

Trasformazione digitale e intelligenza artificiale

***Digital transformation
and artificial intelligence***

**Il punto di vista di Gabriella Pasi
(Università degli Studi di Milano – Bicocca)**

Intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione: sfide e prospettive di integrazione

Dopo oltre trent'anni dal primo intervento italiano di regolamentazione dell'adozione di strumenti digitali nella pubblica amministrazione (d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39), seguito da un percorso sostenuto e costante finalizzato alla semplificazione amministrativa, il recente e significativo sviluppo delle tecniche di intelligenza artificiale e delle relative tecnologie ha contribuito, a livello internazionale, a un'importante evoluzione nella progettazione e definizione delle soluzioni digitali in ambito pubblico. A livello italiano, nel Piano 2025 – Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese, presentato nel dicembre 2019, l'intelligenza artificiale veniva indicata come tecnologia abilitante per diversi ambiti, quali il miglioramento dei servizi pubblici. Questa evoluzione tecnologica è testimoniata dall'ultimo Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2024-2026 (AgID, 2024), che affronta esplicitamente il tema dell'intelligenza artificiale, fornendo indicazioni e delineando principi generali che le amministrazioni sono chiamate a adottare.

L'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione sta progressivamente uscendo da una fase sperimentale. Il quadro internazionale evidenzia un utilizzo ancora prevalentemente focalizzato su ambiti a complessità e rischio relativamente contenuti, quali l'automazione di attività amministrative ripetitive, la gestione documentale, il supporto alle decisioni e la personalizzazione dei servizi, contribuendo ad aumentare l'efficacia nell'erogazione dei servizi pubblici. In particolare, l'Ocse (Oecd, 2025) sottolinea che i governi stanno già impiegando l'Ia in undici principali funzioni pubbliche e analizza circa duecento casi d'uso reali, nei quali tali tecnologie vengono utilizzate per automatizzare e semplificare processi, migliorare le capacità decisionali e predittive, individuare anomalie o frodi e rendere i servizi più personalizzati ed efficienti.

Nel 2024 il Joint Research Centre (Jrc) della Commissione europea ha redatto un rapporto in cui viene evidenziata una crescente attenzione del settore pubblico europeo verso l'intelligenza artificiale generativa, impiegata in particolare per fornire

un supporto ai processi interni, assistenza agli operatori pubblici e per lo sviluppo di applicazioni e servizi digitali. Secondo il rapporto, circa il 30% dei dirigenti pubblici utilizza già strumenti di Ia generativa, mentre un ulteriore 44% ne prevede l'adozione; inoltre sono stati identificati circa 60 casi di soluzioni sviluppate o ospitate dalle amministrazioni pubbliche europee.

Le potenzialità dell'Ia, se applicata in modo corretto e responsabile, sono molteplici. La prima potenzialità riguarda l'efficienza operativa: l'intelligenza artificiale può contribuire ad automatizzare processi amministrativi e migliorare l'efficienza dei processi interni. La seconda concerne la qualità del servizio: l'Ia consente di sviluppare servizi pubblici più personalizzati, accessibili e centrati sull'utente. La terza riguarda la capacità analitica: le tecnologie di Ia possono supportare le attività di monitoraggio e previsione e di individuazione di anomalie. Possono inoltre migliorare i processi decisionali e aiutare le amministrazioni a valorizzare i dati disponibili. L'Ocse evidenzia come l'Ia possa contribuire ad aumentare produttività, reattività e capacità decisionale nel settore pubblico, pur sottolineando che molte applicazioni restano in fase pilota e che i possibili benefici apportati da una corretta applicazione di tecnologie basate su IA dipendono dalla presenza di adeguati fattori abilitanti, che includono la disponibilità e la qualità dei dati, la corretta integrazione nei processi organizzativi e la disponibilità di competenze e infrastrutture adeguate (Oecd, 2025).

Il quadro europeo, anche alla luce dell'adozione dell'AI Act, pone particolare enfasi sulla necessità di garantire affidabilità, trasparenza e gestione del rischio nei sistemi di Ia utilizzati nel settore pubblico (Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, 2024). In ambito nazionale, il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2024-2026 e le Linee guida per l'adozione di Ia nella pubblica amministrazione ribadiscono la necessità di un utilizzo dell'Ia orientata alla creazione di valore pubblico, fondata su solide pratiche di governance dei dati, interoperabilità e sviluppo delle competenze digitali (AgID, 2024 e 2025). In tale prospettiva, l'Ia può effettivamente contribuire ad aumentare produttività, reattività e qualità dell'azione amministrativa, ma solo a condizione che sia inserita in un quadro strategico e organizzativo coerente, capace di coniugare innovazione tecnologica, sostenibilità operativa e tutela dei diritti fondamentali.

I principali ostacoli all'adozione dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione risultano essere di natura organizzativa e istituzionale, oltre che tecnologica, come evidenziato dalla letteratura internazionale sul tema (Oecd, 2025). Uno dei principali ostacoli riguarda la qualità dei dati: archivi frammentati, basi di dati non interoperabili, metadati incompleti e documenti non strutturati limitano significativamente le prestazioni dei sistemi, in linea con quanto rilevato sia dall'Ocse sia

dalla Commissione europea (Oecd, 2025; European Commission, Joint Research Centre, 2024). Un altro ostacolo concerne la carenza di competenze: diversi studi sottolineano come l'adozione efficace dell'Ia nel settore pubblico richieda tempo, nuove competenze professionali, il rafforzamento delle competenze in materia di appalti, governance e gestione dei rischi. Vi è inoltre la difficoltà di integrare l'Ia in processi amministrativi complessi, in un contesto caratterizzato dalla presenza di sistemi legacy e da requisiti di conformità normativa differenziati tra le diverse funzioni pubbliche, come evidenziato dall'Ocse in merito all'adozione dell'Ia nel settore pubblico (Oecd, 2025). Esiste inoltre il rischio di dipendenza da fornitori esterni, in particolare quando le amministrazioni adottano soluzioni proprietarie senza adeguate capacità interne di controllo, auditing e gestione dei dati.

In questo contesto, la diffusione dell'Ia nella pubblica amministrazione dipenderà in larga misura dalla capacità delle istituzioni di sviluppare infrastrutture digitali adeguate, rafforzare la governance dei dati e investire nello sviluppo di competenze interne, in coerenza con gli indirizzi strategici europei e nazionali (European Commission, Joint Research Centre, 2024; AgID, 2024).

Sul piano dei potenziali rischi in cui si può incorrere con un uso non consapevole e responsabile di tecnologie di intelligenza artificiale, è possibile individuare alcune criticità ricorrenti. In primo luogo, errori, allucinazioni, pregiudizi e problemi di affidabilità nel caso di Ia generativa, particolarmente rilevanti in contesti amministrativi in cui la correttezza formale e sostanziale è essenziale. Ulteriori criticità riguardano la trasparenza dei processi decisionali, che, se non garantita, può contrastare la necessità di motivazione, trasparenza e responsabilità propri dell'azione amministrativa. Un altro tema importante è quello della protezione dei dati, della sicurezza e del rischio di uso improprio di informazioni sensibili. Infine, va considerato il rischio di esclusione digitale, ossia la possibilità che l'adozione di tecnologie di Ia migliori l'accesso ai servizi per gli utenti più digitalmente attrezzati, penalizzando le fasce più vulnerabili. In questo quadro, le Nazioni Unite sottolineano come la trasformazione digitale del settore pubblico debba essere accompagnata da attenzione all'inclusione, alla fiducia e al rafforzamento della capacità istituzionale (United Nations, 2024). Analogamente, il Joint Research Centre della Commissione europea evidenzia la necessità di valutare l'adozione della Ia generativa non solo in termini di possibili vantaggi, ma anche alla luce dei rischi, delle implicazioni etiche e dei requisiti di affidabilità dei sistemi.

Per quanto riguarda l'Italia, il quadro appare favorevole ma ancora in fase di consolidamento. Il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2024-2026 colloca l'intelligenza artificiale all'interno di una strategia più ampia di trasformazione digitale, che comprende anche dati, interoperabilità, infrastrutture,

sicurezza e progettazione dei servizi digitali. In questo contesto, AgID ha avviato nel 2025 la consultazione pubblica delle Linee guida per l'adozione dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione, che affrontano anche aspetti di conformità normativa e di impatto organizzativo. Nel 2026 sono state poste in consultazione ulteriori linee guida relative allo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale e al procurement di tali sistemi nella Pa. Tale evoluzione suggerisce un progressivo ampliamento dell'attenzione dall'adozione dell'Ia alla definizione di indirizzi operativi per il suo sviluppo e governo.

In parallelo, il quadro normativo europeo si sta progressivamente rafforzando: l'AI Act è entrato in vigore il 1° agosto 2024 e prevede un'applicazione graduale a partire dal 2025. Le disposizioni più rilevanti, in particolare quelle relative ai sistemi di Ia ad alto rischio, si applicheranno dal 2 agosto 2026, mentre il completamento del quadro regolatorio è previsto entro il 2 agosto 2027.

Per la pubblica amministrazione, ciò implica che il tema non riguarda più soltanto l'opportunità di ricorrere all'intelligenza artificiale, ma anche la scelta degli ambiti di impiego e la definizione delle garanzie, dei controlli e delle responsabilità necessari a garantirne un uso conforme al quadro normativo e coerente con l'interesse pubblico.

In sintesi, lo scenario più plausibile è il seguente: nel breve periodo l'intelligenza artificiale tende a generare valore soprattutto come tecnologia di supporto al lavoro pubblico, più che come sostituto delle funzioni amministrative; nel medio periodo può contribuire ai processi di modernizzazione, in particolare nelle amministrazioni che investono in dati, interoperabilità, competenze e governance del rischio. Allo stesso tempo, emerge il rischio che sistemi di intelligenza artificiale vengano introdotti in contesti organizzativi che non dispongono ancora di adeguate capacità di gestione, controllo e integrazione. In questa prospettiva, la diffusione dell'intelligenza artificiale nel settore pubblico appare non solo come una questione tecnologica, ma anche, e in larga misura, istituzionale, organizzativa e regolatoria.

In conclusione, l'analisi del contesto internazionale e nazionale evidenzia come una delle principali sfide di innovazione per la pubblica amministrazione non consista tanto nell'introduzione dell'intelligenza artificiale, quanto nella sua integrazione effettiva, governata e sostenibile all'interno dei processi amministrativi. Le esperienze già in atto, documentate a livello Ocse e nelle analisi della Commissione europea, mostrano infatti una diffusione crescente ma ancora prevalentemente frammentata e concentrata su ambiti di supporto operativo (Oecd, 2025; European Commission, Joint Research Centre, 2024). Analogamente, nel caso italiano, le evidenze disponibili indicano un utilizzo in fase di consolidamento, caratterizzato da iniziative ancora non pienamente sistemiche e da criticità legate alla qualità dei dati, alle competenze

e alla governance (AgID, 2024 e 2025). In questo quadro, la trasformazione abilitata dall'intelligenza artificiale dipenderà in misura decisiva dalla capacità delle amministrazioni di investire in infrastrutture informative, interoperabilità, modelli organizzativi e competenze, nonché di adottare adeguati meccanismi di controllo, gestione del rischio e conformità al quadro regolatorio europeo definito dall'Ai Act. Più che verso una pubblica amministrazione automatizzata, le evidenze disponibili suggeriscono un'evoluzione verso modelli amministrativi progressivamente più efficienti, e, in alcuni casi, più trasparenti e capaci di valorizzare le informazioni, a condizione che l'innovazione tecnologica sia accompagnata da un uso consapevole e responsabile, e da un rafforzamento delle dimensioni istituzionali, organizzative e regolatorie (Oecd, 2025; United Nations, 2024).

Le applicazioni più dirompenti non sono quelle che sostituiscono l'amministrazione, ma quelle che ne amplificano la capacità di operare e decidere.

Riferimenti Bibliografici

- Agenzia per l'Italia digitale (AgID) (2024). Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2024–2026. Consultabile in https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2025-10/Piano_Triennale_2024-2026_Aggiornamento_2026.pdf
- Agenzia per l'Italia digitale (AgID) ((2025). Linee guida per l'adozione di Ia nella pubblica amministrazione (bozza in consultazione pubblica). Consultabile in https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2025-02/Linee_Guida_adozione_IA_nella_PA.pdf
- European Commission, Joint Research Centre (JCR) (2024). The potential of generative Ai for the public sector: current use, key questions and policy considerations (JRC139825). Publications Office of the European Union. Consultabile in <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139825>
- Ministero per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione (2019). 2025 – Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese. Consultabile in <https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2024-05/1610546390-midbook2025%20%282%29.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (Oecd) (2025). Governing artificial intelligence: The state of play and way forward in core government functions. Paris: Oecd Publishing.
- Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea (2024). Regolamento (Ue) 2024/1689 del 13 giugno 2024 che stabilisce norme armonizzate sull'intelligenza artificiale (Artificial intelligence Act). Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>
- United Nations (2024). United Nations E-Government Survey 2024: Accelerating digital Transformation for Sustainable Development. Consultabile in <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024>