



CONGRESSO  
DELL'UNIONE NAZIONALE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI  
24-25 OTTOBRE 2025 TRIESTE

Premesso:

- che oggetto di dibattito, in sede congressuale, è *“la discrezionalità amministrativa e la sfida dell'intelligenza artificiale: l'obiettivo della decisione giusta e tempestiva”*;
- che, la L. 23 settembre 2025 n. 132 (Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale), all'art. 15 disciplina l'utilizzo dell'intelligenza artificiale da parte della Pubblica Amministrazione *“in funzione strumentale e di supporto all'attività provvedimentale”*;
- che il regolamento UE 1689/2024 - a cui dovranno essere uniformate le norme degli stati membri – già prevede (cfr. n. 61 dei Considerando) che i sistemi di IA destinati all'amministrazione della giustizia e dei processi democratici dovranno essere classificati come sistemi ad alto rischio e che i *deployer* (distributori di sistemi IA) dovranno affidare la sorveglianza umana a persone fisiche che dispongano delle competenze e formazione necessarie (cfr. artt. 26 e 86 del Regolamento);
- che l'articolazione del procedimento amministrativo, quale *processo democratico*, non può prescindere dal riconoscimento di un ruolo attivo dell'avvocato amministrativista già all'interno delle dinamiche endoprocedimentali, le quali, ai sensi dell'art. 14 della legge n.132/25 potranno essere strutturate con il supporto istruttorio dell'IA; a tale proposito si è

provveduto a presentare in sede di Congresso Nazionale Forense del 16,17 e 18 ottobre 2025 apposita mozione di modifica/integrazione degli'artt.10, 10 bis e 11 della legge n. 241/1990, al fine di configurare formalmente l'attività dell'Avvocato quale soggetto qualificato ad affiancare il cittadino fin da tale fase, prevedendo specifica procura con gli stessi poteri dell'assistenza giudiziale, volta ad interloquire con l'Amministrazione e ad utilizzare tutte le modalità ad essa parimenti consentite;

- che, in tale ottica, è necessario che l'utilizzo dei sistemi di IA, nell'esercizio delle professioni intellettuali, di cui all' art 13 della Legge, abbia luogo al pari di quanto garantito al successivo art 14 per la PA di talché anche per il professionista dovrà avvenire *“nel rispetto dell' autonomia e del potere decisionale”* anziché richiedere la garanzia della *“prevalenza del lavoro intellettuale oggetto della prestazione d'opera”*, e ciò in linea con il principio di parità delle parti;

- che parimenti anche i magistrati dovranno indicare nei provvedimenti giudiziari se hanno fatto uso di sistemi di intelligenza artificiale e se sì, quali;

- che, comunque, è necessario prevedere l'obbligo per la pubblica amministrazione (cfr. art. 14) di motivare e di individuare le finalità che giustificano l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei singoli procedimenti amministrativi nonché di garantire la conoscibilità e comprensività dell'algorithmo e della non esclusività della decisione algoritmica (cd. riserva di umanità);

- che, peraltro, al fine di garantire la democraticità del procedimento amministrativo, è necessario riconoscere al cittadino la facoltà di utilizzare, altresì, nei rapporti con gli Uffici amministrativi che utilizzano l'IA, l'ulteriore supporto, a fianco del professionista legale, di consulenti tecnici dotati di competenze idonee a consentire *“la conoscibilità del suo funzionamento e la tracciabilità del suo utilizzo”*;

- che, inoltre, la L. 132/2025 pur inquadrando (*inter alia*) gli strumenti di intelligenza artificiale come serventi al sistema giustizia, prevede un'attività di formazione degli avvocati al fine di meglio apprendere e utilizzare i sistemi di intelligenza artificiale, senza peraltro garantire un ruolo attivo dell'avvocatura,

- posto che non è prevista alcuna concertazione dell'avvocatura medesima nel processo di sviluppo dei sistemi intelligenti;
- che la definizione delle dinamiche organizzative del sistema giustizia che non tenga conto della prospettiva tipica dell'Avvocatura rischierebbe di risolversi in un inutile e dannoso esercizio unilaterale del potere di regolazione e di omettere importanti suggerimenti organizzativi che potrebbero essere efficacemente rappresentati solo dall'Avvocatura;
  - che la disciplina prevista dall'art.15, comma 2 (disciplina degli impieghi dei sistemi di IA per l'organizzazione dei servizi relativi alla giustizia) e comma 4 (promozione di attività didattiche sul tema dell'IA) dovrà necessariamente contemplare forme di concertazione con il CNF nella previsione di attività didattiche per la formazione comune, che siano stabilite di concerto con l'avvocatura amministrativa; parimenti dovrà essere consentita, unitamente alla partecipazione di AGID, la interlocuzione della componente dell'Avvocatura in sede di attività di sperimentazione e impiego dei sistemi di IA, di cui all'art.15 comma 3 della legge;
  - che, recentemente, è stato presentato dalla Giustizia Amministrativa un documento di modifica del decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 28.07.2021, che, nel prevedere un adeguamento del portale avvocato, ha altresì ipotizzato l'introduzione di format nella redazione degli atti processuali;
  - che UNAA, in sede di osservazioni, ha espresso parere contrario all'utilizzo di tali format, in quanto siffatto sistema, peraltro non ancora chiarito nel suo contenuto, appare contrastante con l'originalità che è propria della professione intellettuale dell'Avvocato e con la funzione del ministero forense, la quale impone che il compito dell'Avvocato non sia ristretto entro rigidi formalismi che, inevitabilmente, finirebbero per compromettere l'efficacia delle difese, tanto più se queste fossero fatte oggetto di strumenti di estrapolazione automatica e sintetica dei loro contenuti, sì da favorire prassi decisionali non attente alle peculiarità delle singole controversie;

Tutto ciò premesso si propongono le seguenti

#### **MOZIONI**

- a) l' approvazione di norme modificative della L 132/2025, volta a meglio

disciplinare l'uso dell'intelligenza artificiale nell'ambito dei procedimenti amministrativi, sostituendo:

-1) l'attuale art. 13, al I comma, con il seguente: "L' utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale nelle professioni intellettuali e' finalizzato al solo esercizio delle attività strumentali e di supporto all' attività professionale nel rispetto dell' autonomia e del potere decisionale del professionista".

-2) l'attuale art. 14 della legge con il seguente: "1. Le pubbliche amministrazioni in relazione al tipo di provvedimento, e/o al tipo di procedura di affidamento devono motivare l'utilizzo dell'intelligenza artificiale al fine di garantire l'efficienza della propria attività, la riduzione dei tempi di definizione dei procedimenti e l'aumento della qualità e quantità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese".

Le medesime amministrazioni devono assicurare agli interessati ed ai professionisti che li assistono, ivi compreso un eventuale consulente informatico, nella fase procedimentale, la conoscibilità del codice sorgente e della relativa documentazione nonché di ogni altro elemento utile a comprendere le logiche del funzionamento dell'IA e la tracciabilità del suo utilizzo, nonché dar conto del perseguimento degli obiettivi di universalità, affidabilità, efficienza, economicità, non discriminazione, qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese.

2. L'utilizzo motivato dell'intelligenza artificiale può avvenire solo in funzione strumentale e di supporto all'attività amministrativa, con salvezza dell'autonomia e del potere decisionale del soggetto competente all'adozione del provvedimento/attività e/o del responsabile del procedimento.

Nel provvedimento, adottato dopo la necessaria interlocuzione con l'interessato ed i professionisti che lo assistono, deve essere data evidenza della motivazione e delle finalità che giustificano l'utilizzo dell'intelligenza artificiale, nonché deve essere attestato dal soggetto competente all'adozione del provvedimento/attività e/o dal responsabile del procedimento la conoscibilità e comprensività dell'algoritmo e la non esclusività della decisione algoritmica (c.d. riserva di umanità).

3. È escluso l'utilizzo dell'intelligenza artificiale per la generazione di testi di

*qualsiasi tipologia.*

*4. Le pubbliche amministrazioni adottano misure tecniche, organizzative e formative finalizzate a garantire un utilizzo dell'intelligenza artificiale responsabile e a sviluppare le capacità trasversali degli utilizzatori”;*

*- 3) l'attuale art. 15, al I comma, con il seguente “Nei casi di impiego dei sistemi di intelligenza artificiale nell'attività giudiziaria, che deve essere sempre dichiarato in qualsiasi provvedimento giudiziario, è sempre riservata al magistrato ogni decisione sull'interpretazione e sull'applicazione della legge, sulla valutazione dei fatti e delle prove, e sull'adozione dei provvedimenti”;*

*b) l'approvazione di una norma modificativa della legge 132/2025 volta a garantire la partecipazione dell'Avvocatura al procedimento di regolazione dei sistemi di intelligenza artificiale, affinché i percorsi di definizione delle norme attuative della legge n.132/2025, indicati negli artt. 15 comma 2 (disciplina degli impieghi dei sistemi di IA per l'organizzazione dei servizi relativi alla giustizia, per la semplificazione del lavoro giudiziario e per le attività amministrative accessorie), 15, comma 3 (attività di sperimentazione e utilizzo dei sistemi di IA), 15, comma 4 (promozione di attività didattiche sul tema dell'IA) 16 (delega del Governo ad adottare uno o più decreti delegati per definire una disciplina organica relativa all'utilizzo dei dati, algoritmi e metodi matematici per l'addestramento di sistemi di IA) e 24 della medesima legge (deleghe al Governo per adottare uno o più decreti delegati per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento UE 2024/1689) avvengano con il necessario coinvolgimento e previa intesa con le Associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative, quali UNAA, pena una definizione carente delle dinamiche organizzative del sistema giustizia che, non tenendo conto della prospettiva tipica dell'Avvocatura, rischia di risolversi in un esercizio unilaterale del potere di regolazione e di omettere importanti suggerimenti organizzativi unicamente provenienti dall'Avvocatura; occorre pertanto sostituire l'art. 15 comma 2 della legge con il seguente previsione “La Presidenza del Consiglio dei Ministri disciplina, con regolamento delegato, l'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale da parte degli uffici giudiziari. In ogni caso tale disciplina deve essere adottata previa intesa con le associazioni forensi specialistiche*

*maggiormente rappresentative”*

c) l’approvazione di una norma modificativa/integrativa degli artt. 16 e 24 della legge 132/2025 che preveda espressamente all’interno dei contesti e dei percorsi di attuazione delle deleghe che la legge affida al Governo, il necessario coinvolgimento dell’Avvocatura e delle sue istanze rappresentative, e cioè previa loro intesa;

d) l’istituzione di un tavolo tecnico permanente, composto da giuristi (magistrati ed avvocati) e tecnici, al fine di affrontare congiuntamente i problemi regolativi riguardanti i sistemi di intelligenza artificiale da utilizzare nell’ambito della giustizia amministrativa. All’interno del tavolo tecnico verranno anche decise le questioni riguardanti le risorse tecnologiche impiegate per l’intelligenza artificiale, per i cloud, le modalità di tutela, il trattamento dei dati, i vari modelli di IA utilizzabili. Il tavolo tecnico avvierà un confronto con l’autorità nazionale per la cyber security;

d) evitare l’utilizzo di format che portino alla standardizzazione nella redazione degli atti processuali, garantendo all’avvocato la libertà nella stesura dei propri atti, nonché forme di anonimizzazione che rispettino il principio di cui all’art. 52 d.lgs. n. 196/2003 e che non compromettano l’intellegibilità degli atti processuali.

e) l’approvazione di norme modificative della L 241/90, volte a riconoscere con maggiore incisività il ruolo dell’avvocato nello svolgimento del procedimento amministrativo in particolare:

1) con l’introduzione all’art 10, di un secondo comma così formulato:

*“I partecipanti al procedimento hanno facoltà di farsi assistere da un avvocato iscritto all’Albo al quale possono conferire una procura speciale secondo le regole formali e sostanziali e con gli effetti previsti per l’assistenza in giudizio, affinché il medesimo svolga, nel loro interesse, tutta l’attività prevista al comma 1, lettere a) e b).”*

2. con l’introduzione all’art 10 bis di un secondo comma così formulato:

*“Gli istanti e i partecipanti al procedimento possono farsi assistere nell’attività di cui al comma 1 da un avvocato, incaricato secondo quanto previsto al precedente art. 10, comma 2. Allorchè siano assegnati termini per il compimento di singole attività e questi vengano a spirare nel mese di agosto, su motivata*

*richiesta della parte, la scadenza del termine è differita al 10 settembre, salvo che non ricorrano ragioni specifiche d'urgenza di cui da dar conto nel riscontro alla richiesta stessa. Alla stessa data è differita, sempre ove ne venga fatta richiesta, la scadenza del termine per la conclusione del procedimento che dovesse cadere nel corso del mese di agosto”.*

3. con l' introduzione all'art. 11, al comma 1 bis, il periodo che segue:

*“Agli incontri gli interessati possono partecipare personalmente oppure assistiti da un avvocato o rappresentati esclusivamente dal medesimo, nominato con le modalità di cui al precedente art. 10 comma 2.”.*

f) l'adozione di una raccomandazione affinché le eventuali Linee guida per l'adozione di IA nella pubblica amministrazione (o altro documento) adottate da AGID disciplinino, quantomeno in via generale (e/o sotto forma di best practices) le modalità di uso “concreto/fattuale” degli strumenti di IA da parte dei dipendenti pubblici, in modo che ci sia una conoscibilità quantomeno, astratta, del relativo ed effettivo livello operativo.

\* \* \* \*

Propone che il Congresso Nazionale degli Avvocati Amministrativisti si esprima in senso favorevole alle proposte normative ed alla raccomandazione sopra formulate in materia di intelligenza artificiale.

