



Intelligenza artificiale e pubblicità dei provvedimenti giurisdizionali: le sfide del PNRR

di Federica Resta¹

1. Giustizia e digitalizzazione

Tra i vari processi digitalizzazione del settore pubblico, quello che riguarda la giustizia è indubbiamente il più complesso e questo spiega anche perché sia il meno avanzato. La incomparabilmente maggiore complessità della digitalizzazione della giustizia è certamente dovuta alla delicatezza dei dati che vi sono coinvolti e alle implicazioni che l'informatizzazione, a vario titolo, di attività, quali quelle giurisdizionali, così fondate sul fattore umano porta con sé.

Ma l'innovazione, ben guidata, può contribuire a un netto miglioramento della qualità dell'attività giurisdizionale, ponendo il digitale al servizio della giustizia. Non si tratta, almeno per ora, di pensare la giustizia come digital by design ma, più limitatamente, di innovarne forme e modi, rendendo la capacità trasformativa del digitale un fattore di progresso e miglioramento dell'attività giurisdizionale, a beneficio di tutti gli attori coinvolti. Come ha rilevato la Ministra nella Relazione sull'amministrazione della giustizia, naturalmente la digitalizzazione “non implica soltanto la semplice dematerializzazione degli atti cartacei in tutti i procedimenti civili e penali, ma consente un nuovo sistema di organizzazione delle forme processuali e potenzia gli strumenti di conoscenza a disposizione delle procure e dei giudici”.

E' comprensibile e opportuno, dunque, che il PNRR colga, almeno in parte, questa opportunità e favorisca anche la creazione di sistemi informativi che analizzino precedenti consentendo un'interrogazione delle decisioni con modalità ed esiti ben più rilevanti di quelli consentiti dalle tradizionali banche dati, anche al fine di promuovere un accesso quanto più possibile ampio ai precedenti da parte dei cittadini. Vanno in questo senso, in particolare, all'interno della Missione 1, la prevista progettualità di un data-lake inteso come punto di accesso unico “a tutti i dati grezzi prodotti dal sistema giudiziario”, ordinario e amministrativo, nonché la creazione di una banca dati gratuita e accessibile di tutte le decisioni (per ora civili).

Naturalmente ciò implica progetti d'informatizzazione analiticamente modulati sulle specificità del settore giurisdizionale e la soluzione di alcune criticità che possono presentarsi in sede attuativa. E questo soprattutto sotto il profilo della protezione dati, che come ha

¹ Le opinioni qui manifestate sono espresse a titolo personale e non impegnano in alcun modo l'Autorità.

chiarito la Ministra nella Relazione dev'essere oggetto di un attento bilanciamento con il processo d'innovazione, che pur rappresenta un obiettivo centrale delle riforme indicate nell'agenda politica, realizzando una "cultura del dato" tale da coniugare entrambe le esigenze.

2. Accessibilità dei provvedimenti giurisdizionali e privacy

Entrambi i progetti delineati nel PNRR (la banca dati delle decisioni civili e il data lake) esigono, pur in maniera diversa, una riflessione particolare sul bilanciamento tra accesso al dato, pubblicità dei provvedimenti giudiziari e privacy.

Per quanto riguarda il database delle decisioni civili (prescindendo dalla loro risalenza a dieci anni o più), ove non si adotti una scelta preliminare in favore dell'anonimizzazione generale di tutte le pronunce - con riferimento tuttavia non solo ai nominativi ma anche ai dati indirettamente identificativi - si applicherà la disciplina vigente in tema di pubblicità delle decisioni giurisdizionali. Essa presenta tuttavia alcune criticità e sconta, soprattutto, delle disomogeneità in sede applicativa che meriterebbero, forse, un intervento risolutivo precedente l'attuazione del progetto.

E' infatti evidente che, quanto più si estende il perimetro delle banche dati, tanto più rigorosa dev'essere l'osservanza delle "cautele" prescritte dalla disciplina di protezione dati in funzione di contemperamento con la piena accessibilità delle pronunce giurisdizionali (art. 51, c.2, d.lgs. 196/03; art. 56, comma 2, del d.lgs. n. 82 del 2005).

Le difformità applicative riguardano essenzialmente la durata della pubblicazione in chiaro, l'eventuale sottrazione all'indicizzazione esterna delle decisioni, l'oggetto dell'oscuramento.

La Cassazione, ad esempio, attraverso Sentenzeweb (archivio del CED realizzato nel 2014 per rendere accessibile la giurisprudenza di legittimità dell'ultimo quinquennio) dispone la pubblicazione - comunque sottratta a indicizzazione da parte dei motori di ricerca e, appunto, per soli cinque anni dal deposito - dei provvedimenti giurisdizionali, in chiaro oppure oscurati nei casi di obbligatorietà o disposizione giudiziale su istanza o d'ufficio (e questo, ferma restando la divulgazione, pur non indiscriminata, accordata da Italgjureweb, quale banca dati ad accesso selettivo).

Di contro, la giustizia amministrativa² dispone la pubblicazione senza limiti temporali delle sentenze di primo e secondo grado, ma con un'interpretazione tesa a valorizzare gli obblighi di oscuramento di cui all'articolo 52, comma 5 d.lgs. 196/03 relativamente ai dati particolari e "giudiziari", oltre che con la tendenza a minimizzare, con opportune tecniche redazionali,

² Come anche quella contabile, ma solo nella apposita Banca dati unificata e non sul sito istituzionale ove la pubblicazione è limitata agli ultimi cinque anni. Va poi rilevato come per la materia pensionistica, diversamente da quella contabile, si disponga l'anonimizzazione delle pronunce, ritenendosi meno intenso l'interesse della collettività a conoscere l'integralità del giudizio.



il ricorso a dati identificativi in favore del riferimento, ove possibile, al solo ruolo processuale del soggetto.

La durata della pubblicazione in chiaro influisce, conseguentemente, sul **regime di esercizio** dei diritti dell'interessato.

Il principio di pubblicità dei provvedimenti giurisdizionali rappresenta, infatti, certamente una finalità d'interesse pubblico (anche correlata al diritto all'informazione), sottesa al trattamento, tale da limitare l'esercizio del diritto alla cancellazione ai sensi dell'art. 17, p.3, lett.a) e d) del Regolamento Ue 2016/679. Deve tuttavia ritenersi che tale limite venga meno (e prevalga dunque il diritto del singolo all'oscuramento dei propri dati) laddove essi (e dunque l'identificazione dell'interessato) non siano "più necessari rispetto alle finalità per le quali sono stati raccolti o altrimenti trattati" (art. 17, p.1, lett.a), Reg. 679). Tale valutazione va indubbiamente condotta alla luce del criterio generale di proporzionalità di cui all'art. 52 Cdfue.

Pur con tutti i limiti di ogni tipizzazione rispetto a ipotesi di bilanciamento che andrebbero condotte in concreto, si può ritenere che il **decorso di cinque anni** dall'adozione del provvedimento possa rappresentare un termine sufficiente a ritenere (quantomeno) affievolito l'interesse pubblico alla reperibilità *in chiaro* del provvedimento. Il termine di cinque anni pare particolarmente indicato, se non altro per analogia di ratio con alcuni istituti penalistici volti a consentire in certa misura l'oblio della condanna, come l'estinzione rispetto ai delitti.

Analoga soluzione è, del resto, stata adottata dalle Camere (a seguito della sentenza n. 21961 del 2011, della sezione I del Tribunale di Roma) in relazione all'esigenza di contemperamento tra pubblicità dei lavori parlamentari (anch'essa costituzionalmente garantita ex art. 64) e riservatezza degli interessati, soprattutto riguardo alla pubblicazione in chiaro degli atti di sindacato ispettivo, non di rado recanti dati sensibili (ora "appartenenti a categorie particolari") e giudiziari di terzi.

Tale soluzione andrebbe tuttavia esclusa nell'ipotesi di rigetto giudiziale dell'istanza avanzata, prima della definizione del relativo grado di giudizio, ai sensi dell'art. 52, c.1, dlgs 196 del 2003, ma non di omessa pronuncia sulla richiesta (circa i tempi dell'istanza, la Corte di giustizia ad esempio sollecita la presentazione delle richieste "*at the earliest possible stage of the proceedings*", "*in order to be effective*"). .

Sul bilanciamento tra accessibilità delle decisioni giurisdizionali e privacy incide in misura rilevante anche il **regime d'indicizzazione**, che amplifica la pubblicità delle pronunce, rendendole reperibili anche come risultato di ricerca condotta a partire dal nome della parte o del terzo, se non oscurato. E' significativa, in questo senso, la prassi della Cassazione (in linea con quanto suggerito dal Garante nel 2014), di disporre in ogni caso la deindicizzazione di tutte le sentenze pubblicate sul web.



L'indicizzazione non può, infatti, ritenersi un elemento indefettibile della pubblicità: ne è piuttosto un elemento ulteriore e rafforzativo (tale da determinare l'indiscriminata accessibilità della notizia, con un effetto profilativo significativo in quanto tale da abbinarsi costantemente al nominativo del soggetto; cfr., in tal senso, sentenza CGUE Costeja-Google, 13.5.2014). Peraltro, laddove il legislatore abbia inteso prescrivere quest'ulteriore componente del regime di pubblicità, lo ha espressamente previsto (come in materia di trasparenza amministrativa), ciò che non ricorre invece nell'ambito della disciplina di cui agli artt. 51-52 d.lgs. 196 del 2003.

Il rimedio in esame consente, infatti, di contenere il potenziale pregiudizio connesso alla indiscriminata reperibilità, mediante motori di ricerca generalisti, del provvedimento (e, dunque, dei dati personali ivi contenuti), mantenendolo comunque accessibile nell'ambito del sito istituzionale (anche mediante motori di ricerca interni al sito stesso). Naturalmente, questo rimedio può essere anche utilizzato, a fini di tutela del diritto all'oblio dell'interessato, in via alternativa all'oscuramento decorso un lasso di tempo sufficiente a far affievolire l'esigenza di accessibilità indiscriminata e integrale alla pronuncia.

Un'innovazione importante deriverà dall'esercizio della delega contenuta nella riforma Cartabia, nella parte in cui qualifica la sentenza di assoluzione, di non luogo a procedere o il decreto d'archiviazione come titolo per ottenere la deindicizzazione delle notizie relative.

Non disomogenea ma forse troppo restrittiva, è invece la prassi **sull'oscuramento su istanza**, spesso negato per ritenuta insussistenza dei motivi legittimi prescritti dall'art.52, c.1 del Codice (e ravvisati nella "particolare natura dei dati contenuti nel provvedimento" e nella «delicatezza della vicenda oggetto del giudizio»). Sembrerebbe infatti doversi disporre l'accoglimento delle istanze di oscuramento (delle generalità e degli altri dati, sia pur indirettamente³ identificativi) ogniqualvolta l'esigenza di conoscibilità del provvedimento nella sua integralità⁴ appaia **sproporzionata rispetto al pregiudizio** suscettibile di derivarne all'interessato (non necessariamente parte del giudizio). Indici sintomatici di tale pregiudizio potrebbero essere oltre alla natura del dato (se appartenente alle categorie di cui agli artt. 9 e 10 del Regolamento 2016/679), alla particolare delicatezza della vicenda e del contesto in cui si inserisce, condizioni di particolare disagio del soggetto (per un analogo limite alla pubblicità dei provvedimenti, li amministrativi, cfr. art. 26, c. 4 dlgs 33 del 2013), ma anche la sua posizione all'interno del procedimento (il terzo citato a vario titolo nella sentenza ha,

³ Questa sembra l'interpretazione più condivisibile dell'art. 52, c.1.

⁴ Sul punto cfr. Tar Lazio, sez. III, 1° febbraio 2021, n. 579, secondo cui: "L'indicazione della parte è elemento essenziale dei provvedimenti giurisdizionali, con riferimento ai quali l'obbligo di pubblicazione, oltre a costituire "... un necessitato corollario del principio costituzionale dell'amministrazione della giustizia in nome del popolo" (Cass. Sez. II penale, n. 4145 del 2019), è ribadito nello stesso d.lgs. 196 del 2003 che all'art. 51 prevede l'accessibilità delle sentenze e delle altre decisioni dell'autorità giudiziaria, depositate nelle cancellerie e nelle segreterie, attraverso il sistema informativo e il sito istituzionale della autorità".



verosimilmente, titolo a chiedere l'oscuramento in quanto appunto non parte della vicenda). Andrebbe infine sempre concesso l'oscuramento nei casi di concessione del beneficio della non menzione della sentenza di condanna, valorizzando la *ratio* dell'istituto come ha fatto il Garante sin dal 2016 per la deindicizzazione.

Il motivo legittimo idoneo a giustificare l'oscuramento su istanza di parte dovrebbe essere inteso, conclusivamente, come “ (...) *“motivo comunque opportuno”, ritenuto prevalente sul diritto alla conoscenza all'esito di un giudizio di bilanciamento operato secondo una logica aperta e flessibile, di razionalità pratica*” (Corte cost., Serv, studi, *L'oscuramento dei dati personali nei provvedimenti della Corte costituzionale*, dic. 2020, p. 57), alla luce del rango che il diritto alla protezione dati assume nell'ordinamento.. Al fine di rendere effettivo questo rimedio (da esperirsi necessariamente prima della definizione del relativo grado di giudizio: art. 52, c.1) è, tuttavia, necessario che le parti e chiunque altro sia a vario titolo coinvolto nel giudizio (ad esempio un testimone) siano informati di tale facoltà. E', forse, ipotizzabile un obbligo informativo da rendersi nell'ambito delle comunicazioni di cancelleria.

Parametri analoghi (ricorrenza di dati sensibili, non menzione della condanna e, fuori dal penale, giudiziari, condizioni di vulnerabilità varie e rischi di discriminazione potenzialmente derivanti dalla pubblicità del giudizio) potrebbero poi orientare **l'anonimizzazione d'ufficio**, disposta dal giudice ai sensi dell'art. 52, c.2, a tutela dei “diritti o della dignità” degli interessati, non necessariamente parti del giudizio.

Particolare cautela va posta rispetto **all'anonimizzazione obbligatoria** di cui al comma 5 dell'art. 52, inerente non solo i dati identificativi dell'interessato, ma anche ogni altro dato, benché relativo a terzi, tramite il quale si possa risalire anche indirettamente all'identità di minori o di parti in procedimenti in materia di rapporti di famiglia e stato delle persone.

Sul punto, sembra utile, almeno per la giurisdizione ordinaria, l'elenco contenuto negli allegati A (per il settore civile) e B (per il penale) al decreto 178 del 2016 del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione comprensivo ad esempio, oltre che dei procedimenti civili inerenti minori, rapporti di famiglia e stato delle persone, per il penale: dei procedimenti per reati contro la famiglia (artt. da 556 a 574-bis c.p.), per “reati di cui agli artt. 414-bis e 416, settimo comma, c.p., reati di cui all'art. 591 c.p., reati di cui agli artt. da 600-bis a 600-octies e da 609-bis a 609-undecies c.p., reati di cui all'art. 643 c.p., di cui all'art. 734-bis c.p., reati in tema di prostituzione, di interruzione volontaria della gravidanza, di procreazione medicalmente assistita e reati commessi in danno di minorenni”.

In linea generale, l'oscuramento obbligatorio va disposto laddove siano coinvolti a qualsiasi titolo minorenni, rapporti di famiglia, stato delle persone, dati di cui all'art. 2-*septies*, c.8, d.lgs. 196 del 2003. Il Garante nel parere del 21 maggio 2020 sul processo amministrativo telematico, ha chiarito infatti doversi ritenere *jus receptum* l'interpretazione avanzata da Cassazione, I sez., n.10512 del 2016, tesa a includere nei casi di anonimizzazione obbligatoria



anche i dati per i quali l'art. 22, c.8 prima, il 2-*septies*, c.8 oggi, vieta in ogni caso la pubblicazione (sanitari, genetici, biometrici), per prevenire possibili discriminazioni fondate su qualità soggettive da tali dati desumibili.

E' da ritenere che per i **minori** rilevi l'età al momento dello svolgimento del procedimento cui la decisione faccia riferimento, non rilevando il raggiungimento della maggiore età successivamente (*ad esempio nel caso in cui in sentenza di legittimità si citi il contenuto di un'audizione protetta svolta in primo grado, di un soggetto poi divenuto maggiorenne, in ipotesi, al momento della pronuncia della sentenza di Cassazione*).

In alcuni casi-limite (laddove ad esempio la particolare notorietà ed unicità della vicenda consente comunque d'identificare il soggetto anche oscurandone le generalità), almeno in presenza di dati particolari, potrebbe essere opportuno oscurare anche i dati solo indirettamente identificativi (ad esempio dettagli di una perizia psichiatrica disposta a carico di un imputato nell'ambito di una vicenda estremamente peculiare e nota).

L'oscuramento obbligatorio va riferito anche ai **defunti**, in ragione della tutela postmortale loro riconosciuta dal nostro ordinamento (art. 2-terdecies; provv. Garante n.2/2019).

L'oscuramento, in tali casi, va disposto da parte di chiunque (art. 52, c.5) intenda pubblicare (dunque anche in assenza di specifico ordine del giudice e apposizione di stampigliatura) e senza limiti di tempo e come ogni altra forma di anonimizzazione giudiziale si estende anche alle massime e a ogni altra forma di riproduzione dei provvedimenti (art. 52, c.4).

3. Il data-lake, l'anonimizzazione dei provvedimenti giurisdizionali e il ruolo dell'i.a.

Se, dunque, questo è, con tutte le sue carenze, il bilanciamento oggi previsto tra pubblicità dei provvedimenti giurisdizionali e privacy, applicabile e applicato anche oggi alle banche dati on-line della giurisprudenza, il progetto data-lake necessiterebbe probabilmente di una disciplina specifica. L'ontologica diversità di sistemi informativi alimentati con i.a., comprensivi di un numero di provvedimenti e di funzionalità non comparabili con quelli propri dei database tradizionali, rendono infatti la disciplina vigente, fondata sulla regola della pubblicità e sull'oscuramento come eccezionale, probabilmente inadeguata.

La possibilità di profilazione suscettibile di derivarne sarebbe infatti significativa e renderebbe dunque necessaria l'anonimizzazione *ex ante* non solo delle generalità ma anche dei dati indirettamente identificativi, suscettibili cioè di identificare il soggetto mediante inferenze. A quest'opera di oscuramento generale può certo contribuire l'i.a. con algoritmi anche basati su NLP (Natural Language Processing) in grado di comprendere la sintassi e la semantica. E' significativo che il C 40 dell'Artificial Intelligence Act distingua proprio questi algoritmi, funzionali all'anonimizzazione o pseudonimizzazione, come impieghi (funzionali



a scopi essenzialmente amministrativi) non ad alto rischio, nell'ambito invece di una classificazione generale delle applicazioni d'i.a. nel settore giustizia come ad alto rischio *“in considerazione del loro impatto potenzialmente significativo sulla democrazia, sullo Stato di diritto, sulle libertà individuali e sul diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale”*.

Naturalmente- e con tutti i limiti che gli algoritmi presentano nel compiere distinzioni sottili come quelle necessarie a identificare dati, diversi dalle generalità, suscettibili comunque d'identificare indirettamente il soggetto – soltanto l'anonimizzazione piena o comunque sufficiente (a non rendere identificabile) ai sensi del C 26 Gdpr, potrebbe escludere l'applicabilità della disciplina privacy (con il corollario dell'esercizio dei diritti). Di contro, la più realistica pseudonimizzazione (che è mera misura di sicurezza) mantiene ferma l'applicabilità delle norme privacy.

Ma rispetto a banche dati così rilevanti per volume e varietà, l'anonimizzazione non sempre può realisticamente sussistere- come sottolinea la stessa Carta etica del CEPEJ del 2018 sull'impiego dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari e il futuro della giustizia digitale- in ragione del potenziale rischio di reidentificazione, così fortemente incrementato dalla possibilità di incrocio dei dati con altri archivi. Quello di dato anonimo è infatti un concetto relativo, perché il grado di probabilità dell'identificazione dipende dal contesto in cui il dato è inserito e dinamico, perché dipende dalle tecniche di cui si dispone, suscettibili naturalmente di evoluzione nel tempo. Pur all'interno della relatività e dinamicità di questa valutazione, nel realizzare principi dell'E-Justice va attentamente stimato il rischio di reidentificazione

Sarebbe dunque auspicabile sfruttare le potenzialità dell'i.a.⁵ per anonimizzare o, quantomeno, pseudonimizzare, i provvedimenti da includere nel data-lake, utilizzando algoritmi allenati a riconoscere gli elementi da oscurare. Difficile, però, pensare a una delega totale alla macchina rispetto a dati solo indirettamente identificativi (indirizzi, numeri telefonici, numeri di conti bancari, codici fiscali, ecc.) con particolare riguardo a quelli ad oscuramento obbligatorio ex art. 52, c.5, rispetto ai quali l'apprezzamento sulla capacità di disvelare l'identità del soggetto è particolarmente complesso. **L'analisi del rischio di reidentificazione è, significativamente, uno degli adempimenti previsti come preliminari alla pubblicazione delle decisioni giudiziarie nella c.d. Loi Numerique**, volta a coniugare certezza (non certo sillogistica calcolabilità) dell'interpretazione giuridica con la sua necessaria vitalità. E come ricordava la stessa CEPEJ nella Carta etica del 2018, *“non è stato ancora ideato”* (ed è probabile non lo sia stato neppure ora) *“un meccanismo automatizzato di anonimizzazione ex post pienamente efficace, che impedisca qualsiasi rischio di identificazione e riidentificazione”*.

⁵ Qui intesa secondo la definizione proposta nel draft di Artificial Intelligence Act COM(2021) 206 final, ovvero “software sviluppato con una o più delle tecniche e degli approcci elencati nell'allegato I, che può, per una determinata serie di obiettivi definiti dall'uomo, generare output quali contenuti, previsioni, raccomandazioni o decisioni che influenzano gli ambienti con cui interagiscono”.



Naturalmente, l'esigenza di de-identificazione è tanto più rilevante in relazione ai “dati grezzi” che, secondo le previsioni della Missione n.1 del PNRR, dovrebbero rifluire nel data-lake, non necessariamente assistiti, dunque, dal regime di accessibilità proprio delle decisioni giurisdizionali ai sensi dell'art. 51, c.2, d.lgs. 196/03.

Sul punto **sarà necessaria una disciplina più puntuale**, che identifichi la tipologia di dati raccolti, gli algoritmi applicati, il carattere aperto o meno del formato in cui i dati sono resi disponibili (anche alla luce delle perplessità avanzate proprio dal CEPEJ sul punto e considerando che le norme sul riutilizzo non si applicano al giudiziario), le garanzie da adottare, le modalità di esercizio, da parte degli interessati, dei diritti loro riconosciuti dal Reg. 2016/679 (da assicurare laddove non possa assicurarsi un'anonimizzazione almeno sufficiente ai sensi del Considerando 26) e le misure volte a contenere- sulla scorta della stessa legge francese- il rischio di profilazione dei magistrati, pur nel rispetto del principio di pubblicità del processo di cui all'art. 6, par.1, CEDU. Andrebbe poi prevista la supervisione umana sull' ipotesi di anonimizzazione proposta dall'algoritmo, al fine di colmare eventuali carenze dovute ai limiti di comprensione della macchina e correggerne ulteriormente l'apprendimento automatico.

La de-identificazione dei soggetti (parti e non) a vario titolo citati negli atti giurisdizionali è, infatti, un presupposto necessario per rendere le molteplici risorse informative del sistema- giustizia un patrimonio prezioso da mettere a disposizione a beneficio della stessa efficienza ed efficacia dell'attività giudiziaria.

Un congruo bilanciamento tra accessibilità delle informazioni “sulla” giustizia e privacy è, dunque, il presupposto necessario su cui fondare l'attuazione delle misure previste dal PNRR e, più in generale, le prossime riforme per l'innovazione del sistema- giustizia, molto più realistiche e opportune del giudice-robot.