

La banca dati APAm

Un laboratorio per l'archiviazione di atti amministrativi, <<http://www.ittig.cnr.it/apam/>>

Dal sito dell'Istituto di teoria e tecnica dell'informazione giuridica (ITTIG) del CNR è accessibile alla libera consultazione un archivio di Atti della pubblica amministrazione (APAm).

La banca dati rappresenta il risultato di un progetto di ricerca scientifica, condotta in convenzione dall'ITTIG e dal Centro interuniversitario di documentazione sugli apparati pubblici (CIDAP), iniziata alla fine del 1980 e ripresa, dopo una battuta di arresto, alla fine del 1990.

L'obiettivo di fondo del progetto è quello di portare a una conoscenza diffusa, attraverso il web, tutta quella documentazione relativa a materiali amministrativi non pubblicati, o comunque a circolazione limitata, che rivestono un rilevante interesse per tutta la comunità giuridica e, in particolare, per: – i ricercatori e gli studiosi in genere della materia, che vogliono capire come gli apparati pubblici si organizzano e svolgono la propria attività; – gli stessi pubblici amministratori, che sulla base di tale documentazione devono prendere le loro decisioni; – gli intermediari culturali

(bibliotecari e documentalisti) e, in particolar modo, quelli che operano all'interno dei pubblici apparati, che hanno il compito di promuovere e diffondere informazioni e conoscenze sulle amministrazioni di appartenenza.

La banca dati persegue, in conclusione, l'ambizioso progetto di dare, attraverso una esemplificazione sistematica della vasta documentazione prodotta dalle amministrazioni pubbliche, elementi conoscitivi e chiavi interpretative del nostro sistema amministrativo contemporaneo. Approfondiamone i tratti più salienti.

Innanzitutto il dato "conoscitivo". L'archivio rappresenta, come abbiamo già sottolineato, un'esemplificazione di quella documentazione prodotta dai soggetti pubblici che abitualmente è stata relegata nella zona "grigia", non trovando diffusione sui tradizionali canali di divulgazione (pubblicazioni legali, riviste giuridiche, banche dati di testi normativi e giurisprudenziali). Questa lacuna era particolarmente avvertita negli anni Ottanta, come testimoniato ad esempio dal progetto finalizzato del CNR, "Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione", che tra le linee di ricerca prevedeva, in collaborazione con l'Istat, la creazione di un osservatorio e centro di documentazione, con lo scopo di raccogliere in modo sistematico materiali (anche grigi) della e sulla pubblica amministrazione.

L'avvento di Internet non ha diminuito l'interesse per tale documentazione; se infatti è vero che la presenza in rete dei vari organismi della pubblica amministrazione è diventata, e continua a essere, sempre più rilevante, bisogna anche dire che i materiali disponibili nei rispettivi siti non sono facilmente individuabili dai motori di ricerca e, quasi sempre, la documentazione non è organizzata e classificata in modo adeguato.

In secondo luogo l'aspetto "esemplificativo". La raccolta documentale si è basata sulla selezione di atti finali (escludendo quelli infraprocedimentali e meramente strumentali) adottati dalle pubbliche amministrazioni, vale a dire quegli atti che più significativamente esprimono l'esercizio dei poteri e delle funzioni loro attribuite. In tal modo la consultazione della banca dati consente di estrapolare non solo informazioni utili a fotografare l'attività dei soggetti, ma anche modelli di redazione di atti amministrativi.

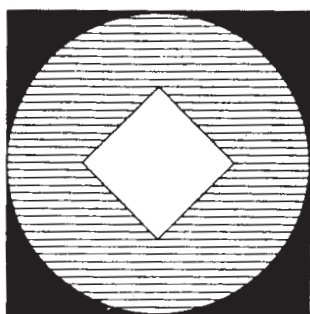
Per esempio possiamo verificare in che modo un'amministrazione esercita un potere ablatorio (come nel caso di un'espropriazione per pubblica utilità), attraverso quale organo, e quale tipo di atto adotta (e in quale forma).

Vi è poi l'elemento "comparativo". Soprattutto nella seconda fase dell'attività di ricerca si è cercato, nell'impossibilità di monitorare tutte le pubbliche amministrazioni, di costruire un campione di soggetti che fosse comunque rappresentativo della pluralità del nostro moderno sistema amministrativo: l'amministrazione centrale (dai ministeri alle autorità indipendenti); i diversi tipi di enti pubblici (da

quelli economici a quelli di ricerca); le autonomie funzionali (università, camere di commercio e istituti scolastici) e gli enti territoriali. Dalla lettura comparata si possono desumere elementi per operare confronti e verifiche di effettività, utili sia per chi studia i fenomeni amministrativi, sia per chi opera nell'amministrazione. Infine, il tratto "sistematico/classificatorio", forse il più innovativo. Per agevolare il recupero delle informazioni nella consultazione della banca dati è stato necessario individuare criteri di aggregazione, scientificamente validi e congruenti, rispetto alle tipologie dei soggetti e degli atti.

Per quanto riguarda i soggetti, dalla macro-classificazione pertinente con la pluri-articolazione amministrativa (amministrazione centrale, enti pubblici, autonomie funzionali ed enti territoriali) si è passati a un'aggregazione più dettagliata per classi tipologiche omogenee (agenzia regionale, organismo pubblico regionale e locale, autorità nazionale ecc.), ritagliata sui soggetti effettivamente presenti in archivio.

Per quanto riguarda la classificazione dei documenti, si è reso necessario ipotizzare uno standard che fosse trasversale a varie tipologie di enti, adattabile e adottabile per e da tutte le amministrazioni pubbliche (centrali e locali), in modo da consentire una circolazione organizzata degli atti amministrativi anche ai fini del flusso documentale interamministrativo. Con la voce "tipologia atto" si fa riferimento al contenuto dell'atto, mezzo di espressione dell'agire amministrativo, e si prescinde da criteri classificatori, come quelli tradizionalmente utilizzati nella



tenuta degli archivi amministrativi, parametrati sulle funzioni e sull'organizzazione e, di conseguenza, autoreferenziali e chiusi. Inoltre, pur mantenendo un certo grado di "definizione" (per esempio, il potere ablatorio della proprietà si esplica tendenzialmente attraverso le forme definite dell'espropriazione, della requisizione e dell'occupazione d'urgenza) risulta allo stesso tempo sufficientemente flessibile e adattabile a categorie amministrative diversificate tra loro e, in ultima analisi, garantisce l'uniformità dei dati nell'archivio elettronico.

In sintesi la classificazione per tipologie ha permesso di:

- trovare un minimo comune denominatore che, indipendentemente dalla materia di riferimento e dall'attività delle diverse amministrazioni, permetta di effettuare in banca dati una ricerca coordinata e comparata;
- proporre un metodo di archiviazione degli atti "aperto", che rispetto a quello tradizionalmente usato, agganciato all'organizzazione degli uffici, consenta la comunicabilità tra amministrazioni che non hanno più un'uniformità organizzativa.

Alla luce di queste riflessioni il metodo di classificazione proposto dal progetto di ricerca si presta a essere utilizzato e promosso presso le amministrazioni come una sorta di "meta-classificazione", adeguata a risolvere i problemi della interoperabilità e della gestione dei flussi documentali interamministrativi, nel nuovo scenario dell'amministrazione digitalizzata delineato dai recenti interventi legislativi.

Restano da fare alcune considerazioni conclusive.

Innanzitutto occorre distinguere fra i due archivi presenti in banca dati. Il primo

(archivio storico) è il risultato della prima fase della ricerca (precedente il 1990) e ha ormai un interesse in buona misura storico; raccoglie per lo più gli atti delle amministrazioni locali sulla base di criteri che fanno riferimento al produttore, alla natura (circolari, delibere ecc.), all'oggetto (sanità, trasporti, lavoro) e alla data, e assolve fundamentalmente una funzione "conoscitiva". Il secondo (archivio recente) rappresenta la seconda fase della ricerca (successiva al 1990), nella quale si è dovuto tener conto delle sistematiche trasformazioni intervenute, nel corso di quel decennio, nel settore della pubblica amministrazione da un lato e delle innovazioni tecnologiche dall'altro. Esso persegue l'obiettivo di fornire, attraverso un'esemplificazione sistematica degli atti amministrativi, strumenti, scientificamente validi, idonei a gestire (per chi opera nelle amministrazioni) il processo innovativo in atto e a capire (per chi studia i fenomeni amministrativi) i cambiamenti strutturali imposti alle amministrazioni italiane dalle riforme avviate dagli anni Novanta.

Va infine sottolineato che il progetto, nel suo complesso, ha portato a un risultato (la banca dati APAm) che, in quanto prodotto di una ricerca scientifica, si prefigura come un esperimento, un inedito approccio iniziale, ma scientificamente coerente, di una esemplificazione sistematica della sterminata documentazione prodotta dai pubblici apparati e, in quanto tale, suscettibile di aggiustamenti e aggiornamenti anche grazie all'auspicabile contributo delle amministrazioni interessate.

Maria Grazia Vecchio

Redazione DFP