

Digeat N.4 - 19 Dicembre 2024

# Intelligenza artigianale condivisa per gestire la complessità burocratica 2027

Di Andrea Piccoli



Rubrica: Gestione documentale 2027

## Abstract

Il quarto articolo di questa Rubrica accoglie alcune riflessioni sulla possibile adozione di strumenti di intelligenza artificiale a sostegno dell'operatività dei funzionari della PA nella redazione degli atti. Il concetto di "intelligenza artigianale" è qui ripreso in contrapposizione all'intelligenza artificiale per individuare quell'insieme di buone pratiche e consuetudini maturate nell'esperienza professionale e spesso oggetto sia di condivisione interna, che di diffusione nella propria comunità professionale di riferimento.

## Indice

- La complessità burocratica
- Tra intelligenza artificiale e umana
- Tra semantica e diplomatica
- Applicando l'intelligenza artificiale
- Conclusioni

La bulimia normativa è ormai evidente, non solo a livello di nazionale, ma anche comunitario. È un equilibrio, quello del legislatore, che ancora deve trovare un suo punto di riferimento: da una parte si insegue la necessità di normare in ogni ambito la difesa dei principi fondamentali rispetto alle tecnologie emergenti, dall'altra alcune norme giacciono in vigore anche se non più adeguate al contesto funzionale e tecnologico attuale, dall'altra ancora, quando le norme comunitarie sono recepite a livello nazionale, si cerca di mediare tra la normativa esistente e gli adeguamenti necessari.

## La complessità burocratica

Il risultato è una **sedimentazione disordinata di norme di diverso livello** che si sovrappongono, richiamano, a volte in assonanza a volte in contrapposizione.

Di fronte a tale complessità il funzionario pubblico reagisce sostanzialmente in due modi: da una parte sviluppa un'elevata "intelligenza artigianale" per garantire la liceità delle proprie azioni amministrative, dall'altra attua tutte le misure di burocrazia difensiva focalizzate a raccogliere evidenze del suo lecito agire.

Basta prendere ad esempio un **atto di affidamento, determinazione dirigenziale o delibera**, per constatare che i visti e considerando che richiamano la normativa, sono di gran lunga maggiori del testo dispositivo dell'atto, spesso fin troppo sintetico per comprenderne tutti gli atti e fatti

giuridicamente rilevanti. Questa sintesi dispositiva è **spesso una forma di difesa amministrativa: meno c'è scritto e meno si sbaglia**. Tuttavia, i principi di trasparenza verso i cittadini -richiamando l'ormai dimenticato decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33- risultano così disattesi così come i principi fondanti della partecipazione amministrativa, dato che i siti di amministrazione trasparente sono di sicuro complessi, articolati, di difficile consultazione (e quando si arriva a leggere gli atti si constata quanto appena affermato).

Tra le pratiche più comuni c'è quella del copia e incolla o dei modelli già predisposti, che consiste redigere un nuovo atto partendo da uno precedente o da un modello già in parte predisposto allo scopo. Il problema di questa tecnica è che spesso porta a produrre atti in cui i visti e considerando non sono aggiornati rispetto alla normativa vigente al momento dell'adozione del nuovo atto, o perché si citano riferimenti normativi abrogati o perché se ne omettono di rilevanti.

Già nei precedenti appuntamenti della presente rubrica abbiamo parlato degli **effetti della burocrazia difensiva**, della compulsiva propensione ad aggiungere tutte le evidenze amministrative necessarie a tutelare la liceità del procedimento, spesso ignorando l'applicazione dei diritti di *once only*, anche nei rapporti tra pubbliche amministrazioni.

## Tra intelligenza artificiale e umana

Un diverso modo di definire l'intelligenza artificiale può essere **ottenuto focalizzandosi sui processi interni di ragionamento o sul comportamento esterno del sistema intelligente** ed utilizzando come misura di efficacia o la somiglianza con il comportamento umano o con un comportamento ideale, detto "razionale", identificando queste caratteristiche:

1. **Agire umanamente**: il risultato dell'operazione compiuta dal sistema intelligente non è distinguibile da quella svolta da un umano.
2. **Pensare umanamente**: il processo che porta il sistema intelligente a risolvere un problema ricalca quello umano. Questo approccio è associato alle scienze cognitive.
3. **Pensare razionalmente**: il processo che porta il sistema intelligente a risolvere un problema è un procedimento formale che si rifà alla logica.
4. **Agire razionalmente**: il processo che porta il sistema intelligente a risolvere il problema è quello che gli permette di ottenere il miglior risultato atteso date le informazioni a disposizione.

La capacità di elaborare il linguaggio naturale fornisce ai sistemi intelligenti la possibilità di leggere e capire il linguaggio utilizzato dagli esseri umani. Questa capacità si dimostra essenziale in tutte le applicazioni dell'intelligenza artificiale che richiedano la ricerca di informazioni, la risposta a domande, la traduzione o l'analisi di testi.

La difficoltà principale di questo processo è l'intrinseca ambiguità che caratterizza i linguaggi naturali, per questo motivo le soluzioni richiedono un'estesa conoscenza del contesto in cui sono applicati e relativi vocabolari di riferimento.

## Tra semantica e diplomatica

Pur ammettendo di non avere una particolare cultura diplomatica<sup>[1]</sup> è chiaro che le **esigenze di trasparenza e di linguaggio inclusivo hanno portato ad evolvere le modalità stilistiche e verbali degli atti**. Volendo però portare il ragionamento sulla valutazione della struttura di un atto e delle informazioni ivi contenute, emerge la necessità di rendere riconoscibile, elaborabile e quindi computabile, la semantica del testo. In sostanza dobbiamo **separare il contenuto dalla sua forma**.

Uno degli standard di descrizione semantica degli atti più diffuso e in continua evoluzione è [Akoma ntoso](#) che ha già trovato numerose applicazioni e sperimentazioni, tra le quali la [recente digitalizzazione in XML degli atti del Senato della Repubblica](#) rilasciati in formato e licenza aperta. Akoma ntoso introduce sia uno schema che un vocabolario di riferimento.

Uno dei filoni evolutivi di studio e di applicazione di tecniche di Akoma ntoso per la descrizione semantica degli atti sono [i lavori dell'Università di Bologna su LegalDocumentML \(o LegalDocML\) portata anche a livello di OASIS](#). Il comitato raccoglie i requisiti dagli stakeholder per estendere e perfezionare lo standard, supportando la crescita di una comunità che adotta LegalDocML a livello locale. Inoltre, fornisce specifiche tecniche e documentazione per sviluppatori di strumenti e applicazioni software che utilizzano LegalDocML.

Redigere atti in formato strutturato, con schema condivisi per le diverse tipologie di atto (indirizzo, economico finanziario, acquisizioni, convenzioni, ...) porta ad una serie di vantaggi: una più facile standardizzazione dei contenuti, una migliore liceità, ad esempio, per la corretta impostazione dei riferimenti normativi attinenti alla tipologia di atto, una maggiore trasparenza e interoperabilità.

Anche in termini di conservazione nel lungo periodo delle informazioni i vantaggi sono notevoli, in quanto i formati xml sono sicuramente tra i formati adatti alla conservazione di lungo periodo.

## Applicando l'intelligenza artificiale

[Già nel 2018 avevo pubblicato uno studio](#) di un sistema esperto per il controllo normativo degli atti che sottoponendo il testo di un atto al modello di intelligenza artificiale, evidenziandone le discrepanze normative. Per questioni di limiti di risorse e di tempo il modello era stato creato utilizzando come base dati di training il sito di [Normativa](#).

Attualizzando quel lavoro su [modelli di LLM](#) **si possono ora creare modelli esperti che aggiornino la loro base di conoscenza su fonti controllate**, ma anche in grado di comprendere l'eventuale normativa interna di ogni ente. Tali modelli possono essere usati sia a **validazione del testo di un atto**, evidenziando le citazioni e richiami da aggiornare, ma **anche in fase generativa**, ad esempio, inserendo in ingresso un modello dei visti e considerando che richiami i principi, lasciando al modello generare i corretti richiami normativi, specializzandolo per i diversi tipi di atto amministrativo.

Questo tipo di supporto aumenta la liceità degli atti, la loro standardizzazione in termini semantici, lasciando al funzionario il suo ruolo principale nella azione dispositiva ed esecutiva degli atti.

In una visione più futuristica, pensando ad esempio ad alimentare dei modelli con tutti gli atti pubblici dei diversi enti, **si potrebbe pensare a strutturare la raccolta delle evidenze amministrative** a tutela della propria azione amministrativa, senza continuare a chiedere documenti alle amministrazioni, ma semplicemente trovandole nel modello.

## Conclusioni

L'adozione di soluzioni di intelligenza artificiale a supporto dell'azione amministrativa della PA non deve essere vista come un'automazione cieca in sostituzione dell'intelligenza artigianale o ancora delle responsabilità del funzionario, ma come un supporto per il miglioramento della liceità e trasparenza dell'azione amministrativa.

---

## NOTE

[1] [Filippo Valenti](#) ne parla come “la dottrina delle forme assunte nel tempo dalla documentazione di carattere ufficiale e di valore giuridicamente probante “(si parla oggi infatti di “diplomatica del documento contemporaneo” e di “diplomatica del documento digitale”)