 23, co. 4.

[33] Art. 24, co. 3.

[34] Art. 33, co. 2.

[35] M. LUCIANI, *Laterna Magika. I diritti "finanziariamente condizionati"*, in *Riv. Corte Conti*, 1-2/2018, p. 647, poi ulteriormente ripreso in M. LUCIANI, N. LUPO, C. BERGONZINI, *Il bilancio dello Stato*, Napoli, 2022, pp. 7-61.

[36] Su tutti, S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, 1999, trad. it. E. Caglieri, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000.

[37] Corte cost., sent. n. 275/2016. In dottrina, L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. Cost.*, 6/2016, pp. 2339-2343, la quale plaude alla presa di posizione della Corte rispetto a «convinzioni ancora diffuse in ordine alla libertà assoluta del legislatore nell'allocazione delle risorse», e, *ivi*, C. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, pp. 2343-2352; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4/2017, pp., 1-21.

Più che di una materia in senso stretto, la determinazione dei LEP rappresenta una «competenza» che taglia trasversalmente tutte le altre materie, in relazione alle quali il legislatore statale «deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti»[38]. La determinazione dei c.d. LEP potrebbe rappresentare, quindi, un importante passo nella direzione di una tutela effettiva e omogenea dei diritti – si badi, sia *civili* che *sociali* – dei cittadini, in ossequio al principio solidaristico *ex* art. 2 Cost.

Può dirsi che, finora, la previsione costituzionale sia stata attuata in modo organico, seppur non esente da criticità, soltanto relativamente ai "Livelli essenziali di assistenza" (LEA) in ambito sanitario, dettagliati, da ultimo, nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2017.

Nelle altre materie si registrano interventi sporadici e disomogenei, in virtù dei quali l'individuazione dei LEP rimane avvinta al loro finanziamento, in una mutua alimentazione tra il profilo definitorio e quello dell'erogazione[39]. Si pensi, ad esempio, al LEP concernente i posti negli asili nido: l'art. 1, commi 172-173, della legge di bilancio per il 2022[40] pone, ad un tempo, il contenuto del diritto (il 33% dei bambini compresi nella fascia di età da 3 a 36 mesi su base locale), i criteri da utilizzare per il computo (va considerato anche il servizio privato), l'arco temporale entro il quale raggiungere l'obiettivo (il 2027) e lo stanziamento dei fondi (da 120 milioni di euro per l'anno 2022, fino ad entrare a regime con 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027).

In questa prospettiva i LEP *esistono* in quanto *finanziati*, così eludendo, di fatto, l'approdo della Corte costituzionale nella sentenza n. 275/2016.

Orbene, il legislatore ha manifestato l'intenzione di dare una più completa disciplina dei LEP dapprima con la legge di bilancio per il 2023[41], anteponendo la loro determinazione all'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. sulla c.d. autonomia differenziata, e, da ultimo, con la l. 26 giugno 2024, n. 86[42]. L'art. 4 della c.d. legge Calderoli distingue fra LEP *costosi* e *non costosi*: per i primi, il trasferimento delle funzioni rimane subordinato "*all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie*" che assicurino i LEP su tutto il territorio nazionale, mentre per i secondi, da individuare in via implicita e residuale, il trasferimento può avvenire "*nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge*", ferma restando la clausola di neutralità finanziaria di cui all'art. 9 della legge.

---

[38] Corte cost., sent. n. 202/2002.

[39] La Corte cost. ha censurato «il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti» (sent. n. 220/2021).

[40] L. 30 dicembre 2021, n. 234.

[41] Art. 1, commi da 791 a 801-bis, l. 29 dicembre 2022, n. 197.

[42] V., *ex multis*, A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale*, in *Dir. reg.*, 1/2024, pp. 6-19; G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati, audizione del 12 marzo 2024, sul disegno di legge A.C. 1665, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116 terzo comma, della Costituzione*, in *DPER online*, 1/2024, pp. 369-377; F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in *Dir. prat. trib.*, 2/2024, pp. 414-433; A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *federalismi.it*, 3/2024, pp. 4-14; A. RUGGERI, *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Dir. reg.*, 1/2024, pp. 172-217; A. SCIORTINO, *Regionalismo differenziato e DDL "Calderoli": notazioni di merito e di metodo, in Dir. reg.*, 1/2024, pp. 58-80; S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, 7/2023, pp. 4-15; G. TARLI BARBIERI, *"Il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso". L'autonomia differenziata tra mito e realtà*, in *Dir. reg.*, 1/2024, pp. 81-112; G. VIESTI, *Memoria predisposta per l'Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati sull'A.C. 1665 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata"*, in *DPER online*, 1/2024, pp. 339-350. Nel corso dell'*iter* di pubblicazione del presente articolo è sopraggiunta la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, alla quale, in questa sede, è possibile solo fare cenno e i cui risvolti in materia dovranno essere attentamente valutati

Il legislatore ordinario ravvisa, pertanto, la possibilità di separare *in vitro* i due cataloghi di materie, anche se la Costituzione, che non opera una distinzione del genere, sembrerebbe escludere tale ipotesi. Resta aperto più di un dubbio, peraltro, sull'effettiva estraneità delle materie "non LEP" rispetto al godimento dei diritti civili e sociali: si pensi alla disciplina delle professioni, della previdenza complementare e integrativa o dell'organizzazione della giustizia di pace[43].

La legge Calderoli aderisce, quindi, all'impostazione dei diritti *finanziariamente condizionati* che, come tali, esistono solo in correlazione ai LEP, i quali «possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili»[44].

Il ribaltamento di prospettiva è completo: *prima lo Stato*, e il suo bilancio, *poi l'uomo*, e i suoi diritti.

Il problema, si badi, non è rappresentato dal concetto di LEP. Anzi, tramite i LEP il legislatore potrebbe realizzare una *transcodifica* dal linguaggio giuridico a un linguaggio matematico, segnando il passaggio da enunciazioni astratte, talvolta solo di principio, a statuizioni misurabili, vincolanti e, in ipotesi, suscettibili di tutela in giudizio.

Il contesto, quindi, pare favorevole ad un utilizzo degli strumenti di AI[45].

La capacità di analisi di una considerevole quantità di *dati* può fornire un supporto, anzitutto, sul piano definitorio, ipotizzando di perseguire questo *obiettivo* secondo un modello *induttivo* o *deduttivo*. Nella prima ipotesi, con un approccio *bottom-up*, il vaglio della legislazione primaria e secondaria vigente[46] potrebbe consentire l'individuazione di macroaree di posizioni giuridiche con un'efficienza maggiore, evidenziando collegamenti difficilmente riscontrabili dall'uomo: si pensi, ad esempio, alle difficoltà di riportare a sistema la frammentarietà degli interventi nella vasta categoria dei servizi sociali. Nella seconda prospettiva, in direzione *top-down*, dato un raggruppamento predefinito – l'istruzione, ad esempio – la AI potrebbe essere chiamata a tracciare un collegamento fra interventi di natura diversa, che spaziano dal trasporto degli studenti con disabilità ai servizi di mensa e all'edilizia scolastica.

Un secondo campo di applicazione, dove il contributo dell'AI può rivelarsi decisivo per superare le difficoltà riscontrate dal decisore umano, potrebbe essere quello della definizione dei fabbisogni e dei costi standard, che finora si è sostanzialmente basato sulla c.d. spesa storica[47]. Addestrando l'AI con i modelli già utilizzati – ad esempio nell'ambito dei LEA, dove la misurabilità e quantificabilità delle prestazioni sanitarie rende più agevole il compito – e offrendo, quindi, uno o più *benchmark*, l'AI potrebbe dedurre il livello ottimale di finanziamento delle singole voci o, ancor meglio, avanzare proposte di finanziamento che tengano conto delle inferenze tra le varie prestazioni.

Per converso, il metodo di analisi e di ragionamento della AI sconta un'ontologica difficoltà nella lettura del contesto e nella comprensione delle complessità sociali, politiche ed economiche. Un'AI calibrata esclusivamente sull'economicità delle risorse da impiegare potrebbe escludere dal novero

---

[43] Con DPCM 23 marzo 2023 è stato istituito il "Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni" (c.d. CLEP), che ha esitato un rapporto disponibile sul sito della Presidenza del Consiglio. Le materie in questione sono state così annoverate dal rapporto del CLEP (pag. 7).
In dottrina, V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep)*, in *federalismi.it*, 15/2024, pp. 201-235 e ID., *I LEP sulle montagne russe. Primi rilievi sul «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Nuove Autonomie*, Speciale 1/2023, pp. 9-32. Va appena segnalato che il Presidente della Giunta regionale del Veneto ha formalmente chiesto al Presidente del Consiglio dei Ministri l'istituzione di un Tavolo di negoziato per la ripresa del confronto con lo Stato a partire dall'Accordo preliminare sottoscritto con il Governo nel 2018 ai fini del trasferimento delle materie "non LEP" (nota del 1 luglio 2024, prot. n. 316637, pag. 4).
[44] Art. 3, co. 7, l. 26 giugno 2024, n. 86.
[45] Sul profilo delle funzioni di controllo e indirizzo dei parlamenti "AI powered" si è interrogato D. DE LUNGO, *Le prospettive dell'AI generativa nell'esercizio delle funzioni parlamentari di controllo e indirizzo. Un primo inquadramento costituzionale, fra asimmetria informativa e forma di governo*, in *federalismi*.it, n. 23/2024, pp. 68-96.
[46] Per un addestramento più completo dell'AI sarebbe auspicabile, in realtà, anche il vaglio della dottrina.
[47] Cfr., ancora, la relazione del Comitato LEP, spec. pp. 30-31.

delle prestazioni finanziabili quelle tecnicamente diseconomiche, come ad esempio l'erogazione del servizio postale in centri scarsamente abitati o difficilmente raggiungibili. Peraltro, per scongiurare il rischio di perpetuare i *bias* negativi, l'AI dovrebbe essere foraggiata di dati quanto più "puliti" possibile: si pensi, quindi, alle criticità che scaturirebbero dall'utilizzo della c.d. spesa storica.

Da ultimo, resterebbe insoluto il nodo dei diritti "non LEP". Può certamente ipotizzarsi che l'AI sia in grado di erodere quanto più possibile questa categoria, ma, se si accetta la sua esistenza, almeno una certa porzione di posizioni giuridiche necessiterebbero ineludibilmente dell'intervento umano. La asserita, o effettiva, "irriducibilità a LEP" sarebbe sintomatica, in qualche misura, del più ampio problema della *datificazione del diritto*, che potrebbe spingersi, quindi, solo fino a una certa soglia davanti agli schemi logico-matematici sottesi ai meccanismi di funzionamento dell'AI.

4. Profilo diacronico: la tutela delle generazioni future

Le scelte di bilancio spiegano *naturaliter* i loro effetti lungo una prospettiva diacronica, nella continuità dell'erogazione dei diritti fondamentali. I caratteri della stabilità e della continuità nel tempo intersecano, del resto, il fondamento stesso di ogni gruppo sociale, elevandolo rispetto alla mera aggregazione di individui.

Le società contemporanee dimostrano una particolare sensibilità rispetto a un'idea di sviluppo che non può più essere considerato fine a sé stesso, ma che va necessariamente ricondotto entro i confini, più o meno rigidi, della *sostenibilità*. La collettiva presa di coscienza della limitatezza delle risorse, unita alla proliferazione di studi scientifici che attestano l'origine antropica del cambiamento climatico, conforma trasversalmente tutte le attività umane, incidendo, di conseguenza, anche sul *metodo* e sul *merito* delle decisioni politiche.

È sempre più frequente, infatti, una tecnica legislativa *data-driven*[48] o *science-driven*[49], che somma alla legittimazione democratica quella scaturente dall'evidenza scientifica; e così, al contempo, si moltiplicano i giudizi davanti a corti di ogni tipo e grado per ottenere una tutela pretoria degli interessi delle generazioni presenti e future (c.d. *climate litigations*)[50].

Non sembra inopportuno evidenziare che una delle questioni di maggiore attenzione sul punto è rappresentata dal c.d. "bilancio di CO_2" (più diffusamente noto come *carbon budget*), che indica la quantità di CO_2 che le attività umane possono ancora emettere per contenere il riscaldamento globale entro gli 1,5 gradi centigradi rispetto ai livelli preindustriali[51]. Uno smodato consumo di CO_2 *oggi*, pertanto, causerebbe eccessivi sacrifici di tutti i diritti fondamentali *domani*. Questo *trend* è stato positivizzato, in qualche misura, nella Costituzione italiana attraverso la revisione dell'art. 9, che nel

[48] Questioni analoghe si pongono, peraltro, anche nel settore della giustizia: C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e giustizia: potenzialità e rischi*, in *DPCE online*, 3/2020, pp. 3369-3389.

[49] A. IANNUZZI, *Leggi "*science driven*" e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal*, *Special issue* 1/2020, pp. 119-134; F. LAVIOLA, *La decisione politica* science-based *e il ruolo del Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza Covid-19 tra arbitrarie pretese di segretezza e riaffermazione del diritto alla trasparenza*, in *federalismi.it*, 20/2021, pp. 127-158; G. D'AMICO, *Verso il riconoscimento di un diritto alla scienza?*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2019, pp. 1-17.

[50] Cfr. L. DEL CORONA, *Potenzialità e limiti della "prospettiva dei diritti umani" nel contenzioso climatico*, in *Notizie di Politeia*, 153/2024, 102-109; A. OSTI, *Le "*Climate Change Litigations*" a Strasburgo: brevi riflessioni in attesa di tre storiche decisioni*, in *Quad. Cost.*, 3/2023, pp. 678-681; F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal*, 2/2022, pp. 157-181; sia consentito il rinvio anche a G. DONATO, *Le prospettive di dialogo fra scienza e diritto. Spunti di riflessione dalla pandemia e dalle* "climate litigations", in *DPCE*, 4/2022, pp. 973-989.

[51] V. la definizione data dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) delle Nazioni Unite in questo report, in particolare in riferimento al "*remaining carbon budget*".

nuovo comma 3 «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»[52].

Orbene, la prospettiva di tutela intergenerazionale dei diritti aveva già ricevuto l'attenzione della dottrina[53] e, soprattutto, specifica tutela nella giurisprudenza costituzionale proprio in relazione al principio di equilibrio di bilancio economico, a conferma della stretta inferenza fra i due concetti.

La Corte costituzionale ha censurato, infatti, la scelta di distendere su un arco di tempo trentennale un piano di riequilibrio finanziario, ravvisando la lesione di molteplici principi del bilancio e, di conseguenza, dell'ordinamento democratico *in toto*[54]. Il profondo iato tra il momento di formazione e quello di copertura del *deficit* «mina alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione». Così facendo, il decisore politico non solo riesce ad eludere il «principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica», evitando di *dar conto* agli elettori del *deficit* prodotto, ma fa gravare sui futuri amministratori e sui futuri consociati degli oneri che non hanno contribuito a determinare, in manifesta violazione di «elementari principi di equità intergenerazionale»[55].

Il diritto del bilancio mostra, ancora una volta, il suo profilo più *umano*, quale garanzia per la tutela dei diritti e del corretto funzionamento dell'ordinamento[56]: al principio di equilibrio non va data una lettura *statica*, corrispondente «ad un formale pareggio contabile», ma *dinamica*, «essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate».

Orbene, se le scelte di bilancio devono rispondere a un quadro valoriale e normativo siffatto, ne segue che l'allocazione delle risorse deve essere sottoposta, quindi, ad un duplice bilanciamento: *spaziale-sincronico*, per stabilire la priorità fra i diritti concorrenti, e *temporale-diacronico*, per quantificare la spesa attuale e quella futura.

Il raffronto fra gli interessi del presente e del futuro fronteggia, però, una difficoltà strutturale. La tecnica del bilanciamento, difatti, «presuppone due condizioni»: l'*omogeneità gerarchica* dei beni, interessi, valori o diritti da bilanciare; la *certezza sulla consistenza* dell'oggetto del bilanciamento[57].

---

[52] Cfr. F. PASTORE, *Storia di un lungo e non del tutto compito percorso: Costituzione e ambiente in una prospettiva diacronica*, in *DPER Online*, 1/2024, pp. 137-158; G. ALESSANDRO RUSCITTI, *La tutela del paesaggio fra cambiamento climatico e interesse delle future generazioni*, in *federalismi.it*, 15/2024, pp. 123-143; A. VUOLO, *La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell'ambiente*, in Dir *DPER Online*, 1/2024, pp. 159-170.

[53] Su tutti, M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. Soc.*, 2/2008, in particolare p. 147 dove si sofferma sul binomio composto da diritti delle generazioni future e doveri della generazione presente. Spunti di grande interesse anche in T. JEFFERSON, J. MADISON, *Quanto costa la democrazia? Debito pubblico e generazioni future*, trad. it. di A. Giordano, Soveria Mannelli, 2021. Più di recente, dopo la riforma dell'art. 9 Cost., v. M. MALVICINI, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale: tutela dei diritti e vincoli legislativi*, in *BioLaw Journal*, 2/2022, pp. 183-202. Il tema è stato attentamente approfondito, da ultimo, nel corso della prima edizione delle "Giornate italo-francesi di giustizia costituzionale" dedicata a "*Il ruolo delle Corti costituzionali e la protezione delle generazioni future*", tenutasi a Messina in data 8-9 novembre 2024. Gli interventi sono reperibili a questo indirizzo: https://www.youtube.com/watch?v=17_K2PN07Js .

[54] Corte cost., sent. n. 18/2019. A commento, v. A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giur. Cost.*, 1/2019, pp. 216-225, spec. p. 222, dove evidenzia che «il binomio, fondamentale nell'architettura del gioco democratico, del "potere-responsabilità", rischia di ribaltarsi (com'è stato brillantemente sostenuto da G. Silvestri) in quello della "responsabilità-senza potere"».

[55] Ancora dalla sent. n. 18/2019.

[56] Cfr. anche Corte cost., sent. n. 250/2013, che recita: «il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato da questa Corte come precetto dinamico della gestione finanziaria […] consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche»; in dottrina, S. PAJNO, *Principi, regole e clausole generali nel diritto costituzionale del bilancio*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2021, p. 138.

[57] M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., p. 162.

Nel caso di specie vacilla già il primo elemento, poiché può sostenersi che l'ordinamento giuridico, nel suo complesso, dia una tendenziale preferenza alle posizioni giuridiche dei soggetti esistenti: si pensi, ad esempio, alla maggiore tutela accordata alla gestante rispetto al concepito in caso di interruzione volontaria della gravidanza[58]. Nondimeno, quand'anche si volessero porre sullo stesso piano, difficilmente potrebbe fugarsi l'incertezza non solo sulla consistenza giuridica dei loro diritti o interessi, ma per di più sulla opportunità stessa del *sacrificio* dei presenti per il *beneficio* dei nascituri: più di una voce in dottrina ha avvisato sul fatto che «la riduzione della spesa pubblica per le generazioni future rischia, per eterogenesi dei fini, di limitarsi ad avvantaggiare qualche ceto sociale a scapito degli altri»[59] o, comunque, di «occultare il conflitto distributivo tra debitori e creditori, che infatti è riformulato come conflitto distributivo tra generazioni diverse. Invero, la linea di divisione tra debitori e creditori è interna a ogni generazione: è tipicamente infra-generazionale»[60].

Orbene, occorre valutare se l'utilizzo dei modelli di AI per questo bilanciamento incontri un ostacolo davanti all'incertezza e alla disomogeneità degli elementi o se, invece, è in grado di fornire quelle risposte che il decisore politico cerca di reperire con difficoltà.

Nella prospettiva diacronica non si chiede all'AI di elaborare dati, ma di fornire previsioni, raccomandazioni e decisioni, si badi, sulla scorta degli *obiettivi* prefissati; pertanto, è possibile ipotizzare, a parità di dati immessi, degli *output* profondamente diversi.

Si prenda ad esempio un dato sufficientemente oggettivo, come il tasso di natalità, ormai da tempo in discesa in Italia[61]. Alimentando un'AI con questa informazione, essa potrebbe arrivare alla conclusione, in una prospettiva sillogistica e deduttiva, che a un numero inferiore di neonati *deve* corrispondere, *pro futuro*, un inferiore finanziamento per gli asili nido, assicurando così un risparmio di spesa. All'opposto, l'AI potrebbe produrre un modello che, anziché assecondare il fenomeno, cerchi di contrastarlo, e quindi: *a*) prevedere maggiori fondi per gli asili nido, per rendere il contesto sociale più favorevole ad un aumento delle nascite; *b*) rafforzare gli incentivi per il lavoro femminile, nella convinzione che a una più solida situazione economica delle donne corrisponda una crescita del tasso di natalità; *c*) per assurdo, disincentivare il lavoro femminile, nella convinzione che questo fattore possa essere d'ostacolo a un aumento del tasso di natalità[62].

Il meccanismo di funzionamento dell'AI viene messo alla prova, poiché, sulla base dei dati raccolti nel passato, dovrebbe elaborare il futuro[63]; si chiederebbe, pertanto, di attribuire *certezza* ad un elemento ontologicamente incerto.

Vi sono almeno due variabili che sconsigliano, quindi, di affidare l'intero procedimento all'AI: per un verso, la difficoltà, seppur non insuperabile, di *codificare* una certa dottrina economica e di indirizzare l'AI in questo senso; per altro, e in maniera ancora più marcata, l'irriducibilità in un codice binario del ventaglio dei diritti costituzionalmente garantiti. La loro tutela è sempre sistemica, in un rapporto di integrazione reciproca; non è ammessa la prevalenza precostituita di alcun diritto che, altrimenti, «diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente

---

[58] Cfr. art. 6, l. 22 maggio 1978, n. 194.

[59] M. LUCIANI, *Generazioni future*, cit., p. 166.

[60] O. CHESSA, C*ritica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2021, p. 115.

[61] Secondo il report ISTAT sugli indicatori demografici del 29 marzo 2024: «Prosegue il calo delle nascite nel 2023. Secondo i dati provvisori, i nati residenti in Italia sono 379mila, con un tasso di natalità pari al 6,4 per mille (era 6,7 per mille nel 2022). La diminuzione delle nascite rispetto al 2022 è di 14 mila unità (-3,6%). Dal 2008, ultimo anno in cui si è assistito in Italia a un aumento delle nascite, il calo è di 197mila unità (-34,2%)».

[62] Si pensi, ancora, alle possibili inferenze fra la raccolta e l'analisi dei dati sanitari e le previsioni sulla previdenza pubblica: cfr. l'intervento di G. VERDE in occasione del Convegno di questa rivista, di cui *supra* alla nota 15. In termini più ampi, v. E.C. RAFFIOTTA, *Intelligenza artificiale e dati sintetici: quando la tecnologia può diventare strumento a supporto della tutela dei diritti*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 3/2024, pp. 477-505.

[63] Critico il pensiero di G. ZACCARIA, *La responsabilità del giudice e l'algoritmo*, Modena, 2023, p. 40 s., secondo il quale, «affidato com'è alla statistica, all'algoritmo manca il futuro, che altro non è che la logica prosecuzione del presente sulla base del passato».

riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»[64]. Mentre nel bilanciamento *analogico* il legislatore, l'amministrazione e gli organi di controllo devono tener conto di tutti gli interessi coinvolti, valutando di volta in volta a quale dare prevalenza e quale debba, invece, soccombere, seppur entro una certa misura, per potere ottenere una valutazione di valore da un'AI bisognerebbe preimpostare una rigida gerarchia, così decidendo a monte l'esito della domanda.

5. Conclusioni

Le premesse dell'indagine hanno posto un interrogativo sulla capacità decisoria della macchina rispetto a quella umana sulle scelte di bilancio, abbozzandone potenzialità e rischi. All'esito del percorso può concludersi che il rapporto fra la decisione politica e quella dell'AI deve attestarsi sul piano dell'integrazione e non dell'antitesi[65].

Gli strumenti dell'AI rappresentano una risorsa imprescindibile per consentire al legislatore di districarsi nella complessità della società contemporanea. Il metodo di ragionamento «di tipo statistico-correlazionale»[66], non deve necessariamente portare «alla sostituzione di modelli di inferenza causale»[67], ma può offrirsi come loro completamento: l'uno affidato alla capacità di elaborazione dei dati della macchina, l'altro di appannaggio umano[68]. Il processo di *datificazione*, per esempio, non può risolversi nella frammentazione e nel depauperamento assiologico delle posizioni sottese per favorirne l'inserimento negli ingranaggi della macchina, ma deve assicurare la conversione da un "formato" all'altro senza perdita di qualità[69].

Il dialogo e la mutua alimentazione fra i due approcci offrono alle scelte del legislatore una più solida base *fattuale*, ma certamente non una *giuridica*.

Il decisore politico, infatti, può essere *consigliato* dall'AI nel «"misurare", prima per conoscere, poi per allocare»[70]. La legittimazione delle scelte, però, affonda stabilmente le sue radici nel mandato politico-rappresentativo: è solo sulla base di questo che il decisore politico «può graduare le

---

[64] Corte cost., sent. n. 85/2013. A commento: R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? nota alla sentenza 'Ilva'*, in *Giur. Cost.*, 3/2013, pp. 1505-1511; M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, in *federalismi.it*, 3/2014; V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, 3-2013.

[65] In dottrina, nel medesimo senso, cfr. A. CARDONE, *"Decisione algoritmica" vs decisione politica? A.I. Legge Democrazia*, Napoli, 2021, spec. pp. 95-97 e p. 167 ss., dove afferma che, anche davanti allo sviluppo tecnologico, «continueranno a sfuggire per lo meno tre grandi categorie di decisioni, le quali troveranno ancora la propria legittimazione nella scelta politica e, dunque, potranno sempre essere oggetto di partecipazione e di *accountability*», ovvero le decisioni adottate in applicazione del principio di precauzione, le questioni eticamente controverse e le decisioni di bilancio.

[66] G. DE MINICO, *Giustizia e intelligenza artificiale: un equilibrio mutevole*, in *Rivista AIC*, 2/2024, p. 86.

[67] A. SIMONCINI, *Il linguaggio dell'intelligenza artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, cit., p. 34.

[68] È evidente il limite delle AI sul punto: vi sono «tipologie di IA che, pur essendo in grado di prevedere il verificarsi di un evento, non sono in grado di enunciare la legge generale ed astratta di cui quell'evento è una applicazione particolare» (A. SIMONCINI, *Il linguaggio*, cit., p. 22).

[69] F. BALAGUER CALLEJÒN, *La costituzione dell'algoritmo*, Milano, 2023, spec. p. 25 ma *passim* in tutto il testo, mette in guardia rispetto all'utilizzo della protezione dei dati come «una sorta di diritto "jolly" attorno al quale sono raggruppati molti altri diritti digitali», oltre che sullo scivolamento dai diritti della persona verso i (meri) diritti del consumatore. Ulteriori considerazioni di sistema, seppur per profili diversi da quelli in questa sede sviluppati, in C. LOTTA, Governance *della rete, accesso a internet e cybersicurezza. Profili costituzionali*, Napoli, 2024.

[70] F. SUCAMELI, *Il "bene pubblico" bilancio come concetto*, cit., p. 142.

prestazioni pubbliche connesse ai diritti, perché questi non sorgono *direttamente limitati dalle esigenze finanziarie*»[71].

Da qui, le conseguenze sul piano dell'*accountability*. Tale concetto resta imprescindibile: si può certamente ipotizzare e, forse, anche auspicare, un più diffuso utilizzo dell'AI, ma non a discapito di questo cardine del principio democratico.

Del resto, come si è cercato di dimostrare, anche il maggior impiego di un'AI incontra ontologicamente dei limiti che impongono la presenza umana in tutte le scansioni del procedimento: nella fase dell'iniziativa è l'uomo che fornisce o i dati o, comunque, la *query* di ricerca per individuarli; nella fase istruttoria la macchina deve sviluppare e perseguire in modo intellegibile, per il decisore e per chi subisce la decisione, gli obiettivi individuati; e infine, nella fase decisoria, il *prodotto* dell'AI rimane almeno un passo indietro rispetto alla decisione politica. Pertanto, il collegamento fra il mandato politico, la decisione (sul bilancio) e la conseguente *accountability* resta saldo, fugando il campo dalla «illusione, in cui facilmente si cade, questa di credere che i fatti nuovi debbano produrre necessariamente regole nuove»[72] e perpetuando tuttora quella regola di legittimazione scandita dal motto "*no taxation without representation*".

[71] R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in *Forum Quad. Cost.*, 27 aprile 2015, p. 3 e, in maniera adesiva, G. RIVOSECCHI, *Legge di bilancio e controllo di costituzionalità, spunti dalla decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *DPCE*, 2/2024, p. 468, che condivisibilmente evidenzia come «il fine (i diritti) cui è costituzionalmente orientata l'azione dei pubblici poteri non può essere posto sullo stesso piano dei mezzi per conseguirlo (le risorse). Dal diverso fondamento ontologico discende che i diritti non sono bilanciabili con le risorse né dalla Corte costituzionale, né dai giudici comuni, trattandosi di entità disomogenee», ma, in conclusione, solo dal legislatore.

[72] V. SCIALOJA, *Diritto pratico e diritto teorico*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1/1911, ora in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2023, p. 194.