

Bruxelles, 16 dicembre 2024
(OR. en)

16933/24

EJUSTICE 75
JURINFO 18
JAI 1879

RISULTATI DEI LAVORI

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Delegazioni
n. doc. prec.:	16593/24
Oggetto:	Conclusioni del Consiglio sull'uso dell'intelligenza artificiale nel settore della giustizia

Nella sessione del 12 e 13 dicembre 2024 il Consiglio "Giustizia e affari interni" ha approvato conclusioni del Consiglio sull'uso dell'intelligenza artificiale nel settore della giustizia. Il testo approvato dal Consiglio figura nell'allegato.

CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO
SULL'USO DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE NEL SETTORE DELLA GIUSTIZIA

I. INTRODUZIONE

1. Negli ultimi anni l'intelligenza artificiale (di seguito: IA) si è notevolmente evoluta ed è sempre più diffusa. La sua rilevanza per i sistemi giudiziari degli Stati membri è significativamente aumentata. Questa evoluzione, che crea opportunità considerevoli ma anche sfide per il sistema giudiziario, ha messo in luce la necessità e la tempestività delle politiche recentemente adottate.
2. Parallelamente, l'Unione europea e i suoi Stati membri stanno assistendo a uno sviluppo continuo di soluzioni giuridiche, operative e tecniche che promuovono la cooperazione giudiziaria e l'accesso alla giustizia in materia civile, commerciale e penale a livello transfrontaliero. La cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri per condividere insegnamenti tratti, migliori pratiche, competenze e informazioni sui risultati conseguiti nell'integrazione dell'IA nei rispettivi sistemi giudiziari è particolarmente importante per garantire la parità di accesso alla giustizia in tutta l'UE.

3. Il regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (di seguito: regolamento sull'IA) è il primo strumento legislativo globale al mondo a regolamentare l'IA. Il regolamento sull'IA classifica come "ad alto rischio" i sistemi di IA per determinate applicazioni nei settori dell'attività di contrasto, della giustizia e della risoluzione alternativa delle controversie¹ e li sottopone a una serie di requisiti quali controlli e procedure di valutazione della conformità, al fine di garantire un elevato livello di affidabilità.
4. Le conclusioni del Consiglio del 9 giugno 2020 sul tema "Plasmare il futuro digitale dell'Europa"² hanno richiamato l'attenzione sulle sfide create dall'aumento della digitalizzazione — compresa l'IA — nell'economia e nella società europee. Le conclusioni del Consiglio del 13 ottobre 2020 sulla digitalizzazione, intitolate "Accesso alla giustizia — cogliere le opportunità della digitalizzazione"³, hanno sottolineato l'importanza della transizione digitale per migliorare l'efficacia e l'efficienza dei sistemi giudiziari. Le conclusioni del Consiglio del 20 ottobre 2023 sull'empowerment digitale per la tutela e il rispetto dei diritti fondamentali nell'era digitale⁴ sono incentrate sull'empowerment digitale delle persone e sui settori chiave per la difesa dei diritti fondamentali, come la giustizia, nonché sulla costruzione di un ambiente digitale sicuro in cui i diritti fondamentali siano adeguatamente tutelati.

¹ In particolare i sistemi di IA destinati a essere usati da un'autorità giudiziaria o per suo conto per assistere un'autorità giudiziaria nella ricerca e nell'interpretazione dei fatti e del diritto e nell'applicazione della legge a una serie concreta di fatti, o a essere utilizzati in modo analogo nella risoluzione alternativa delle controversie (regolamento sull'IA, allegato III, punto 8, lettera a)).

² Conclusioni del Consiglio sul tema "Plasmare il futuro digitale dell'Europa" 2020/C 202 I/01 (GU C 202I del 16.6.2020, pag. 1).

³ Conclusioni del Consiglio "Accesso alla giustizia - Cogliere le opportunità della digitalizzazione" 2020/C 342 I/01 (GU C 342I del 14.10.2020, pag. 1).

⁴ Doc. 14309/23.

5. La strategia europea in materia di giustizia elettronica (2024-2028) delinea obiettivi strategici e operativi, individua le azioni necessarie per conseguire tali obiettivi e getta le basi per un meccanismo di follow-up volto a monitorare i progressi dei progetti e delle iniziative presentati dagli Stati membri o da altri portatori di interessi, il che include lo sfruttamento delle tecnologie innovative per sostenere il conseguimento degli obiettivi delineati. La strategia riconosce inoltre che la trasformazione digitale comporta la necessità di individuare azioni specifiche e appropriate, adattabili alle sfide e alle opportunità derivanti dall'IA e da altre tecnologie emergenti.
6. Nelle sue conclusioni del 5 marzo 2024 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE "Promuovere la fiducia attraverso una tutela giurisdizionale effettiva e l'accesso alla giustizia"⁵ il Consiglio ha invitato la Commissione a fare in modo che una prospettiva relativa ai diritti fondamentali sia inclusa in tutte le sue azioni volte a garantire una tutela giurisdizionale effettiva e l'accesso alla giustizia, anche cogliendo le opportunità della digitalizzazione.
7. L'Agenzia per i diritti fondamentali ha pubblicato studi e relazioni su argomenti pertinenti, come la relazione "*Getting the future right: Artificial intelligence and fundamental rights*"⁶ (Preparare un giusto futuro. L'intelligenza artificiale e i diritti fondamentali) e la relazione "*Bias in algorithms - Artificial intelligence and discrimination*"⁷ (Pregiudizi algoritmici - intelligenza artificiale e discriminazione).
8. Anche svariate organizzazioni internazionali hanno adottato documenti significativi nel settore dell'IA. Una speciale attenzione dovrebbe essere riservata ai seguenti documenti:
 - a) la Carta etica europea sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale (IA) nei sistemi giudiziari e negli ambiti connessi, adottata dalla Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa⁸, unitamente ai relativi orientamenti della CEPEJ sull'uso dell'IA nel sistema giudiziario;

⁵ Doc. 7127/24.

⁶ <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights>.

⁷ <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/bias-algorithm>.

⁸ <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>.

- b) la raccomandazione sull'intelligenza artificiale pubblicata dal Consiglio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici⁹;
- c) la risoluzione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (10 luglio 2024) sulla promozione e protezione di tutti i diritti umani, civili, politici, economici, sociali e culturali, compreso il diritto allo sviluppo¹⁰, in particolare le sue disposizioni sull'indipendenza e l'imparzialità della magistratura, dei giurati e degli assessori e sull'indipendenza degli avvocati;
- d) la convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale, i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto¹¹, il cui obiettivo è garantire che le attività che rientrano nel ciclo di vita dei sistemi di IA siano pienamente coerenti con la protezione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto¹²;
- e) la relazione finale dell'organo consultivo ad alto livello delle Nazioni Unite sull'intelligenza artificiale dal titolo "*Governing AI for Humanity*"¹³ (Governance dell'IA a beneficio dell'umanità).

⁹ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>.

¹⁰ <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/120/36/pdf/g2412036.pdf>.

¹¹ Serie dei trattati del Consiglio d'Europa — n. [225], [Vilnius, 5.9.2024].

¹² Va osservato che l'UE ha già firmato tale convenzione.

¹³ https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/governing_ai_for_humanity_final_report_en.pdf.

9. L'IA ha un enorme potenziale trasformativo. Il suo utilizzo può facilitare l'accesso alla giustizia e migliorare la tempestività, l'efficienza e l'efficacia dei procedimenti giudiziari. Più esplicitamente, può contribuire, tra l'altro, a determinati compiti di routine o ausiliari, ad esempio aiutando le persone ad orientarsi tra le informazioni giuridiche, programmando udienze, prenotando aule giudiziarie o impedendo la reidentificazione delle persone interessate mediante l'anonimizzazione¹⁴ e la pseudonimizzazione¹⁵ delle decisioni giudiziarie, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati. Tali miglioramenti dei procedimenti giudiziari potrebbero essere vantaggiosi sia per i cittadini che per le imprese nell'UE. Ciò migliorerebbe i sistemi giuridici dell'UE e degli Stati membri, offrendo in tal modo vantaggi competitivi all'UE.
10. Taluni altri casi d'uso presentano rischi maggiori. I sistemi giudiziari dovrebbero tuttavia trarre vantaggio da tali casi d'uso, mediante garanzie adeguate, in quanto l'IA può contribuire notevolmente ai lavori giudiziari, ad esempio riassumendo i contenuti giudiziari, analizzando la giurisprudenza, proponendo testi, fornendo interpretazione in tempo reale, trattando reclami collettivi o fornendo sostegno al processo decisionale.
11. Le iniziative di ricerca e innovazione volte a promuovere lo sviluppo di sistemi di IA, su misura e in linea con il diritto dell'UE in materia di applicazioni giuridiche speciali, sono importanti. La collaborazione tra il mondo accademico, l'industria, le autorità giudiziarie o altre autorità pubbliche e gli operatori della giustizia è fondamentale per stimolare l'innovazione e promuovere i progressi in questo settore.
12. Anche la necessità di formare ulteriormente i professionisti della giustizia e il personale amministrativo delle autorità giudiziarie coinvolte nei procedimenti giudiziari, in particolare alla luce dell'IA e di altri sviluppi tecnologici, a livello nazionale e dell'UE, è estremamente importante.

¹⁴ In linea con il considerando 26 del regolamento (UE) 2016/679 (regolamento generale sulla protezione dei dati).

¹⁵ A norma dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2016/679 (regolamento generale sulla protezione dei dati)

II. CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO

A. CONSIDERAZIONI GENERALI

13. L'IA dovrebbe essere utilizzata nella giustizia nel pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e in conformità, tra l'altro, del regolamento sull'IA, del regolamento generale sulla protezione dei dati¹⁶ e della direttiva sulla protezione dei dati nelle attività di polizia e giudiziarie¹⁷, al fine di garantire la trasparenza, la responsabilità e la sorveglianza, facendo in modo che i sistemi di IA siano affidabili e sicuri e che il loro utilizzo rispetti i diritti fondamentali. Le presenti conclusioni sono in linea con i requisiti per la progettazione, lo sviluppo e l'utilizzo dei sistemi di IA stabiliti nel regolamento sull'IA e non intendono andare oltre tali requisiti.
14. L'accesso effettivo alla giustizia comprende il diritto a un ricorso effettivo, il diritto di ogni persona a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole, la presunzione di innocenza e i diritti della difesa sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Si tratta di criteri fondamentali nella progettazione, nello sviluppo o nell'utilizzo dei sistemi di IA. L'accesso alla giustizia dovrebbe essere garantito a tutti, anche in situazioni in cui le persone non utilizzano strumenti o servizi informatici o si trovano in situazioni di vulnerabilità.

¹⁶ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

¹⁷ Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89).

15. Sono necessari orientamenti e norme pratici e di facile utilizzo per lo sviluppo e l'uso etici e responsabili dell'IA nella giustizia, conformemente al regolamento sull'IA. Tali orientamenti e norme dovrebbero basarsi su scambi coordinati e sulla cooperazione tra la Commissione, gli Stati membri e i pertinenti portatori di interessi.
16. L'IA può sostenere il processo decisionale nei procedimenti giudiziari e nella risoluzione alternativa delle controversie, ma non dovrebbe sostituirlo: l'adozione della decisione finale deve rimanere un'attività guidata dall'uomo. L'uso dell'IA in tale contesto è generalmente considerato ad alto rischio e dovrebbe essere trasparente, adeguatamente tracciabile e spiegabile nonché soggetto a sorveglianza umana. È fondamentale garantire che tali principi siano presi in considerazione e siano valutati sia nella fase di progettazione che durante l'intero ciclo di vita dei sistemi di IA utilizzati nel settore della giustizia.
17. Inoltre, garantire la disponibilità di una grande quantità di dati di qualità è fondamentale per creare un ambiente favorevole allo sviluppo di sistemi di IA con valore aggiunto.
18. La disponibilità di decisioni giudiziarie anonimizzate o pseudonimizzate è un fattore essenziale per le applicazioni di IA nel settore della giustizia, che richiedono un'accessibilità su larga scala a tali decisioni per effettuarne l'analisi, in particolare nella fase di addestramento dei sistemi di IA.
19. Il Consiglio invita la rete europea di formazione giudiziaria e le autorità o gli organismi nazionali responsabili della formazione giudiziaria a tenere conto della necessità di formare gli operatori della giustizia e di fornire loro i mezzi per far fronte alla digitalizzazione dei sistemi giudiziari, in particolare l'uso dell'IA nella giustizia, ad adattarsi all'evoluzione del contesto giuridico, a ridurre le carenze di competenze digitali e a rafforzare la consapevolezza in merito alle opportunità e ai rischi che presentano i sistemi di IA utilizzati nel settore della giustizia. Gli strumenti esistenti in materia di formazione incentrata sulla digitalizzazione della giustizia, compresa l'IA per gli operatori della giustizia, dovrebbero essere ulteriormente sviluppati e aggiornati.

20. Il Consiglio sostiene la condivisione di informazioni e la collaborazione tra gli Stati membri in merito all'uso dell'IA nella giustizia, anche attraverso le piattaforme esistenti, mettendo l'accento su temi prioritari e contribuendo agli obiettivi definiti nella strategia europea in materia di giustizia elettronica 2024-2028. Ciò consentirebbe di individuare i casi d'uso comune e i loro benefici attesi, come anche le sfide che presentano e gli ambiti da migliorare.

B. INVITO RIVOLTO ALLA COMMISSIONE

21. La Commissione è invitata a esplorare ulteriormente il potenziale dell'IA nel settore della giustizia e ad assistere gli Stati membri nell'attuazione del regolamento sull'IA.
22. La Commissione è invitata a promuovere finanziamenti adeguati per la ricerca, lo sviluppo e l'uso dell'IA nella giustizia, al fine di aumentare la competitività complessiva dell'UE e dei suoi Stati membri su scala mondiale e di limitare gli oneri amministrativi relativi all'accesso alle opportunità di finanziamento dell'UE.
23. Le presenti conclusioni del Consiglio non pregiudicano i negoziati sul quadro finanziario pluriennale post 2027.
24. La Commissione è invitata a sostenere gli Stati membri nei loro sforzi di raccolta e condivisione delle informazioni summenzionati.

25. La Commissione è invitata a creare e a gestire, nell'ambito delle sue competenze, un "pacchetto di strumenti per l'IA nel settore della giustizia" comune, tenendo conto delle possibili sinergie con la "piattaforma di IA on demand" già istituita e altre iniziative dell'UE in materia di interoperabilità e condivisione di risorse e conoscenze relative allo sviluppo, alla diffusione e all'uso dei sistemi di IA. Tale pacchetto di strumenti per l'IA nel settore della giustizia costituirebbe un registro dei casi d'uso dell'IA (in particolare di attori, ambito di applicazione, obiettivo, finalità, funzionalità, scenari, benefici attesi) e degli strumenti nel settore della giustizia. Gli strumenti di IA da includere nel pacchetto di strumenti, sviluppati con o senza finanziamenti dell'UE, potrebbero essere messi a disposizione di tutti gli Stati membri. Questo pacchetto di strumenti per l'IA nel settore della giustizia potrebbe favorire la creazione di un terreno comune e di casi d'uso comuni tra gli Stati membri per quanto riguarda l'uso transfrontaliero degli strumenti di IA nella giustizia.

C. INVITO RIVOLTO AGLI STATI MEMBRI

26. Oltre all'insieme di atti giuridici e politiche a livello dell'UE, concepiti per rafforzare la cooperazione giudiziaria e l'accesso alla giustizia in materia civile, commerciale e penale a livello transfrontaliero, gli Stati membri sono invitati, se del caso, a sfruttare e adottare nel loro sistema giudiziario nuove soluzioni digitali, compresa l'IA, per migliorare ulteriormente l'efficienza, l'equità e l'indipendenza della magistratura.
27. Gli Stati membri sono invitati a esaminare il potenziale dei sistemi di IA in costante evoluzione, garantendo nel contempo il rispetto dei diritti fondamentali, delle norme in materia di protezione dei dati e di altri atti legislativi dell'UE applicabili.
28. In linea con la strategia europea in materia di giustizia elettronica 2024-2028, gli Stati membri sono invitati a collaborare e a condividere informazioni sull'uso dell'IA nella giustizia e sugli strumenti di IA, comprese le caratteristiche essenziali relative a tali strumenti, quali la configurazione o la descrizione del loro funzionamento e l'uso di software open source.

29. Tenendo conto delle informazioni contenute nel "pacchetto di strumenti per l'IA nel settore della giustizia" che sarà gestito dalla Commissione, gli Stati membri sono invitati a scambiare informazioni e a costruire un terreno comune per quanto riguarda i casi d'uso, l'uso degli strumenti di IA e il loro sviluppo transfrontaliero, al fine di migliorare i sistemi giudiziari e preparare future soluzioni di interoperabilità, tenendo conto del quadro europeo di interoperabilità, che è un approccio concordato per la fornitura di servizi pubblici europei in modo interoperabile.
30. Come già indicato¹⁸, è opportuno incoraggiare il sostegno di professionisti della giustizia, professionisti informatici e autorità o organismi competenti e il dialogo con gli stessi per affrontare meglio e tempestivamente le sfide della trasformazione digitale. Oltre all'obbligo di adottare misure per garantire, nella misura del possibile, un livello sufficiente di alfabetizzazione in materia di IA per tutti gli operatori della giustizia che utilizzano l'IA¹⁹, la formazione degli operatori della giustizia e del personale amministrativo delle autorità giudiziarie dovrebbe concentrarsi sulla sensibilizzazione. Dovrebbe inoltre promuovere una migliore comprensione delle implicazioni e dei rischi associati all'IA, migliorare la comprensione delle modifiche del diritto dell'UE che rispondono alle esigenze dell'economia e della società digitali e migliorare l'uso efficace dell'IA e di altri strumenti informatici per promuovere l'efficienza dei sistemi giudiziari, pur nella consapevolezza dei rischi intrinseci.
31. Gli Stati membri sono invitati a investire in infrastrutture digitali sicure e nello sviluppo di capacità nel settore della giustizia al fine di sostenere la diffusione di tecnologie avanzate, compresi gli strumenti di IA utilizzati nei sistemi giudiziari.

¹⁸ Punto 19.

¹⁹ Cfr. articolo 4 del regolamento sull'IA.