

GL 0DUWHG u QRYHPEUH

Sommario Rassegna Stampa

Pagina	Testata	Data	Titolo	Pag.
Rubrica Edilizia e Appalti Pubblici				
1+25	Italia Oggi	28/11/2023	<i>PNRR Istruzioni per l'uso (M.Rizzi)</i>	3
35	Il Sole 24 Ore	28/11/2023	<i>Trasparenza e presidi anticorruzione semplificano gli appalti (G.Balice)</i>	4
24	Italia Oggi	28/11/2023	<i>Oltre 36 mila affidamenti per 36,3 mld € (A.Ciccia Messina)</i>	6
Rubrica Information and communication technology (ICT)				
1	Il Sole 24 Ore	28/11/2023	<i>Gli scienziati: servono regole sovranazionali (L.De Biase)</i>	7
17	Il Sole 24 Ore	28/11/2023	<i>Una resistenza sbagliata, ecco perche' (L.Floridi/R.Chatila)</i>	9
55	Corriere della Sera	28/11/2023	<i>Int. a A.Poggiani: "L'orgoglio di avere Leonardo. In meno di 3 mesi allenerebbe un sistema come ChatGPT" (P.Pica)</i>	11
Rubrica Sicurezza				
2	Il Sole 24 Ore	28/11/2023	<i>"Rinnovare subito le concessioni, senza attendere il 2029" (L.Serafini)</i>	13
Rubrica Ambiente				
1	Il Sole 24 Ore	28/11/2023	<i>Tensioni mondiali, rischi in aumento (A.Longo)</i>	15
Rubrica UE				
1	Il Sole 24 Ore	28/11/2023	<i>In vista clausola blocca ricorsi per i progetti esclusi dal Pnrr (M.Perrone/G.Trovati)</i>	17



a pag. 25

NEL DOCUMENTO APPROVATO UN RUOLO ANCHE PER CASSA DEPOSITI E PRESTITI

Superbonus per famiglie vulnerabili e giovani

DI MATTEO RIZZI

Riqualificazione energetica finanziata dallo stato solo per gli alloggi popolari, famiglie vulnerabili e giovani. Secondo il nuovo Pnrr dell'Italia, approvato dalla Commissione europea venerdì (si veda ItaliaOggi del 25/11/2023), un fondo di 1,381 miliardi di euro andrà a finanziare un miglioramento minimo dell'efficienza energetica del 30%: due terzi dei fondi saranno dedicati alla riqualificazione energetica delle case popolari e dell'edilizia sociale, mentre un terzo sarà dedicato alle ristrutturazioni energetiche delle famiglie a basso reddito residenti in condomini. Una misura progettata "in modo da superare le criticità e le distorsioni generate dal superbonus", ha spiegato una nota del governo.

Lo "Strumento finanziario per alleviare la povertà energetica" sarà gestito da un partner esecutivo, Cassa Depositi e Prestiti o la Banca Europea per gli Investimenti, che potranno anche agi-

re insieme come partner esecutivi. Un punto che dovrà essere chiarito nelle ulteriori specificazioni delle modalità operative. Lo strumento opererà erogando contributi e/o finanziamenti agevolati a delle Energy Service Company (Esco) per interventi di riqualificazione energetica delle unità abitative. Lo strumento comprenderà sostegno finanziario per le ristrutturazioni attraverso sovvenzioni, riduzioni di interessi, prestiti agevolati, prestiti alle Esco. Si prevede l'obbligo di effettuare audit ex post basati sul rischio. Tali accertamenti dovranno verificare l'esistenza di frodi, corruzione e conflitti di interessi, il rispetto del principio DNSH (che gli interventi non arrechino nessun danno significativo all'ambiente), delle nor-

me sugli aiuti di stato, dei requisiti climatici e target; e che sia rispettato il requisito secondo cui i beneficiari finali dello strumento non hanno ricevuto sostegno da altri strumenti dell'Unione per coprire gli stessi costi. Lo strumento si aggiunge a quanto già anticipato dal ministro dell'ambiente Gilberto Pichetto Fratin, secondo cui la riforma degli incentivi edilizi sarà strutturata in sei step (si veda ItaliaOggi del 13/10/2023). L'obiettivo è far trovare agli italiani preparati alla futura direttiva case green. Saranno previste agevolazioni fiscali, attraverso detrazioni per le prime case e gli edifici interessati agli interventi della direttiva, suddivise in 10 anni.



© Riproduzione riservata



Fondazione Bruno Visentini

TRASPARENZA E PRESID ANTICORRUZIONE SEMPLIFICANO GLI APPALTI

di **Gaetano Balice**

L'entrata in vigore del Nuovo codice degli appalti ha suscitato reazioni contrapposte. Chi ha salutato la significativa deregulation come un traguardo raggiunto contro l'eccessiva burocratizzazione delle procedure e chi ha lanciato allarmi sul pericolo di favoritismi, creazione di cartelli con il metodo dell'alternanza degli affidamenti diretti, o addirittura di aumento della corruzione con grave nocumento per la concorrenza. L'allarme si è concentrato principalmente sul fatto che le stazioni appaltanti non sarebbero ancora pronte come pure la digitalizzazione non ancora portata a termine e che quindi la nuova normativa finirà per scontrarsi con i cronici deficit di organizzazione che espone gli enti pubblici, specialmente quelli più piccoli, a influenze esterne così provocando, a catena, proprio quello che si voleva scongiurare cioè indagini, ricorsi al Tribunale amministrativo, responsabilità erariale. Accidenti che finiscono per paralizzare l'azione amministrativa.

Ebbene, nessuno degli scenari esclude l'altro, per ottenere una risposta univoca in termini di efficienza e legalità erano stati creati, da tempo, dei presidi che dovevano garantire la qualità dell'azione amministrativa e la lealtà dell'azione delle imprese concorrenti. Mi riferisco alla legge Severino (legge 190/2012) e il Dlgs 231/2001

sulla responsabilità amministrativa da reato degli enti giuridici. Normative che costituiscono l'humus del «principio della reciproca fiducia» tra pubblici funzionari e operatori economici richiamato all'articolo 2 del codice appalti. Più alti sono gli standard qualitativi più vi è fiducia.

I due interventi legislativi, nonostante il distacco temporale in cui sono entrati in vigore, costituiscono le facce della medesima medaglia volta alla ottimizzazione dei processi decisionali e produttivi nonché alla mitigazione dei rischi da contenzioso penale, amministrativo e contabile.

A completamento di questi presidi preesisteva il reato di abuso di ufficio secondo la formulazione del 1997 che introdusse nella fattispecie il dolo specifico e la violazione delle norme regolamentari. Riforma, anche questa, ispirata o voluta dai pubblici ufficiali afflitti dalla sindrome della firma.

Con quella riforma si intese trovare un nuovo punto di incontro tra la l'obbligatorietà dell'azione penale e l'invasione della autorità giudiziaria penale nella discrezionalità amministrativa. Si introdusse anche l'articolo 415-bis del Codice di procedura penale proprio per facilitare l'incontro tra pubblico ministero e pubblico funzionario prima dell'eventuale esercizio dell'azione penale.

—continua a pagina 39

Osservatorio Fondazione Bruno Visentini

© RIPRODUZIONE RISERVATA



FONDAZIONE BRUNO VISENTINI

LE LEGGI 231 E SEVERINO FACILITANO GLI APPALTI

di **Gaetano Balice**

—*Continua da pagina 35*

Purtroppo, l'importanza di questi presidi è stata sottovalutata, nel senso che solo i grandi enti, le grandi aziende pubbliche e le grandi imprese si sono dotate di questi strumenti mentre molti enti pubblici minori e moltissime piccole e medie imprese si sono limitati a una applicazione passiva, prettamente formale perché convinte di dover far fronte al solo rischio penale.

Si tratta di un approccio sbagliato di cui oggi paghiamo le conseguenze in termini di incertezza proprio in tema di affidamenti pubblici.

Non si è compreso, in sede pubblica, che l'adozione di protocolli di trasparenza e di prevenzione per la corruzione e contro la malversazione, costituiscono strumenti che garantiscono la blindatura degli iter amministrativi dal rischio penale, contenzioso amministrativo e contabile. In altre parole, un ente pubblico

che si sia dotato di personale adeguatamente formato e di procedure e protocolli adeguati produce atti amministrativi che possono essere firmati senza alcun timore dal dirigente dell'ufficio o dal Rup. Peraltro, è lo stesso codice appalti che suggerisce al Rup, alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di adottare «modelli organizzativi» nelle procedure di affidamento (articolo 17) così pure contempla che l'Anac possa facilitare l'azione amministrativa tramite la predisposizione di «schemi-tipo» (articolo 222) utilizzabili dalle pubbliche amministrazioni sul territorio.

Questi input partono dalla convinzione, qui condivisa, che è l'incertezza sulla affidabilità delle procedure interne che spinge a sottrarsi dalle assunzioni di responsabilità ovvero dalla firma insieme a una, ormai anacronistica, paura di indagini penali. I dati statistici ci dicono che le indagini per il reato di abuso di ufficio tendono a zero da diversi anni.

Al contempo, molte aziende hanno ritenuto di non adottare

i modelli 231 considerando minimo, a ragione, il rischio penale; le Procure della Repubblica, comprensibilmente, ne fanno una applicazione minimale solo in casi di particolare gravità.

Lo spirito della 231, come quelle della Severino, era più ampio. Costituiva un invito a dotarsi di modelli organizzativi che diventassero strumenti di ottimizzazione delle procedure interne che implementano la affidabilità dell'azienda non solo nei rapporti con la pubblica amministrazione ma anche con altre aziende specialmente estere.

Solo il campo ci potrà dire in che termini si applicherà il codice degli appalti e quali saranno le criticità. È certo che la minus valutazione della Severino e della «231/2001» non aiuterà l'implementazione di procedure virtuose così pure l'abolizione dell'abuso di ufficio non aiuterà gli imprenditori onesti.

**Osservatorio Fondazione
Bruno Visentini**

© RIPRODUZIONE RISERVATA

DATI ANAC

*Oltre 36 mila
 affidamenti
 per 36,3 mld €*

Dal 1° luglio 2023, data di applicazione del nuovo Codice degli appalti, al 22 novembre 2023, sono state avviate in Italia 36.580 procedure di affidamento per 36,3 miliardi di euro. Le gare aperte e ristrette totalizzano 18 miliardi, tanto quanto la somma di affidamenti diretti singoli o in adesione a convenzione, procedure negoziate sotto soglia, procedura negoziata senza gara dei settori speciali, procedura negoziata senza pubblicazione di avviso. Lo ha reso noto l'Authority anticorruzione. In questi dati, relativi al settore dei lavori esclusi quindi servizi e forniture, non viene fatta distinzione tra procedure di appalto cui si applica il nuovo codice appalti e procedure che vanno avanti con le vecchie regole. Le gare a procedura aperta, spiega una nota, resistono in una parte ampia del mercato, il 45%, con 16 miliardi di importo totale. Ciò significa quasi esclusivamente grandi opere al di sopra della soglia europea di 5,35 milioni, considerando che l'importo medio è di 11,6 milioni. Se si analizzano i dati in base al numero delle opere, il valore delle gare aperte crolla sotto il 4%. Se si aggiungono anche le 174 procedure ristrette, per un importo di 2,4 miliardi, il mercato si divide a metà fra affidamenti con gara e senza gara. Gli affidamenti diretti sono 21.964 per un importo di 1,45 miliardi. Importo medio 66mila euro. Molto più consistenti gli affidamenti diretti in adesione ad accordo quadro o convenzione: sono 4.236 ma pesano per 4,6 mld, importo medio poco sopra il milione. Circa la procedura negoziata per affidamenti sotto soglia, si registrano 7.129 appalti per 4,77 mld, la media è 0,67 mln. Le procedure negoziate senza previa indizione di gara nei settori speciali (ferrovie, acqua, energia) sono 186 con valore economico di 4 miliardi e importo medio 21,5 mln, conclude l'Anac, citando la Banca dati nazionale contratti pubblici.



LA LETTERA-APPELLO

**Gli scienziati:
servono regole
sovranazionali**

—Servizio a pagina 17

L'Intelligenza artificiale e i nodi dell'approvazione di un regolamento europeo

Aperture e chiusure sull'AI Act

Luca De Biase

La discussione sull'Artificial Intelligence Act dell'Unione europea è alle battute finali. Il 6 dicembre si saprà se l'iter di approvazione della prima legge sistemica sull'intelligenza artificiale del mondo procede o si è bloccato. In teoria, il trilatero tra Consiglio europeo, Commissione e Parlamento, si svolge a porte chiuse, ma non cessano di emergere indiscrezioni che alimentano più l'attenzione che la comprensione. Ieri si è saputo che l'accordo resta difficile e che la prossima puntata sarà scritta dalla riunione di venerdì prossimo del Comitato dei rappresentanti permanenti che prepara le riunioni del Consiglio che rappresenta gli stati. Da questa discussione dipendono le sorti del ruolo dell'Europa nel digitale, la protezione dei cittadini dai rischi connessi allo sviluppo di una tecnologia tanto potente e la possibilità di innovare senza il timore di infrangere la legge.

La discussione sembra essersi fermata su due grandi questioni: come evitare che l'intelligenza artificiale sia usata per il riconoscimento facciale nei luoghi pubblici ai fini di pubblica sicurezza in modo troppo invasivo per la privacy dei cittadini e come affrontare i rischi sistemici connessi ai grandi modelli del tipo di ChatGPT, peraltro ammessi anche dai loro produttori, senza penalizzare le aziende europee che stanno nascendo in questo settore. Se si troverà un accordo ai primi di dicembre, si potrà approvare formalmente la legge nei mesi successivi, per poi implementarla nel giro di due anni. Se invece l'accordo mancherà, si rischia di dover rimandare tutto al nuovo Parlamento che sarà eletto nel giugno del 2024. C'è chi valuta positivamente questa eventualità perché sostiene che nel mondo delle tecnologie più avanzate è meglio ridurre al minimo l'azione legislativa, lasciando all'autoregolamentazione delle aziende il compito di prevenire le conseguenze dell'innovazione. Forse, alcuni fautori dell'autoregolamentazione hanno rivisto

le loro idee alla luce del recente caso di OpenAI, l'azienda che ha messo sul mercato appunto ChatGPT: negli ultimi dieci giorni ha mostrato quanto sia difficile per un'impresa definire una governance capace di rallentare il ritmo dell'innovazione in nome della sicurezza dei consumatori. Ma il numero delle personalità che prendono posizione a favore dell'AI Act sta aumentando. L'appello del filosofo Luciano Floridi, riportato in questa pagina, è sostenuto da un numero crescente di esperti.

Intanto, molti scienziati italiani si stanno mobilitando. «L'autoregolamentazione non basta» dice Dino Pedreschi, dell'università di Pisa. «Le intelligenze artificiali generative hanno prestazioni sorprendenti, ma sono immature e hanno dimostrato i loro difetti: allucinazioni, pregiudizi, discorsi antisociali. Possono avere effetti straordinari ma anche generare rischi potenti. Una regolamentazione è necessaria per garantire che i prodotti escano sul mercato a un livello di sviluppo relativamente sicuro per gli utenti».

Nel momento in cui andiamo in stampa sono già una trentina i ricercatori che hanno firmato l'appello oggi pubblicato a favore della rapida approvazione dell'AI Act proposto tra gli altri appunto da Pedreschi e sostenuto anche dalle associazioni AIXIA, Associazione Italiana per l'Intelligenza Artificiale e Cvpl, Associazione Computer Vision, Pattern Recognition and Machine Learning.

Il compromesso sembra avere buone possibilità per quanto riguarda le norme sul rischio sistemico connesso ai large language model, come quelli prodotti da OpenAI, Anthropic e Google e altri. In Europa sono nate in questo settore Mistral in Francia e Aleph Alpha in Germania. E in effetti, proprio Francia e

Germania, con l'appoggio da questo punto di vista disinteressato dell'Italia,

sembrano essersi opposte a inserire limitazioni allo sviluppo dei large language model nell'AI Act. Ma la Commissione, la Spagna e alcuni esperti hanno proposto una soluzione: si può fare come nel Digital Services Act, il regolamento che protegge i cittadini dalle peggiori caratteristiche dei social network, per cui le piattaforme più grandi hanno obblighi

più stringenti. Questo dovrebbe proteggere le piccole start up europee e contrastare gli eventuali abusi delle grandi piattaforme americane. Ma poiché comunque il Parlamento chiede obblighi anche per le piccole – per esempio proponendo una protezione del copyright dall'uso indiscriminato che le intelligenze artificiali fanno delle opere d'autore per allenarsi – Francia e Germania nicchiano. L'altro problema, spiega Brando Benifei, membro del Parlamento europeo e della commissione che si occupa dell'AI Act, riguarda sulla questione della sorveglianza. «Alcuni paesi non intendono accettare una limitazione

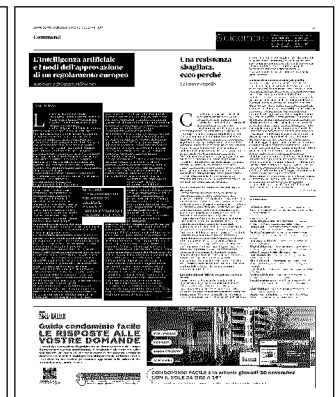
dell'uso dell'intelligenza artificiale per il riconoscimento facciale nei luoghi pubblici e pensano di sviluppare una sorta di polizia preventiva» dice Benifei. Su questo però il Parlamento non potrà cambiare opinione: il testo dell'accordo che eventualmente uscirà dal trilatero dovrà comunque essere ratificato dal Parlamento. E già oggi sappiamo che una larghissima maggioranza del Parlamento è contraria alla sorveglianza automatizzata dei cittadini. Quante probabilità ci sono che l'AI Act passi? «Cinquanta per cento» dice Benifei: «Ma migliorano giorno dopo giorno».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**SE VERRÀ
TROVATO PRESTO
UN ACCORDO,
LA LEGGE
ANDRÀ POI
IMPLEMENTATA NEI
PROSSIMI DUE ANNI**

6 dicembre

È il giorno in cui si saprà se l'iter di approvazione della prima legge sistemica sull'intelligenza artificiale del mondo, quella europea, può ancora procedere o meno



Una resistenza sbagliata, ecco perché

La lettera appello

Ci troviamo in una fase cruciale del percorso normativo dell'AI Act. Durante il trilogò, questa legge rischia di essere indebolita a causa di una resistenza, secondo noi sbagliata, da parte dei rappresentanti dei vostri governi. Questi ultimi spingono per l'autoregolamentazione da parte delle imprese che implementano foundational AI models (e.g. ChatGPT e Bard). Questo implica che tali aziende seguiranno le proprie regole, attraverso codici di condotta, invece di essere regolate da enti ufficiali e autorità competenti. Questa posizione sta rallentando l'approvazione dell'AI Act, soprattutto se si considerano le imminenti elezioni del Parlamento europeo previste per giugno. Ancora più grave, il cambio di direzione regolatoria potrebbe ridurre l'efficacia della legge, mettendo in pericolo la tutela dei diritti e ostacolando l'innovazione in Europa. Contrari alla proposta di autoregolamentazione, esortiamo tutte le parti coinvolte nel trilogò ad approvare quanto prima l'AI Act. Di seguito illustriamo le tre ragioni fondamentali a sostegno dell'approvazione dell'AI Act nella sua formulazione originale.

Le imprese non dovrebbero creare le regole del gioco

Aziende che si autoregolano potrebbero dare priorità ai propri profitti a discapito della sicurezza pubblica e dei principi etici condivisi. In questo senso, i codici di condotta – intesi come unico strumento di regolamentazione – risultano essere spesso insufficienti e inefficaci. Ad oggi non sono chiari i ruoli e le responsabilità dei soggetti preposti al monitoraggio dei codici di condotta, atti a sorvegliare e garantirne l'adempimento. Questo crea problemi anche per l'industria dell'intelligenza artificiale (IA). Le aziende potrebbero essere dissuase dallo sviluppo e immissione nel mercato di prodotti e servizi innovativi a causa dell'incertezza della loro ammissibilità, portando a possibili sanzioni. L'intervento risolutivo di questa incertezza potrebbe concretizzarsi nell'aggiunta tardiva di ulteriori norme nell'AI Act, a valle della sua approvazione, e dunque limitando il dibattito parlamentare. Infine, se ogni impresa o settore stabilisse le proprie regole, si otterrebbe un mosaico disomogeneo di standard. Questo renderebbe più difficile e costoso per le autorità monitorare e per le aziende adeguarsi,

ostacolando l'innovazione e la conformità. Un tale scenario andrebbe contro uno degli obiettivi cardine dell'AI Act, ossia armonizzare gli standard in tutta l'UE.

La leadership dell'UE nella regolamentazione dell'IA

La resistenza di Francia, Germania e Italia riguardo alle regole per i foundational models mette a rischio la leadership dell'Ue nella regolamentazione dell'IA. Attualmente, l'Ue è capofila, promuovendo il primo insieme completo di regole per l'IA come parte della sua Strategia Digitale. Tuttavia, l'Ue rischia di perdere il primato se non affronta in modo rapido ed efficace le sfide regolamentari rimanenti, e rischia di perdere il suo vantaggio competitivo a favore di paesi come gli Stati Uniti e la Cina. I cittadini europei potrebbero finire per usare prodotti IA regolamentati con valori e obiettivi diversi da quelli europei.

Quanto ci costa non avere regole per l'IA

Non avere regole per l'IA ha un costo alto. Se ritardiamo l'approvazione dell'AI Act, corriamo rischi sia come individui sia come società. Senza regole chiare, l'uso dei prodotti IA potrebbe essere pericoloso e non portare benefici all'interesse pubblico. La mancanza di un regolamento apre la porta a possibili abusi delle tecnologie dell'IA. Le conseguenze sono gravi e includono violazioni della privacy, bias, discriminazioni e minacce alla sicurezza nazionale in settori critici come la sanità e i trasporti, e l'educazione. Dal punto di vista economico, le applicazioni IA non regolate possono distorcere la concorrenza e le dinamiche del mercato, dando vantaggi alle grandi aziende con più risorse finanziarie. È sbagliato pensare che le regole blocchino l'innovazione. Al contrario, solo con regolamenti giusti e una competizione leale l'innovazione può crescere e beneficiare i mercati, la società e l'ambiente. Per questo, la normativa è da considerarsi il principale fattore abilitante dell'innovazione. In conclusione, l'AI Act non è solo una legge. Rappresenta i valori che noi, come cittadini europei, vogliamo sostenere e il tipo di società che vogliamo costruire, non solo per l'Ue di oggi ma anche per le future generazioni. Approvando l'AI Act, rafforziamo la nostra identità, reputazione e credibilità, e consolidiamo il nostro ruolo guida nell'intelligenza artificiale a livello mondiale. Cinque anni dopo il "AI4People's Ethical Framework for a Good AI Society", che ha

guidato i lavori iniziali dell'High-Level Group sull'IA della Commissione Europea, chiediamo alle istituzioni dell'Ue e agli Stati membri di trovare un compromesso che mantenga integro e ambizioso la legge l'AI Act. Lasciate che questo regolamento sia il faro di una governance responsabile ed etica dell'IA e che l'UE diventi un modello per il resto del mondo.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

I FIRMATARI

Luciano Floridi — Fondatore e Direttore Digital Ethics Center, Yale University Primo Presidente Comitato Scientifico, AI4People Institute

COFIRMATA DA:

Michelangelo Baracchi Bonvicini — Presidente, Atomium-EISMD, Presidente, AI4People Institute

Raja Chatila — Professore Emerito di Intelligenza Artificiale, Robotica e Etica, Università della Sorbona

Patrice Chazerand — Direttore Affari Istituzionali

AI4People Institute, ex Direttore Affari Istituzionali Digital Europe

Bianca De Tefè Erb — Direttore Dati e Intelligenza Artificiale, Deloitte

Virginia Dignum — Professore in Intelligenza Artificiale Responsabile, Umeå University, Membro dell'Alto Comitato sull'Intelligenza Artificiale delle Nazioni Unite

Robert Madelin — Presidente del Consiglio Consultivo, AI4People Institute

Claudio Novelli — Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Bologna e Digital Ethics Center (DEC), Yale University

Ugo Pagallo — Professore di Informatica Legale, Università di Torino

Burkhard Schafer — Professore di Teoria giuridica computazionale, Università di Edimburgo

Sarah Spiekermann — Presidente Istituto per Sistemi Informatici e Società, Università di Economia e Business, Vienna

Afzal Siddiqui — Professore di Computer e Scienze dei sistemi, Università di Stoccolma

Mariarosaria Taddeo — Professore di Etica Digitale, Oxford Internet Institute, Università di Oxford



