Introduzione

L'innovazione tecnologica ha sempre accompagnato l'evoluzione delle istituzioni pubbliche. Dalla meccanizzazione dei processi amministrativi alla diffusione dell'informatica, fino alla digitalizzazione dei servizi, ogni trasformazione ha imposto alle amministrazioni di rivedere strumenti, procedure e modelli organizzativi. Oggi, tuttavia, ci troviamo di fronte a una discontinuità di natura diversa.

L'intelligenza artificiale, la crescente disponibilità di dati, l'interoperabilità delle banche dati e lo sviluppo di sistemi capaci di elaborare quantità di informazioni prima difficilmente gestibili, unitamente alla possibilità di individuare correlazioni, formulare previsioni e supportare decisioni, stanno modificando non soltanto il modo nel quale le amministrazioni operano, ma anche le capacità attraverso le quali conoscono la realtà ed esercitano le proprie funzioni. La trasformazione non riguarda più soltanto la possibilità di fare più rapidamente o più efficientemente ciò che le istituzioni già facevano: riguarda ciò che esse possono conoscere, comprendere, prevedere e, conseguentemente, decidere e fare. È questo *ampliamento* delle possibilità a rendere la trasformazione in corso particolarmente rilevante per l'azione pubblica.

Allo stesso tempo, la *velocità* dell'innovazione tende a superare quella della produzione normativa e dell'adattamento organizzativo. Le istituzioni sono chiamate a utilizzare e governare strumenti che cambiano più rapidamente delle regole, delle competenze e talvolta delle stesse organizzazioni destinate a impiegarli. In questo scenario il problema non consiste nel rincorrere l'innovazione di turno né

tantomeno nel tentare di arrestarla: una strategia puramente difensiva sarebbe destinata a diventare rapidamente inefficace e rischierebbe di privare la collettività delle opportunità offerte dal progresso tecnologico.

Il punto è semmai un altro, riassumibile nel seguente quesito: *come devono evolvere le istituzioni pubbliche per rafforzare la propria capacità di perseguire l'interesse pubblico in un mondo nel quale la tecnologia evolve più rapidamente delle regole e amplia continuamente ciò che le istituzioni stesse sono in grado di conoscere e fare?*

È questa la domanda che attraversa il libro e il tentativo di affrontarla nasce da una semplice constatazione: la risposta non può essere ricercata soltanto nella tecnologia. Ritengo infatti che la disponibilità di strumenti più potenti non produca automaticamente istituzioni migliori né una maggiore capacità di esercitare efficacemente le proprie funzioni.

Una tecnologia può aumentare la quantità delle informazioni disponibili, accelerare un procedimento, individuare correlazioni difficilmente riconoscibili attraverso gli strumenti tradizionali o supportare la costruzione di scenari predittivi. Ma nessuna di queste capacità consente, da sola, di stabilire se l'istituzione conosca meglio la realtà, assuma decisioni migliori o persegua più efficacemente l'interesse pubblico.

È proprio alla luce di questa discrepanza tra capacità tecnologica e capacità istituzionale che ha preso forma l'asse problematico intorno a cui si sviluppano le pagine che seguono. Una struttura incapace di definire correttamente gli obiettivi, selezionare informazioni affidabili, mettere in relazione competenze differenti e valutare criticamente i risultati prodotti dagli strumenti che utilizza continuerà a manifestare le proprie debolezze anche disponendo delle tecnologie più avanzate. Con la sottolineatura che quelle stesse tecnologie possono sì amplificare spesso le capacità dell'istituzione, ma talvolta anche – e irrimediabilmente – i suoi errori. Il rischio, allora, non è soltanto prendere decisioni sbagliate. È diventare molto più veloci nel prenderle e, attraverso la capacità di scala della tecnologia, moltiplicarne gli effetti. Per questa ragione il percorso proposto non muove dal chiedersi quali tecnologie la pubblica amministrazione (PA) debba adottare, ma mira piuttosto a ragionare sulle capacità

che le istituzioni devono possedere per poter utilizzare al meglio le tecnologie oggi disponibili. Quanto maggiore diventa la capacità dello strumento, tanto maggiore deve diventare la capacità dell'istituzione di scegliere se e per quali finalità utilizzarlo.

Questa prospettiva impone anche di rovesciare un assunto che accompagna frequentemente il dibattito sull'innovazione pubblica. Di fronte a una nuova tecnologia la tendenza prevalente sembra essere il saggiarne le applicazioni possibili nei diversi contesti di utilizzo, quando invece l'obiettivo dovrebbe essere comprendere quale problema l'istituzione sia chiamata ad affrontare, quale capacità debba rafforzare per farlo e se quella tecnologia rappresenti lo strumento più appropriato per conseguirla.

Non tutto ciò che la tecnologia rende possibile diventa, per questo solo fatto, utile all'esercizio di una funzione pubblica. E non tutto ciò che migliora tecnicamente una prestazione determina necessariamente un miglioramento dell'azione amministrativa. Il rapporto tra funzione e tecnologia costituisce, quindi, uno dei fili conduttori del lavoro.

Un secondo riguarda la conoscenza. La crescente disponibilità di dati e la capacità di elaborarli consentono alle istituzioni di osservare fenomeni prima difficilmente conoscibili, mettere in relazione informazioni disperse, individuare segnali deboli, riconoscere anomalie e costruire scenari sulla possibile evoluzione di bisogni e rischi. Ma una quantità maggiore di informazioni non produce automaticamente una conoscenza migliore. La provenienza e l'affidabilità dei dati, i criteri attraverso i quali vengono selezionati e messi in relazione, la qualità delle fonti e la capacità dell'istituzione di comprenderne il significato diventano elementi essenziali per valutare il contributo che la tecnologia è effettivamente in grado di offrire all'esercizio di una funzione pubblica.

Da questo punto di vista l'intelligenza artificiale assume, nel percorso proposto, un rilievo particolare. Non perché costituisca il centro esclusivo della trasformazione tecnologica delle istituzioni, ma perché rappresenta oggi uno dei banchi di prova più avanzati della loro capacità di governarla. Il suo maggior contributo potrebbe non risiedere soltanto nell'automazione di attività o nel supporto alla decisione, ma nell'ampliamento della capacità cognitiva delle

istituzioni: nella possibilità di conoscere meglio fenomeni complessi e, quando le condizioni lo consentano, di riconoscerne anticipatamente alcune possibili evoluzioni.

Conoscere meglio per decidere meglio. E, quando possibile, conoscere prima per poter intervenire prima. Questa possibilità apre un'opportunità importante per l'azione pubblica, ma solleva nello stesso tempo interrogativi altrettanto rilevanti. Quali informazioni possono essere utilizzate? Con quale grado di affidabilità? Come può un'istituzione verificare il contributo di sistemi sempre più complessi? Quali competenze deve possedere per poterli interrogare e, laddove necessario, metterne in discussione i risultati? Come può mantenere il governo delle informazioni dalle quali dipende la propria capacità di conoscere e decidere allorché tecnologie, infrastrutture e competenze siano sviluppate anche all'esterno dell'amministrazione?

Sono domande che conducono direttamente al tema della *responsabilità*. La complessità tecnologica distribuisce inevitabilmente funzioni tra amministrazioni, dirigenti, funzionari, sviluppatori, fornitori, gestori delle infrastrutture e soggetti chiamati a verificarne l'impiego. Occorre allora comprendere a quali condizioni questa distribuzione possa essere compatibile con una responsabilità pubblica che deve continuare a rimanere riconoscibile ed effettiva.

La stessa trasformazione pone interrogativi essenziali al diritto. Come costruire regole capaci di accompagnare tecnologie che cambiano rapidamente senza rinunciare alla certezza dei confini entro i quali può essere esercitato il potere pubblico? Quali scelte devono rimanere affidate al legislatore e quali possono essere tradotte e adattate attraverso regolazione tecnica, standard, procedure e attività delle autorità competenti? Come evitare che l'incompletezza della disciplina trasferisca impropriamente sulle autorità di garanzia la responsabilità di compiere scelte che richiedono una diversa legittimazione? E ancora: come governare le situazioni nelle quali l'utilizzo di una nuova capacità tecnologica può contribuire alla tutela di un interesse pubblico rilevante incidendo, nello stesso tempo, sull'esercizio di diritti ugualmente protetti?

Sicurezza, salute, protezione dei dati personali, prevenzione delle frodi, tutela delle risorse pubbliche, gestione dei rischi e accesso ai

servizi mostrano quanto il rapporto tra innovazione e diritti non possa essere ricondotto a una semplice alternativa tra ciò che la tecnologia consente e ciò che le garanzie impediscono.

È in questo spazio che il tema della *proporzionalità* e del *bilanciamento* assume una funzione centrale nel nostro percorso.

Un ulteriore interrogativo riguarda poi la *fiducia*. Quanto più complessi diventano gli strumenti attraverso i quali viene esercitata una funzione pubblica, tanto maggiore diventa la distanza tra ciò che il cittadino può direttamente comprendere e ciò che concorre alla costruzione di una decisione che lo riguarda. La questione non può essere risolta chiedendo al cittadino di fidarsi della tecnologia; occorre piuttosto interrogarsi sulle condizioni istituzionali, organizzative e giuridiche attraverso le quali la fiducia può continuare ad avere come referente l'istituzione che sceglie di utilizzarla.

Infine, la crescente potenza degli strumenti disponibili impone di interrogarsi sulla *qualità* stessa della scelta di innovare. Le tecnologie richiedono risorse economiche, competenze, infrastrutture, capacità computazionale, sistemi di sicurezza ed energia. Possono generare dipendenze tecnologiche e organizzative e produrre conseguenze che diventano pienamente visibili soltanto durante il loro utilizzo. La valutazione dell'innovazione pubblica non può quindi fermarsi alla possibilità tecnica di adottare uno strumento o alla misurazione delle sue prestazioni: deve interrogarsi anche sul valore che quella capacità può produrre rispetto alla funzione esercitata, sulle condizioni necessarie a sostenerla nel tempo e sulla possibilità di sperimentarla, modificarla, estenderla o abbandonarla.

Sono questi, insomma, gli interrogativi attraverso i quali il libro prova a osservare il rapporto tra istituzioni pubbliche e trasformazione tecnologica. L'intelligenza artificiale, la crescente disponibilità dei dati, l'interoperabilità e le altre tecnologie che stanno trasformando l'azione pubblica costituiscono il terreno sul quale metterli alla prova. Il quadro normativo europeo e nazionale, gli interventi delle autorità di garanzia e i casi concreti richiamati nel volume non rappresentano pertanto oggetti separati del ragionamento, ma strumenti attraverso i quali verificare come cambino le capacità delle istituzioni e quali condizioni siano necessarie perché quelle capacità possano essere poste al servizio dell'interesse pubblico.

L'intelligenza artificiale rappresenta oggi il banco di prova più avanzato di questa trasformazione, ma la sfida che lancia è più ampia, perché riguarda il rapporto tra istituzioni pubbliche e innovazione tecnologica e digitale, con l'obiettivo di comprendere come le prime possano sfruttare le possibilità offerte dalla seconda, valutarne le implicazioni e sviluppare la capacità necessaria per governarne l'impiego.

È questo, in sintesi, il percorso delle prossime pagine. L'obiettivo non è stabilire quale sarà il futuro di una tecnologia, ma interrogarsi su come le istituzioni chiamate a utilizzarla debbano evolvere senza perdere la ragione per la quale esistono, ovvero *perseguire al meglio l'interesse pubblico*.

***

Prima di addentrarci nel tema, desidero esprimere un grazie a Bruno e Nicola, per come hanno saputo appassionarmi a esplorare il mondo dell'innovazione digitale; ad Andrea e Francesca, per la curiosa complicità con cui hanno accompagnato il formarsi dei miei pensieri; a Danilo, per i suoi sempre preziosi contributi grafici.

Un grazie particolare a Paola, mia moglie, per sapermi rendere sempre felice di affrontare nuove sfide.