



# INTELLIGENZA ARTIFICIALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: OPPORTUNITÀ E RISCHI

Atti del convegno

8 febbraio 2024 - Palazzo Pirelli, Milano

ITALIA  
STATO DI  
DIRITTO.



Regione  
Lombardia

Editing a cura di Francesco Laurenzi



*“L’intelligenza artificiale ci proietta verso il futuro ma, di fatto, è un tema che già riguarda il nostro presente. Penso innanzitutto alle implicazioni ‘amministrative’ che riguardano questo argomento, temi di cui spesso si parla ma per i quali non sono ancora state scritte regole chiare e certe. Il convegno organizzato a Palazzo Pirelli da ‘Italiastatodidiritto’ con il suo presidente, l’avvocato e amico Guido Camera, ha un valore e un significato molto importante e deve essere considerato un contributo di idee e proposte che ci permette di comprendere entro quali confini utilizzare questa nuova opportunità dalle grandi potenzialità in parte ancora inesprese. Tutto ciò senza mai perdere di vista l’intelligenza “vera”, quella che fa parte della natura umana.”*

**Attilio Fontana, Presidente della Regione Lombardia**

*“Le potenzialità di sviluppo – sociale, economico e culturale - offerte dall’intelligenza artificiale sono molteplici. Tuttavia, è un fenomeno ancora nuovo, in termini di sperimentazioni e potenzialità, soprattutto con riferimento al valore aggiunto che può dare al funzionamento della Pubblica amministrazione. Il requisito essenziale, per evitare che uno strumento positivo - per la compiuta tutela dei diritti, individuali e collettivi - si trasformi in mezzo per la realizzazione di abusi è la conoscenza e il confronto tra le varie esperienze, con l’obiettivo di governare l’intelligenza artificiale secondo gli input che provengono dai nostri valori costituzionali. Partendo da queste basi, ITALIASTATODIDIRITTO ha deciso - con il prezioso supporto di Regione Lombardia - di organizzare il convegno i cui atti oggi sono pubblicati. Sono interventi qualificati che hanno il pregio di non fermarsi al lato teorico, ma anzi di mettere al centro proprio le ricadute pratiche. Ed è questo il motivo per cui - raccogliendo l’invito del Presidente Attilio Fontana, cui va il mio più sentito ringraziamento – è nata questa pubblicazione, in adesione allo spirito di servizio rispetto alla comunità che sta alla base dell’azione di ITALIASTATODIDIRITTO.”*

**Guido Camera, Presidente di ITALIASTATODIDIRITTO**

# INDICE

SALUTI INTRODUTTIVI .....	9
Alessandro Morelli - Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri Guido Camera - Presidente di ITALIASTATODIDIRITTO	
I TAVOLA ROTONDA - Il Governo dell'I.A. tra centro e periferia.....	16
Giovanni Canzio - Primo Presidente emerito della Corte di cassazione Alessandro Fermi - Assessore della Regione Lombardia all'Università, Ricerca e Innovazione Alessandro Pajno - Presidente emerito del Consiglio di Stato Filippo Donati - Università degli studi di Firenze Umberto Fantigrossi - Avvocato e consigliere di ITALIASTATODIDIRITTO	
II TAVOLA ROTONDA - Trasparenza e privacy nell'utilizzo della I.A.....	38
Giovanni Ziccardi - Università degli studi di Milano Enrico Carloni - Università degli studi di Perugia Roberto Lattanzi - Dirigente dipartimento I.A. del Garante per la protezione dei dati personali Rosario Imperiali d'Afflitto - Avvocato e fondatore di Officine Dati Attilio Fontana - Presidente della Regione Lombardia	
III TAVOLA ROTONDA - Giustizia Amministrativa e I.A.....	70
Giovanni Gallone - Consiglio di Stato Anna Corrado - TAR Lombardia Margherita Ramajoli - Università degli studi di Milano Roberto Cavallo Perin - Università degli Studi di Torino	
IV TAVOLA ROTONDA - Sperimentare l'I.A.....	100
Silvia Figini - Università degli Studi di Pavia Antonio Barone - Aria spa Paolo Ghezzi - Infocamere Spa	
CONCLUSIONI .....	116
Guido Camera - Presidente di ITALIASTATODIDIRITTO	

**ROBERTO CAVALLO PERIN**

Università degli Studi di Torino

**L**'intelligenza artificiale si fonda sul passato e non è capace d'innovazione ed è un convincimento che ho già sottolineato anch'io nei miei scritti e che condivido, senonché occorre riconoscere che anche la giurisprudenza è spesso conservativa, sia perché dai precedenti si trae legittimazione, sia perché distinguere un caso dai precedenti e segnare un nuovo indirizzo non è da tutti, non molto diversamente dalla dottrina che non sempre riesce a essere innovativa.

Sul come si affermano le innovazioni nella ricerca scientifica (es. T. S. Kuhn, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, 1962, ora PBE, 2009) con peculiarità nella scienza storica, economica o giuridica e in giurisprudenza potremmo interrogarci a lungo e, pur non mancando trattazioni interessanti da vari punti di vista, mi pare che nella nostra area non si sia ancora giunti a considerazioni o teorie di carattere generale o settoriale (civile, amministrativo, penale, ecc.)

È stato in realtà sinora il modo di procedere umano, di cui prende atto l'intelligenza umana, con ciò evidenziandone sui grandi numeri le incongruenze, le superficialità, le fallaci equiparazioni, che potrebbe restituire all'attenzione umana per una maggiore considerazione.

Seconda precisazione. L'intelligenza artificiale è in grado di elaborare tendenze: pensiamo a come si sono evolute negli ultimi anni le traduzioni assicurando a chiunque un buon livello di precisione, che non credo sia capace di eguagliare i migliori traduttori e mediatori culturali.

Possiamo prendere un vostro qualsiasi scritto – non troppo difficile – chiedere all'intelligenza artificiale di correggerlo nella stessa lingua, poi di tradurlo in altre, infine, chiedere a professionisti se quel livello è soddisfacente per l'uso cui è destinato. Di solito in pochissimo tempo si otterrà una buona e soddisfacente soluzione.

La cosa più sorprendente è che l'algoritmo traduce in qualsiasi lingua senza conoscere né quella di partenza né quella di destinazione della traduzione, perché per ottenerla non segue il processo intellettuale umano, non riproduce

affatto il pensiero umano. Seguendo tutt'altro percorso che è quello statistico, sui grandi numeri riesce sorprendentemente ad ottenere eguali o migliori risultati, ed essendo costantemente aggiornato tiene conto anche dell'evoluzione linguistica.

Da qui alcune avvertenze. I sistemi di intelligenza artificiale che ci riguardano non possono essere sistemi chiusi che si autoalimentano in futuro con oggetti prodotti dalla sola intelligenza artificiale. Il processo evolutivo degli algoritmi di traduzione su base statistica deriva dal fatto che gli stessi sono alimentati un numero rilevante di persone che traducono nel mondo.

**Un algoritmo è in grado di comprendere l'andamento evolutivo degli ultimi trent'anni, definire anche il punto di evoluzione che ha avuto 10 anni or sono, siano esse sentenze o traduzioni. Certo può essere un andamento condivisibile, o non condivisibile, ma rimane il fatto che ha una capacità di cogliere l'andamento evolutivo o involutivo.**

La seconda avvertenza è che, se la scelta è data da un fatto statistico, non è detto che siamo in grado di dare altra spiegazione di quella decisione. Qui noi confondiamo la ratio decidendi di una decisione con il dovere di motivazione del giudice.

Noi ci poniamo il problema della motivazione, perché il *decisum* è preceduto da un iter logico, di cui occorre dare conto con ricostruzione dei fatti, con l'interpretazione di leggi o la formulazione di principi per il caso concreto. Convenzionalmente, perciò, accettiamo il risultato (*decisum*) controllando l'iter logico (motivazione), sia nell'istruttoria (fatti) sia nell'applicazione del diritto.

Letta la motivazione, la possiamo criticare in ulteriori gradi di giudizio o in sede di ricerca scientifica evidenziando di quel *decisum* una differente ratio decidendi o un addirittura considerando o auspicando una diversa statuizione del giudice o negando alla stessa un sostegno scientifico.

Certo è che l'algoritmo ben può essere allenato a selezionare unitamente al *decisum* anche la migliore motivazione ad esso correlata, assolvendo così all'obbligo costituzionale (art. 111, co. 6°, Cost.).

Ma il punto di interesse è che la nostra cultura giuridica è allenata a sua volta a criticare le sentenze e le motivazioni che le sorreggono, individuando

la vera ratio decidendi che l'ha sorretta, così il giudice di secondo grado che critica ed è in grado di sostituire la decisione del giudice di primo grado, e così via sino in Cassazione, che si è detto può anche mantenere fermo un *decisum*, cambiandone la motivazione, infine in sede scientifica ove la critica ha da essere affermazione di libera scienza (art. 33, Cost.).

Si tratta di questioni ampiamente studiate non solo dal nostro particolare settore scientifico disciplinare. Sarebbe fuor d'opera adesso spiegare la ragione di questi percorsi, ma è sufficiente richiamare gli studi sull'interpretazione per ricordarci che la critica alla decisione è questione che attiene all'individuazione della vera ragione di una decisione e in tal senso possiamo affermare che abbiamo una cultura critica sufficiente per capire se – dato un fatto – una decisione sia giusta o sbagliata per quell'ordinamento giuridico, a prescindere da una buona o cattiva motivazione della decisione.

Rimane un ultimo problema: in che modo e in quale momento del processo è preferibile utilizzare lo strumento dell'intelligenza artificiale, indiscussa al momento l'insostituibilità del giudice (persona fisica)?

A parer mio qualsiasi contributo dell'intelligenza artificiale – da chiunque provenga – deve passare al vaglio critico contraddittorio tra le parti, dunque lo deve precedere, perché quest'ultime debbono poter criticare la correttezza della soluzione proposta dall'algoritmo, sia esso un riscontro sul fatto, una ricostruzione dei precedenti che lo riguardano e in quale misura al caso s'avvicinano, sia delle differenti decisioni che li hanno risolti in diritto accogliendo o no l'azione proposta, nei limiti in cui è stata proposta.

A Torino con il CSI Piemonte stiamo sperimentando un algoritmo, cui dando un fatto sono restituiti i precedenti più prossimi al medesimo, con percentuali che chi lo usa può definire in ragione della massa che l'algoritmo è in grado di identificare: se ho tante sentenze selezionerò percentuali di similitudine molto alte (98%), se invece ne ho poche debbo essere consapevole che la percentuale di somiglianza è molto meno rilevante (45%). Ritornano gli studi su ratio decidendi e obiter dicta che hanno evidenziato il problema che non è una novità, a partire dal dibattito dei sistemi di common law sui precedenti. È evidente che ogni caso è unico, che non c'è un caso uguale a un altro, e quindi tutta la questione del richiamarsi ai precedenti non è mai un problema di identità, ma di similitudine che solo in parte è temperato l'idea della rilevanza

giuridica dei fatti; dunque, quanto un caso si avvicina a un precedente caso. L'idea è di testare un algoritmo che sia un grado di lavorare per noi con tutti i precedenti allineati per grado di vicinanza semplicemente dandogli il fatto, perciò distinguendosi dalle ricerche e dalle banche dati che ormai interroghiamo da 30 anni, poiché si tratta di algoritmi basati sul linguaggio naturale che vanno a vedere statisticamente quante volte quelle parole – o altre che per quei fatti sono sinonimi – che ho immesso per descrivergli il fatto si ritrovano per vicinanza statistica in altri casi già decisi.

Si tratta di algoritmi (es. ChatGPT) che sono in grado, su miliardi e miliardi di casi, di sapere che quelle parole, con quella sequenza e con quella ridondanza, di solito hanno quel connotato e risultato.

Tutto ciò senza avere mai studiato la scienza che è di riferimento, non sapendo affatto il significato delle parole che va a utilizzare, che per l'algoritmo potrebbero essere anche segni, foto, o suoni.

Gli algoritmi non conoscono il diritto, né – per come sono fatti – è il caso di provare ad insegnarglielo, hanno una logica completamente diversa, che è – si è detto – quella della vicinanza e rilevanza statistica.

Siamo in fase sperimentale, vogliamo vedere se funziona altri ci stanno lavorando e ci auguriamo che a breve siano disponibili per tutti, per l'esercizio della funzione giurisdizionale, per la ricerca scientifica, con possibilità di raggiungere nuovi livelli di conoscenza.

Il CSI Piemonte è consorzio dell'Università di Torino, del Politecnico di Torino, della Regione Piemonte e Comune di Torino, che non ha pretese di esclusiva, sicché se altri arrivano prima ne saremo altrettanto felici.

Sono strumenti che sono destinati a raffinarsi, se oggi sono in grado – non con uguale soddisfazione – di fornirti un testo base (come un neolaureato o praticante, una bozza di relazione, di ricorso, o di sentenza, che può piacere, che a volte viene bene, a volte pessimamente), nel prossimo futuro credo avranno sviluppi sorprendenti.

Si tratta di algoritmi che sono sempre più potenti, e stanno diventando sempre più esperti nei diversi rami del sapere.

Noi professori universitari a breve ci troveremo con la possibilità che buone tesi di laurea siano scritti dagli algoritmi, sicché – nell’attesa di algoritmi antidoto – la soluzione mi pare che possa essere quella di offrire noi il tema che in questa fase non ci sia una capacità difensiva diversa dal prendere atto di una nuova tecnologia partendo da quella, per un’analisi e confronto critico.

Di qui, l’idea di versare l’esito dell’algoritmo nel contraddittorio che caratterizza il processo. Vedremo il comportamento umano che segue, quanta gente sarà pigra, quanta sarà intelligente, nel senso etimologico della parola, nel senso di sapere innovare o porre effettivamente problemi al “data lake” che è stato costruito per quell’algoritmo, oppure per gli esiti che comunque ha dato.

**Si richiamano i progettisti che lo hanno costruito e gli si comunica che non può più produrre quelle soluzioni, insomma la nostra ottemperanza che fa valere l’effetto conformativo della sentenza. Non solo abbiamo trovato che la soluzione è inaccettabile, ma occorre che l’algoritmo non la riproduca più in futuro, dunque andrà riprogrammato, escludendo tale soluzione. Pensiamo agli effetti di sistema che si possono produrre verso i regolamenti, gli atti generali e così via.**

Ciò consente anche di ovviare almeno in parte alla cultura della conservazione cui si faceva cenno all’inizio.

Ma c’è un’altra cosa che esce fuori da questo modo di operare con gli algoritmi, che consentono di gestire l’analisi di una massa di dati e di sentenze ormai non più contemplabile dalla mente umana.

La differenza fra la taylorizzazione e quello a cui noi stiamo assistendo sta in suol fatto che la prima (es. catena di montaggio) teneva conto delle capacità dell’ultimo operatore cui s’adeguavano tutti, cioè del meno bravo fra tutti, perché diversamente si fermava la produzione.

L’intelligenza artificiale consente invece di poter scegliere i migliori (ora il problema è capire chi sono i migliori, ma questa è un’altra questione) con l’effetto di sistema – questo il punto – e possiamo di nuovo giovarci di un’élite che possa aiutare il lavoro massivo degli altri.

L’ultimo punto su cui mi voglio soffermare è l’uso della tecnologia nell’istruttoria del giudice amministrativo e l’effetto d’innovazione che la stessa riesce a

realizzare. Emblematica è una decisione del Consiglio di Stato, che mi è parsa particolarmente interessante (Sez. VI, 23 agosto 2021, n. 5993).

Il caso riguarda la possibilità di applicare una sanatoria a un edificio, di cui non era riusciti a dare prova della preesistenza ad una certa data, quella prevista dalla legge per poterne fruire. Il primo grado respinge il ricorso in ragione del principio processuale che il ricorrente che agisce in giudizio deve fornire la prova a fondamento della propria domanda, nel caso mancante. In secondo grado, Il Consiglio di Stato dispone con ordinanza istruttoria (costo 2.000 euro) d'incaricare un funzionario della Regione di effettuare - con qualsiasi sistema tecnologicamente idoneo - una verifica sulla preesistenza dell'edificio a una certa data, con una risposta che ha consentito di accogliere l'appello nel merito, con soddisfazione dell'appellante, già ricorrente in primo grado.

Il Consiglio di Stato - nel ribaltare la decisione di primo grado in punto istruttoria - ribadisce che al ricorrente nel giudizio amministrativo spetta l'onere di allegare i fatti e fornire un principio di prova, cui possono sopperire i poteri istruttori del giudice e delle amministrazioni cui lo stesso può rivolgersi per una verifica, o anche amministrazioni che dispongono di rilevanti strumenti tecnologici.

Allargando lo sguardo, la decisione assume un particolare rilievo soprattutto con riferimento alla possibilità di utilizzare l'intelligenza artificiale per rintracciare e processare migliaia di migliaia di prove documentali ovunque collocate, secondo modalità che sono di particolare interesse nel processo amministrativo che resta essenzialmente un processo fondato su documenti amministrativi. Documenti di vario genere e tipo, che possono essere trovati da potenti motori di ricerca in ogni dove, smentendo e svilendo la portata dei documenti forniti da controparte.

Concludo ancora sulla riserva di giurisdizione che già letteralmente riserva l'esercizio della funzione giurisdizionale a magistrati ordinari, istituiti secondo l'ordinamento giudiziario (art. 102 Cost.), cioè a persone fisiche che hanno la qualificazione di magistrati ordinari o amministrativi (art. 102 Cost.) che sono rispettivamente giudici naturali (art. 25 Cost.) della tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi (artt. 102-103, Cost.).

Giudice naturale che deve essere in grado di apprezzare il fatto esercitando la funzione in quel luogo, perché questo era il significato originale del giudice

naturale (giudice del locus commissi delicti per il penale), cioè del luogo in cui il fatto si verifica e questo può essere un serio limite all'utilizzo degli algoritmi.

## **GIOVANNI GALLONE**

### **Consiglio di Stato**

**S**iamo tornati sul tema della costruzione del data set, la suggestione di un sistema aperto e forte pone anche degli inconvenienti, su cui bisogna riflettere, in termini di sicurezza e qualità del dato in input e quindi il rischio dell'ossificazione, che può essere ricollegato essenzialmente all'utilizzo di un data set a sistema chiuso. Rischio che potrebbe essere in una certa misura calmierato proprio dal contributo umano che poi viene dato alla modellazione delle decisioni.

Abbiamo poi sentito come l'intelligenza artificiale possa essere impiegata per la ricerca dei precedenti. Questa effettivamente è la frontiera più prossima su cui stiamo già lavorando e quindi ben vengano le esperienze pratiche, possono essere di grandissimo aiuto.

La redazione di una bozza alla proposta di decisione è l'altro passaggio. Occorre in questo senso capire come l'algoritmo debba essere impiegato e con quali modalità debba vivere all'interno del processo. Riflettendoci, anche la possibilità di calarlo all'interno del processo nel contraddittorio può avere i suoi vantaggi. Certo, qualche condizionamento ci potrebbe essere sulla decisione finale, ma potrebbe essere bilanciato dal confronto delle parti sul risultato computazionale derivante dall'impiego dell'algoritmo.

Bisognerà capire che veste giuridica dare e soprattutto che valenza giuridica riconoscere al contributo offerto dall'algoritmo: se un valore solo istruttorio oppure un valore più pregnante (pre-decisorio si potrebbe dire, prevedendo per esempio un obbligo di motivazione rafforzato a carico del magistrato nel caso in cui questi intenda discostarsi dalla proposta algoritmica forse per me è eccessivo e forte).

Non c'è da dubitare che il riconoscimento di un ruolo formale all'algoritmo nel processo sia destinato a condizionare anche la stesura della motivazione e va, quindi, valutato con grande cautela.

