

1 - Saluti

Buon pomeriggio a tutti.

Ringrazio il Presidente dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, Avv. Alessandro Veronese, per l'invito rivoltomi a presiedere la sessione pomeridiana dell'odierno Convegno, organizzato in ricordo del Prof. Feliciano Benvenuti.

Ringrazio altresì gli altri organizzatori del Convegno, le Autorità presenti, i Relatori ed i partecipanti tutti.

Per me è davvero motivo di grande onore ed orgoglio, personale e professionale, partecipare a questo rilevante Evento giuridico e culturale, che è arrivato quest'anno alla sua trentacinquesima edizione e che ormai rappresenta un appuntamento fisso ed irrinunciabile nel panorama degli incontri annualmente organizzati dagli Avvocati Amministrativisti veneti.

Dopo oltre quarant'anni di carriera svolta in giro per l'Italia, io mi sono insediato a Venezia come Presidente del Tar Veneto il 20 gennaio 2024.

Sin da subito, ho potuto personalmente apprezzare, non solo la grande e riconosciuta competenza professionale degli Avvocati Amministrativisti veneti, ma anche il loro notevole dinamismo culturale e scientifico, che si manifesta nell'organizzazione, non sporadica o occasionale, ma fissa e puntuale ogni anno, di Convegni (come quelli di Castelfranco Veneto a novembre, di Venezia a febbraio e di Cortina a inizio estate), sempre focalizzati su argomenti di estrema attualità e rilevanza giuridica e sociale.

Ciò che tuttavia mi ha colpito in modo particolare è anche la loro capacità di coagulare e indirizzare intorno all'Associazione gli interessi e le passioni dei più giovani, attraverso iniziative specifiche, come Seminari di studio organizzati in favore dei giovani avvocati e dei neo laureati, a dimostrazione di uno scrupoloso senso di appartenenza e di una peculiare sensibilità verso le esigenze di chi si affaccia al mondo del lavoro in un momento certamente non favorevole per la categoria forense.

Si tratta di iniziative che non ho mai visto intraprendere con tale frequenza e assiduità da nessun'altra parte in Italia.

I giovani rappresentano il futuro, il *nostro* futuro.

In ogni organizzazione di lavoro, l'attenzione verso i giovani, la cura continua e costante

delle loro motivazioni attraverso l'esempio, l'insegnamento ed il trasferimento delle competenze, l'abbandono di posizioni egoistiche e personalistiche, rappresentano un pilastro fondamentale di crescita della società.

Come evidenziato dalle magistrali relazioni svolte questa mattina sotto la direzione del Consigliere Mathà, il tema dell'Intelligenza Artificiale involge questioni complesse di carattere giuridico, politico, economico, filosofico e sociale che, seppur diverse, sono tra loro intimamente connesse.

Continueremo nel pomeriggio ad approfondire le varie questioni con le relazioni che seguiranno, che saranno svolte dalla Prof.ssa Barbara Marchetti (dell'Università di Trento), dal Prof. Giulio Rosati (Università di Padova), dal Prof. Mons. Renzo Pegoraro (Pontificia Accademia per la Vita), dall'Avv. Alessandro Tudor (Consigliere Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti) ed infine dall'Avv. Silvano Ciscato (Vicepresidente dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti), cui è affidato il compito di trarre le conclusioni.

2 - Brevi considerazioni sul tema dell'Intelligenza Artificiale

Prima di passare la parola ai Relatori, consentitemi tuttavia di svolgere alcune brevi considerazioni personali sul tema trattato.

2.1 - Trasparenza e riserva di umanità

La Rivoluzione Digitale che stiamo vivendo nei nostri giorni rappresenta un nuovo capitolo della Storia Umana.

L'Umanità nel corso dei secoli ha vissuto e sperimentato altri momenti particolarmente significativi (dalla scoperta della ruota sino ad arrivare al *computer* e a *internet*), che hanno comportato una radicale trasformazione tra il *prima* e il *dopo*.

Ogni trasformazione è unica nel suo genere e nei suoi effetti, e rappresenta un traguardo per l'Umanità, ma nello stesso tempo il punto di inizio di una nuova fase evolutiva.

Così la Rivoluzione Digitale e l'Intelligenza Artificiale.

Siamo nel momento iniziale di questa Rivoluzione, in un momento che possiamo definire lo *spartiacque storico* tra una realtà completamente analogica e una realtà sempre più digitale.

Ma proprio perché questa Rivoluzione è appena iniziata, abbiamo forse l'opportunità (ed il

dovere) di plasmarla in modi positivi per l'Umanità ed il Pianeta, prima che le nuove realtà e le nuove tecnologie inizino loro a influenzare e modellare noi (e le generazioni future) nel modo sbagliato.

Le trasformazioni tecnologiche devono essere governate dall'Uomo e devono essere guidate in una direzione che sia *equa* da un punto di vista sociale e *sostenibile* da un punto di vista ambientale.

La chiave di volta del sistema è l'equilibrio.

Tra le due impostazioni estreme, quelle dei catastrofisti (di coloro i quali rifiutano le innovazioni tecnologiche per la paura di un impatto negativo incontrollabile sulla vita e la libertà delle persone) e quelle degli ottimisti ad ogni costo (che accettano *in toto* i rischi delle nuove tecnologie, abbagliati dall'incremento dell'efficienza delle prestazioni e dei servizi governati dall'I.A.), mi sembra che la soluzione preferibile sia quella intermedia, che propone un approccio di fiducia non accondiscendente né totalizzante, ma razionale ed etico, verso i nuovi sistemi di I.A., in cui la persona umana rimanga sempre al centro dei processi decisionali destinati ad impattare sulla sicurezza, sulla salute e sui diritti umani fondamentali.

Il processo evolutivo dei nuovi sistemi indotti dalla Rivoluzione Digitale in atto è inarrestabile.

Dobbiamo trarne il massimo beneficio possibile per il bene dell'Umanità, con il minore rischio possibile.

Il Regolamento Europeo del 2024, quando parla di I.A. *antropocentrica e affidabile*, si pone chiaramente in questa direzione, nella dichiarata consapevolezza, in un sistema di tecnologie non controllato dall'Uomo, del potenziale grave rischio di lesione dei diritti fondamentali (tra cui significativamente annovera come *prioritari* rispetto a tutti gli altri, la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente).

In un regime politico democratico, l'I.A. - nella misura in cui incide sui diritti fondamentali delle persone - deve rimanere sottoposta al controllo dell'Uomo e deve comunque, in ogni caso, essere pienamente e rigorosamente trasparente ed accessibile.

Ecco uno dei principali problemi posti dai sistemi di I.A.: garantire la *trasparenza* dei sistemi predittivi.

Senza le informazioni sui dati, cittadini, imprese e autorità non possono verificare la

correttezza delle scelte automatizzate e questo non è concepibile in un regime democratico.

Come ci hanno ricordato questa mattina in particolare la Professoressa Sandulli ed il Collega Polidori con le loro relazioni, un ecosistema trasparente rafforza la fiducia e permette di correggere decisioni discriminatorie.

Occorre trasparenza sulle fonti e sui meccanismi decisionali.

La trasparenza non è solo un requisito tecnico, ma un impegno etico e morale.

Abbiamo bisogno di intelligenze artificiali trasparenti, di dati affidabili, di soluzioni che garantiscano che siano gli umani a decidere, non le macchine.

Analogo discorso in ambito giudiziario.

L'affermazione, contenuta nell'art. 25, comma 1, della Costituzione (secondo cui <<nessuno può essere distolto dal giudice *naturale* precostituito per legge>>) impone la *naturalità* del giudice, intesa come *umanità* dello stesso.

Con tale previsione, come è stato evidenziato dalla dottrina (Oliviero Mazza), la Costituzione è riuscita a prevedere il futuro e a porci al riparo dalla *distopia* del processo artificiale affidato agli algoritmi.

L'unico giudice *naturale* per una persona umana non può che essere un altro individuo, un soggetto che, condividendone la medesima natura umana, può meglio comprendere e giudicare l'azione di un suo simile.

Il Giudice umano naturale non potrà mai essere surrogato da quello artificiale.

Uno dei motivi per i quali viene da taluni affermata la necessità dell'I.A. "pura" in ambito giudiziario (cioè non limitata ad affiancare l'attività del giudice, ma diretta a sostituirsi alla decisione finale), è la considerazione che l'I.A. garantirebbe una completa *oggettività* della decisione, priva di fattori soggettivi ed emozionali, fondata su elementi dell'esperienza passata, sui precedenti giurisprudenziali (cd. decisione *predittiva*).

Non mi sembra che questa impostazione sia condivisibile.

Se i sistemi di I.A. sono costituiti da *software* formati da una serie infinita di dati immessi da operatori umani, evidentemente il problema della oggettività del risultato finale (apparentemente risolto *a valle*) sussiste in pieno *a monte*, nella misura in cui nessuno è in

grado di controllare la genuinità e l'obiettività dei dati immessi da tali operatori nei sistemi di I.A..

La giustizia è umana e tale deve rimanere.

2.2 - L'etica dell'I.A.

Strettamente collegato al tema della riserva di umanità, come ci illustrerà a breve il Prof. Pegoraro, è quello dell'etica digitale.

Per "etica digitale", secondo la definizione di uno studioso di filosofia dei nostri giorni (Luciano Floridi), si intende quel settore dell'etica che studia e valuta i problemi morali relativi ad algoritmi, dati e informazioni, al fine di formulare e supportare soluzioni moralmente buone.

La conformità dell'azione alle regole del diritto positivo (cd. *compliance*) è necessaria ma non sufficiente per guidare la società nella giusta direzione.

Il compito dell'etica digitale è quello di utilizzare l'I.A. nella maniera che porti maggiore beneficio all'Umanità nel suo complesso, ispirando e integrando le regole del diritto positivo e le azioni concrete dei decisori pubblici e privati.

L'etica digitale, secondo lo stesso Autore, può essere intesa in due modi: *etica hard* e *etica soft*.

Questa diversa configurazione riprende la distinzione tra *hard law* e *soft law* (cioè tra diritto tradizionale e altri strumenti normativi privi di forza vincolante).

Così, per *etica hard* si intende ciò che, da un punto di vista etico, contribuisce a creare o modificare le norme dell'ordinamento giuridico.

Invece, per *etica soft* si intende ciò che dovrebbe o non dovrebbe essere fatto al di fuori della normativa vigente.

L'*etica soft* non è diretta alla modifica dell'ordinamento giuridico, ma all'individuazione delle scelte migliori sulla base di quanto consentito dall'ordinamento vigente. È un concetto che evoca quello della discrezionalità amministrativa (intesa come facoltà di scelta tra più comportamenti giuridicamente leciti). L'*etica soft* può essere correttamente esercitata per aiutare gli agenti (individui, gruppi, aziende, governi, organizzazioni) a sfruttare maggiormente e meglio, da un punto di vista morale, le opportunità offerte dall'innovazione

digitale. L'ordinamento non regola tutto. Quando le norme sono insufficienti o poco chiare, dovrebbe intervenire *l'etica soft*, per indicare agli agenti e ai decisori la strada da seguire nel bilanciamento tra i valori e gli interessi in contrapposizione.

L'*etica soft* si applica *dopo* il rispetto delle norme giuridiche.

L'*etica hard* esiste *prima* delle norme, le precede e poi contribuisce a plasmarle ulteriormente.

Queste distinzioni concettuali non sono meramente teoriche o fini a sé stesse.

Sono rivolte ad individuare e focalizzare la *sfida* che abbiamo di fronte.

Ciò che veramente è importante non è l'innovazione digitale in sé, ma la *governance* del digitale.

Come ci ricorda significativamente Floridi, la domanda che dobbiamo porci non è quale sarà la prossima innovazione digitale, *ma che tipo di società vogliamo costruire*.

L'etica ha questa funzione, quella di informare le strategie per lo sviluppo e l'uso delle tecnologie digitali fin dal principio, quando cambiare rotta è più facile e meno costoso, in termini di risorse, impatto e opportunità mancate.

Ma quali sono in concreto i principi etici che devono ispirare gli agenti? Quale è il contenuto dell'etica?

Ci soccorre in questo senso, a mio parere, il Regolamento Europeo del 2024, quando individua nei diritti fondamentali la stella polare che deve guidare i governanti e i decisori nel momento delle scelte, ed in particolare come prioritari rispetto a tutti gli altri, la *democrazia*, lo *Stato di diritto* e la *protezione dell'ambiente*.

I valori etici si devono fondare su un regime democratico, ispirato al rispetto degli altri individui, della collettività e dell'ambiente.

2.3 - La figura dell'Avvocato nell'I.A.

Venendo all'argomento che sarà trattato dall'avvocato Tudor, concernente la figura dell'Avvocato nell'I.A., mi sovviene una celebre frase contenuta nell'Enrico VI di Shakespeare, pronunciata da un rivoluzionario irlandese che nel 1450 guidò una rivolta contro il Re d'Inghilterra: "Come prima cosa, ammazziamo tutti gli avvocati" ("*the first thing*

we do, let's kill all the lawyers").

A prescindere da quello che veramente volesse dire Shakespeare con tale frase, se cioè gli Avvocati dovessero essere eliminati in quanto simbolo del potere costituito o di garanzia della corretta gestione della cosa pubblica (a seconda dei diversi punti di vista, riformatore o conservatore), una cosa oggi è certa: gli Avvocati sono i protagonisti, insieme ai Giudici, del processo, a tutela dei diritti di cittadini e imprese.

Tuttavia, sia il Regolamento UE del 2024 che il disegno di legge di iniziativa governativa A.S. 1146 si riferiscono, per quanto riguarda l'utilizzo dei sistemi di IA, all'attività *giurisdizionale*, cioè alla figura del Giudice.

Non vi è invece alcun riferimento all'esercizio della professione forense, cioè alla figura dell'Avvocato.

L'art. 15, comma 2, del disegno di legge A.S. 1146 (nel testo approvato dal Senato nella seduta del 20 marzo 2025) riserva, in particolare, alla competenza esclusiva del solo Ministero della Giustizia il potere di disciplinare gli impieghi dei sistemi di intelligenza artificiale per l'organizzazione dei servizi relativi alla giustizia, senza alcun coinvolgimento del mondo dell'avvocatura.

Si tratta di una dimenticanza che non può essere sottaciuta.

Il monopolio ministeriale era forse concepibile in passato, quando l'informatica era un semplice supporto dell'attività del magistrato, ma non è più giustificabile adesso, dal momento che la digitalizzazione è ormai diventata un elemento strutturale del processo e dell'attività giurisdizionale.

Sarebbe auspicabile un coinvolgimento del Consiglio Nazionale Forense, in rappresentanza della categoria degli Avvocati, chiamati dall'art. 24 della Costituzione alla tutela del diritto di difesa, *il più inviolabile dei diritti inviolabili* previsti dalla Costituzione (in quanto non sottoposto ad alcuna riserva di legge o di giurisdizione, a differenza invece di quanto previsto per gli altri diritti definiti come tali dagli articoli 13, 14 e 15 della Costituzione).

Dovrebbe, inoltre, essere previsto anche un coinvolgimento dell'organo di autogoverno dei Magistrati, il CSM (chiamato tra l'altro dalla Costituzione a tutelare l'organizzazione della giurisdizione).

La norma, per come è strutturata, nel richiamare peraltro il Ministero della Giustizia, sembra fare riferimento alla sola organizzazione della giustizia ordinaria (civile e penale),

non anche a quella amministrativa, in quanto soltanto la prima, non anche la seconda, è funzionalmente incardinata in quell'amministrazione.

La norma pone dunque problemi interpretativi in relazione alla sua applicazione nei confronti della giustizia amministrativa.

Io sarei dell'opinione di considerare il primo comma (che parla di *attività giudiziaria* in generale, senza alcuna altra distinzione) come norma di principio, applicabile nei confronti di qualsiasi giurisdizione, ed il secondo comma (che si riferisce al Ministero della Giustizia), come norma di settore, riguardante la sola giurisdizione ordinaria.

Questa interpretazione sembra avallata dall'esistenza, per quanto riguarda la giurisdizione amministrativa, di altre norme di settore concernenti il processo telematico e l'organizzazione dei servizi.

Mi riferisco in particolare all'art. 13 dell'Allegato II al c.p.a. (che prevede testualmente che <<con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, sentiti il Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri competente in materia di trasformazione digitale, il Consiglio nazionale forense, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative, che si esprimono nel termine perentorio di trenta giorni dalla trasmissione dello schema di decreto, sono stabilite, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, le regole tecnico-operative per la sperimentazione e la graduale applicazione degli aggiornamenti del processo amministrativo telematico>>).

La norma tiene conto della peculiare natura della funzione giurisdizionale amministrativa, che comprende non solo l'attività del giudice ma anche quella dell'avvocato, secondo la configurazione unitaria fattane dal codice del processo amministrativo (che vede sia il giudice che i difensori delle parti, secondo la previsione di cui all'articolo 2, parimenti coinvolti in funzione reciprocamente collaborativa per la realizzazione del giusto processo).

Il P.A.T. e le sue regole tecniche presuppongono - normativamente - una reale interlocuzione e partecipazione di tutti i rappresentanti dei soggetti coinvolti, cioè di tutti i protagonisti del processo amministrativo, il Giudice e gli Avvocati.

Ecco quindi che il Presidente del Consiglio di Stato deve sentire, a tali fini, l'organo di autogoverno dei magistrati amministrativi (il C.P.G.A.), il Consiglio nazionale forense e le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative.

Il che è quanto recentemente avvenuto in occasione dell'adozione, da parte del Presidente del Consiglio di Stato, delle nuove regole tecnico-operative del P.A.T. (disposte con decreto del 9 maggio 2025, recante modifica ed integrazione delle precedenti regole tecniche, di cui al d.P.C.S. 28 luglio 2021), che sono state emanate a seguito di una preliminare consultazione ed interlocuzione sia con il C.P.G.A. che con le associazioni degli Avvocati.

Con le suddette nuove regole del 9 maggio 2025, come meglio ci illustrerà il Collega Bardino, è stato tra l'altro modificato, in un quadro più ampio di sviluppo del processo di digitalizzazione della giustizia amministrativa, il portale dell'avvocato, consentendo il deposito di atti e documenti in maniera sempre più facile e rapida, tramite apposite credenziali di accesso (*username* e *password*).

Superando una iniziale fase di elaborazione, in cui il deposito era consentito solo ed esclusivamente agli Avvocati (non anche ai collaboratori degli studi legali), successivamente, a seguito delle interlocuzioni avviate con i rappresentanti della classe forense, la giustizia amministrativa ha così riconosciuto l'importanza di introdurre un portale accessibile anche da parte dei collaboratori degli studi professionali, superando le criticità legate al carattere personale ed incredibile delle credenziali finora fornite agli avvocati (e, mi piace ricordarlo in questa sede, tutto ciò è iniziato qui a Venezia, circa un anno orsono, a seguito di una specifica segnalazione in tal senso formulatami dagli Avvocati Veronese e Calegari, e che io a mia volta ho sottoposto al Collega Bardino, quale vice-responsabile del Servizio per l'Informatica della Giustizia Amministrativa, per le successive valutazioni del caso, poi andate a buon fine).

3 - Conclusioni

In conclusione, a prescindere da valutazioni di ordine giuridico, io penso che l'I.A. possa servire al compimento di attività istruttorie e/o preparatorie, ma non possa arrivare sino al punto di sostituirsi completamente al Giudice o all'Avvocato nella stesura delle sentenze e degli atti defensionali.

L'effettività della tutela giurisdizionale richiede (e postula) che l'esercizio della relativa funzione rimanga riservato all'Intelligenza Umana, l'unica in grado di cogliere i mutamenti del pensiero ed i cambiamenti della società e di trovare soluzioni adeguate al caso concreto (cd. *problem solving*).

L'I.A. serve, ma non può sostituirsi al Giudice.

Una giustizia predittiva e per assiomi, basata esclusivamente sulla forza dell'esperienza

pregressa e dei precedenti, sarebbe una giustizia ingessata, imbalsamata e potenzialmente pericolosa per i diritti e gli interessi delle persone.

Grazie e buon Convegno a Tutti.

Leonardo Pasanisi

*Il testo riporta l'intervento svolto - in apertura della II sessione - al XXXV° Convegno annuale dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti di Cortina d'Ampezzo dal titolo "Intelligenza artificiale tra diritto, scienza ed etica" tenutosi il 7 giugno 2025.