



ACADEMY

FPA
DIGITAL SCHOOL

Interoperabilità e gestione documentale: un caso di studio

Marco Deligios marco@deligios.it

2024
FORUM PA

Art. 40-ter Sistema pubblico di ricerca documentale



Art. 40-ter *Sistema pubblico di ricerca documentale.*

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri promuove lo sviluppo e la sperimentazione di un sistema volto a **facilitare la ricerca dei documenti soggetti a obblighi di pubblicità legale, trasparenza o a registrazione di protocollo** ai sensi dell'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e di cui all'articolo 40-bis e dei **fascicoli dei procedimenti** di cui all'articolo 41, nonché a **consentirne l'accesso on-line** ai soggetti che ne abbiano diritto ai sensi della disciplina vigente.



Art. 41 Procedimento e fascicolo informatico

1. Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Per ciascun procedimento amministrativo di loro competenza, esse forniscono gli opportuni servizi di interoperabilità *((o integrazione))*, ai sensi di quanto previsto *((dagli articoli 12 e 64-bis))*.

1-bis. COMMA ABROGATO DAL [D.LGS. 26 AGOSTO 2016, N. 179](#).

2. La pubblica amministrazione titolare del procedimento **raccoglie in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento** medesimo da chiunque formati; all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'[articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241](#), comunica agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10 della citata [legge 7 agosto 1990, n. 241](#).

2-bis. Il fascicolo informatico è realizzato garantendo la possibilità di essere **direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento** *((e dagli interessati, nei limiti ed alle condizioni previste dalla disciplina vigente, attraverso i servizi di cui agli articoli 40-ter e 64-bis))*
. *((Le Linee guida))* per la costituzione, l'identificazione *((, l'accessibilità attraverso i suddetti*

servizi)) e l'utilizzo del fascicolo *((sono dettate dall'AgID ai sensi dell'articolo 71 e))* sono conformi ai principi di una corretta gestione documentale ed alla disciplina della formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico, ivi comprese le regole concernenti il protocollo informatico ed il sistema pubblico di connettività, e comunque rispettano i criteri dell'interoperabilità e *((dell'integrazione))*.

2-ter. Il fascicolo informatico reca l'indicazione:

- a) dell'amministrazione titolare del procedimento, che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo;
- b) delle altre amministrazioni partecipanti;
- c) del responsabile del procedimento;
- d) dell'oggetto del procedimento;
- e) dell'elenco dei documenti contenuti, salvo quanto disposto dal comma 2-quater. e-bis) dell'identificativo del fascicolo medesimo *((apposto con modalità idonee a consentirne l'indicizzazione e la ricerca attraverso il sistema di cui all'articolo 40-ter nel rispetto delle Linee guida))*

2-quater. Il fascicolo informatico può contenere aree a cui hanno accesso solo l'amministrazione titolare e gli altri soggetti da essa individuati; esso è formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, in relazione al contenuto ed alle finalità, *((dei singoli documenti. Il fascicolo informatico))* è inoltre **costituito in modo da garantire l'esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla citata [legge n. 241 del 1990](#) *((e dall'[articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#), nonché l'immediata conoscibilità anche attraverso i servizi di cui agli articoli 40-ter e 64-bis, sempre per via telematica, dello stato di avanzamento del procedimento, del nominativo e del recapito elettronico del responsabile del procedimento. AgID detta, ai sensi dell'articolo 71, Linee guida idonee a garantire l'interoperabilità tra i sistemi di gestione dei fascicoli dei procedimenti e i servizi di cui agli articoli 40-ter e 64-bis))***.

3. COMMA ABROGATO DAL [D.LGS. 26 AGOSTO 2016, N. 179](#).

Art. 64-bis Accesso telematico ai servizi



Art. 64-bis Accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione

1. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, rendono fruibili i propri servizi in rete, in conformità alle Linee guida, tramite il punto di accesso telematico attivato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

1-bis. Al fine di rendere effettivo il diritto di cui all'articolo 7, comma 01, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, i fornitori di identità digitali e i prestatori dei servizi fiduciari qualificati, in sede di evoluzione, progettano e sviluppano i propri sistemi e servizi in modo da garantire l'integrazione e l'interoperabilità tra i diversi sistemi e servizi e con i servizi di cui ai commi 1 e 1-ter, espongono per ogni servizio le relative interfacce applicative e, al fine di consentire la verifica del rispetto degli standard e livelli di qualità di cui all'articolo 7, comma 1, adottano gli strumenti di analisi individuati dall'AgID con le Linee guida.

1-ter. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), rendono fruibili i propri servizi in rete (*nel rispetto del principio di neutralità tecnologica*),
tramite applicazione su dispositivi mobili anche attraverso il punto di accesso telematico di cui al presente articolo, salvo impedimenti di natura tecnologica attestati dalla società di cui all'[articolo 8, comma 2 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 11 febbraio 2019, n. 12](#).

1-quater. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), rendono fruibili tutti i loro servizi anche in modalità digitale e, al fine di attuare il presente articolo, avviano i relativi progetti di trasformazione digitale entro il 28 febbraio 2021.

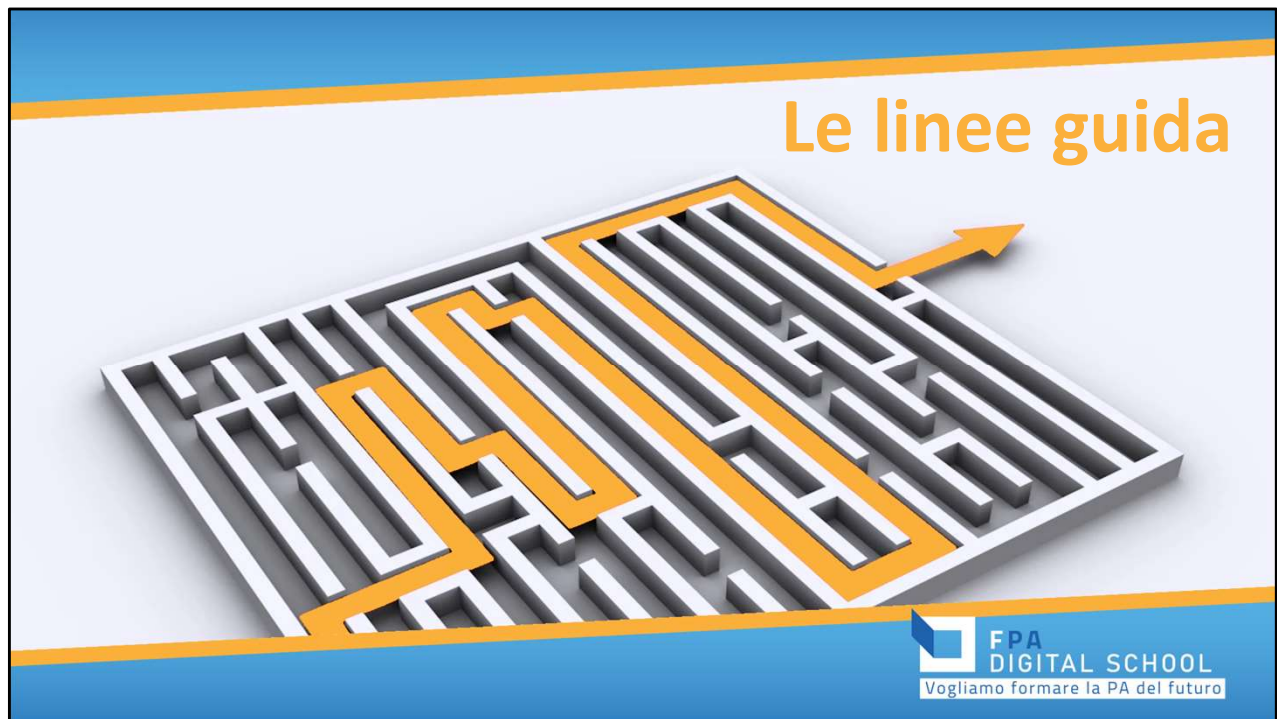
1-quinquies. La violazione dell'articolo 64, comma 3-bis e delle disposizioni di cui al presente articolo, costituisce mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta la riduzione, non inferiore al 30 per cento della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dirigenti competenti, oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle medesime strutture.



Direzione generale Archivi

Gruppo di lavoro sui Comuni

- Titolario
- Linee guida per un manuale di gestione
- Piano di conservazione
- Prontuario per la classificazione
- Linee guida per fascicoli e serie



L'attività di **indicizzazione, individuazione e ricerca** è significativamente agevolata dalla definizione di metadati legati:

- **alla tipologia** – “Tipologia documentale” o “Tipologia fascicolo”;
- **alla registrazione** – “Dati registrazione”;
- **all’Oggetto** – “Chiave descrittiva”;
- **alla Classificazione** – “Classificazione”

TipologiaDocumentale

```
<xs:element name="TipologiaDocumentale" type="xs:string" />
```



Metadato funzionale che indica la tipologia del documento tra quelle trattate per lo svolgimento delle attività.

Metadato testuale libero per indicare le tipologie documentali trattate (ad esempio, fatture, delibere, determine, etc)

ProcedimentoAmministrativo

```
<xs:complexType name="ProcedimentoAmministrativoType" >
  <xs:sequence>
    <xs:element name="MateriaArgomentoStruttura" type="xs:string" />
    <xs:element name="Procedimento" type="xs:string" />
    <xs:element name="CatalogoProcedimenti" type="xs:string" minOccurs="0"/>
    <xs:element name="Fasi" type="FaseType" />
  </xs:sequence>
</xs:complexType>
```



Metadato obbligatorio nel caso di Tipologia fascicolo = procedimento amministrativo

Materia\ Argomento\ Struttura Indicare la materia o l'argomento o la struttura per la quale sono stati catalogati i procedimenti amministrativi

Procedimento Denominazione del Procedimento

Catalogo procedimenti URI di pubblicazione del catalogo

ParoleChiave

```
<xs:complexType name="ChiaveDescrittivaType">
  <xs:sequence>
    <xs:element name="Oggetto" type="xs:string" />
    <xs:element name="ParoleChiave" type="xs:string"
      minOccurs="0" maxOccurs="5" />
  </xs:sequence>
</xs:complexType>
```



Parole Chiave: da compilare facoltativamente attingendo da thesauri o da vocabolari controllati, per evitare ambiguità terminologiche e avere la possibilità di utilizzare il metadato come chiave di ricerca del documento.

Il metadato è ricorsivo fino ad un massimo di 5 occorrenze.

Qui il termine ricorsivo è usato in modo improprio per indicare che possono essere presenti fino a cinque valori



Lo strumento tramite il quale costruire e mantenere aggiornato un elenco condiviso potrebbe essere un vocabolario controllato così come definito da AgID:
un modo comune e condiviso per organizzare codici e nomenclature ricorrenti in maniera standardizzata e normalizzata da gestirsi all'interno del [catalogo nazionale per lo scambio di dati e informazioni tra pubbliche amministrazioni \(schema.gov.it\)](#).

Per supportare lo sviluppo di API semanticamente e sintatticamente interoperabili, il Dipartimento ha individuato ISTAT quale ente attuatore per la realizzazione, gestione e manutenzione del [National Data Catalog](#) (NDC, altrimenti conosciuto come Schema), il catalogo nazionale della semantica dei dati, che permette di ricercare e utilizzare risorse già standardizzate e condivise.

Esplorando [schema.gov.it](#) troviamo due vocabolari controllati associabili al metadato Tipologia documentale:

1. [Vocabolario Controllato Tipi di Documenti delle Pubbliche Amministrazioni](#) (contiene nove tipologie)
2. [Vocabolario Controllato degli Atti Amministrativi Comunali Italiani per l'Albo Pretorio](#) (contiene cinque tipologie)

Ma la loro struttura e il loro contenuto sono ancora lontani dal poter costituire un

riferimento univoco e condiviso. Le maggiori criticità che vedo sono le seguenti:

- Gli elenchi sono palesemente incompleti
- La nomenclatura dei documenti non ha riferimenti normativi
- La pubblicazione all'albo pretorio viene definita come vocabolario invece di essere una caratteristica di specifici tipi di documento

Dopo la pubblicazione di alcuni miei articoli su LinkedIn abbiamo avuto dei contatti con il DTD e abbiamo convenuto che come prospettiva futura i risultati del progetto saranno pubblicati sul catalogo

La PA non scrive romanzi!



La pubblica amministrazione, infatti **non tratta documenti arbitrari**, ma quelli che una norma le attribuisce il dovere o il potere di trattare, secondo il principio di tipicità. Con qualche cautela dovuta all'ambiguità insita nelle norme, il nome di questi documenti è quello che il legislatore ha loro attribuito.

Tanto per intenderci, non è che un dirigente si sveglia alla mattina e si inventa un nuovo tipo di documento o da un nome diverso ai documenti previsti dalle norme

Tipizzare significa distinguere

Sinonimi e omonimi

L' **ordinanza contingibile e urgente** del sindaco è un documento diverso dall' **ordinanza** del dirigente.

Delibera e deliberazione, determina e determinazione sono nomi diversi dati al medesimo documento.

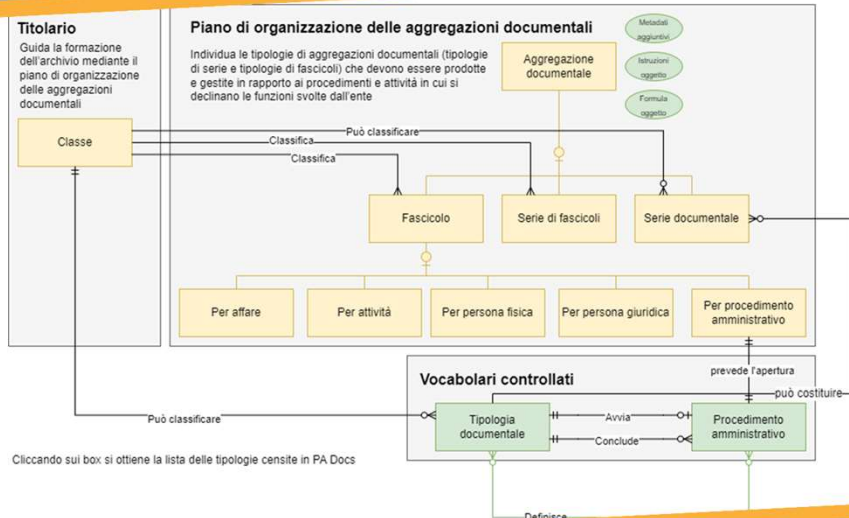
Dare un nome univoco al documento è fondamentale in tutte le fasi del suo trattamento.

Elencare e denominare tutti i tipi di documento prodotti dalla pubblica amministrazione locale può sembrare un'operazione terribilmente gravosa, in realtà non è impossibile farlo perché le leggi che definiscono i documenti non sono in numero infinito

Possiamo dividerli in due macrogruppi

- I documenti definiti dall'ordinamento degli EELL
- I documenti previsti dal procedimento amministrativo

PA Docs



Documenti e ordinamento

- Statuto
- Regolamento
- Deliberazione del Consiglio
- Deliberazione della Giunta
- Ordinanza del Sindaco
- Decreto del Sindaco
- Ordinanza del dirigente
- Determinazione del dirigente
- ...



Le fonti normative sono quelle che regolano l'ordinamento dell'amministrazione:

- [Decreto legislativo 18-08-2000, n. 267](#) *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.*

Documenti e procedimento

- Comunicazione di avvio del procedimento
- Adozione provvedimento finale
- Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza
- Segnalazione certificata di inizio attività - Scia
- ...



Le fonti normative generali sono quelle che regolano il procedimento amministrativo:

- [Legge 07-08-1990, n. 241](#) *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.*
- [Decreto del Presidente della Repubblica 28-12-2000, n. 445](#) *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.*

A cui si aggiungono i documenti specifici del dominio:

- **edilizia** [Decreto del Presidente della Repubblica 06-06-2001, n. 380](#)
- **documentazione finanziaria** [Decreto ministeriale 03-04-2013, n. 55](#)

Quindi, per fare un esempio, la Comunicazione di avvio del procedimento porta questo nome, indipendentemente dal dominio applicativo

Dalla tipologia all'identificazione

La sintassi per la composizione di URN-LEX è descritta nello [standard](#), nella forma più semplice è formato concatenando

- <autorità>: identificatore dell'autorità emittente
- <provvedimento>: identificatore del tipo di atto
- <estremi>: solitamente data e numero

La tipologia del documento è uno degli elementi costitutivi di uno URN (Uniform Resource Name) è un URI che identifica una risorsa mediante un **nome** in un particolare dominio di nomi (namespace).

URN gode delle seguenti proprietà:

- non dipende dalla localizzazione fisica della risorsa
- non dipende dalla modalità di reperimento
- consente l'identificazione di risorse non ancora pubblicate

Gli altri elementi dell'URN sono:

- l'autorità emittente
- Gli estremi (Repertorio/Protocollo) con data e numero

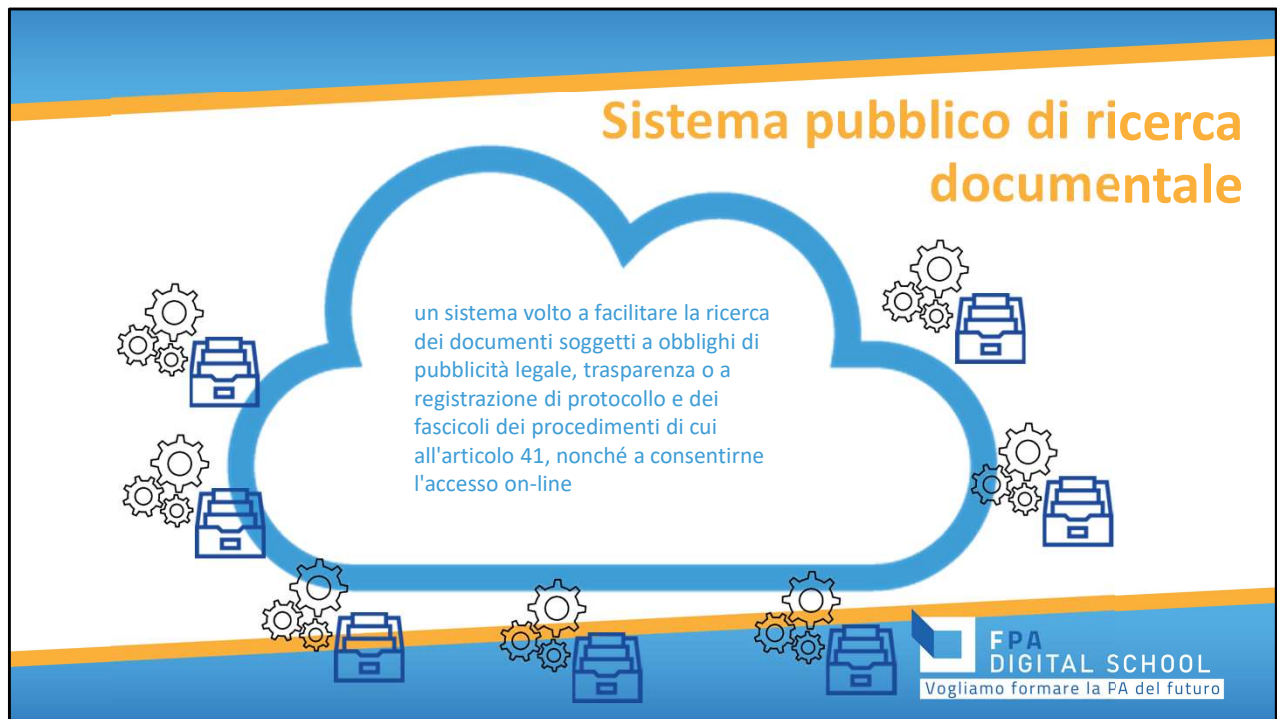
Lo standard URN-LEX è stato adottato da AgID con la Circolare 2/2019 [Adozione di standard per la rappresentazione elettronica e l'identificazione univoca del patrimonio informativo di natura giuridica \[...\]](#) nella quale adotta *quali standard di riferimento per l'identificazione univoca in rete delle risorse documentali del patrimonio informativo giuridico, gli standard ELI ed ECLI 2.0 e URN:LEX, con l'obbligo di impiego di almeno uno fra essi.*

Il risolutore di URN

urn:nir:comune.bergamo:dirigente.determinazione:2023-10-06;2595



Una volta definito l'URN è possibile fornirlo a una macchina, chiamata **risolutore**, messa a disposizione dall'autorità emittente che provvede a recuperarlo dalla locazione fisica attuale e a renderlo disponibile al richiedente



CAD Art. 40-ter Sistema pubblico di ricerca documentale

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri promuove lo sviluppo e la sperimentazione di un sistema volto a facilitare la ricerca dei documenti soggetti a obblighi di pubblicità legale, trasparenza o a registrazione di protocollo ai sensi dell'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e di cui all'articolo 40-bis e dei fascicoli dei procedimenti di cui all'articolo 41, nonché a consentirne l'accesso on-line ai soggetti che ne abbiano diritto ai sensi della disciplina vigente.



La struttura dei contenuti della sezione Amministrazione trasparente è una gerarchia a quattro livelli
Questo la rende molto simile alla struttura a due livelli della classificazione (Titolo e classe)
Nel livello più basso stanno molto frequentemente dei tipi di documento

Tipizzare i documenti ci consente di collocarli automaticamente nell'albero della trasparenza.

Quando creiamo specifici documenti non c'è bisogno che un operatore li pubblichi in amministrazione trasparente, per loro natura devono essere collocati in specifiche posizioni!

- il Bilancio di previsione sta in **Bilanci/Bilancio preventivo e consuntivo/Bilancio preventivo**
- il Rendiconto della gestione sta in **Bilanci/Bilancio preventivo e consuntivo/Bilancio consuntivo**
- Il Piano esecutivo di gestione sta in **Performance/Piano della Performance/Piano della Performance - Piano esecutivo di gestione**

Albo pretorio



Tipizzare i documenti ci consente di pubblicarli automaticamente nell'albo pretorio.

Quando creiamo specifici documenti non c'è bisogno che un operatore li pubblichi in albo pretorio, per loro natura devono essere pubblicati!

- La pubblicazione di matrimonio
- Le deliberazioni del Consiglio e della Giunta
- Le ordinanze
- I permessi di costruire

Accedi all'area personale

**PA Docs**
Vocabolari controllati per i documenti dei Comuni

Live demo

Cerca 

Gruppo di lavoro

PADocs

Identificazione

Forum

Glossario

Schemi XML

Bibliografia

Vocabolari controllati per i documenti dei Comuni

L'interoperabilità tra i sistemi di gestione informatica dei documenti richiede di condividere i criteri di classificazione, aggregazione, conservazione e tipizzazione dei documenti.

Il progetto PADocs ha come obiettivo la costituzione di una serie di vocabolari controllati a supporto dell'interoperabilità.

- Attraverso la conversione in formato *"machine readable"* e l'aggiornamento dei documenti prodotti dal [Gruppo di lavoro sui Comuni](#):
 - Classificazione
 - Aggregazione
 - Conservazione
- Attraverso l'analisi delle norme che regolano l'attività amministrativa per pervenire a un [elenco dei tipi di documento](#) prodotti dai Comuni, a un [elenco dei procedimenti gestiti dai Comuni](#) e definire tre nuovi vocabolari:
 - Tipologie documentali
 - Procedimenti Amministrativi
 - Chiavi descrittive



Image by rawpixel.com on Freepik

**FPA**
DIGITAL SCHOOL
Vogliamo formare la PA del futuro



Scenario

Le nuove **Linee guida** sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici dell'Agenzia per l'Italia Digitale, adottate ai sensi dell'art. 71 del CAD e **in vigore dal 1° gennaio 2022**, rappresentano un importante contributo nel rafforzamento e nell'armonizzazione del quadro normativo di riferimento in tema di produzione, gestione e conservazione dei documenti informatici, mirando a semplificare e rendere più accessibile la materia, integrandola ove necessario, per ricondurla in un unico documento sistematico di pratico utilizzo.

Al loro interno sono delineati i necessari adeguamenti organizzativi e funzionali richiesti alle pubbliche amministrazioni, chiamate a consolidare e rendere concreti i principi di trasformazione digitale enunciati nel CAD e nel Testo Unico sulla Documentazione Amministrativa - TUDA.

Le Linee guida costituiscono la premessa fondamentale dell'agire amministrativo in ambiente digitale, in attuazione degli obiettivi di semplificazione, trasparenza, partecipazione e di economicità, efficacia ed efficienza, già prescritti dalla Legge n.241/1990, **assicurando la corretta impostazione metodologica per la loro realizzazione nel complesso percorso di transizione digitale.**

La Pubblica Amministrazione è tenuta ad assicurare la rispondenza alle Linee guida, adeguando i propri sistemi di gestione informatica dei documenti, al fine di garantire effetti giuridici conformi alle stesse nei processi documentali, nonché ad ottemperare alle

seguenti misure:

- **gestione appropriata dei documenti sin dalla loro fase di formazione** per il corretto adempimento degli obblighi di natura amministrativa, giuridica e archivistica tipici della gestione degli archivi pubblici, come delineato nel paragrafo 1.11 delle Linee guida;
- **gestione dei flussi documentali mediante aggregazioni documentali informatiche**, come specificato nel paragrafo 3.3;
- **nomina dei ruoli e delle responsabilità previsti**, come specificato ai paragrafi 3.1.2 e 4.4;
- adozione del Manuale di gestione documentale e del Manuale di conservazione, come specificato ai paragrafi 3.5 e 4.7;
- pubblicazione dei provvedimenti formali di nomina e dei manuali in una parte chiaramente identificabile dell'area «Amministrazione trasparente», prevista dall'art. 9 del d.lgs. 33/2013;
- rispetto delle misure minime di sicurezza ICT, emanate da AGID con circolare del 18 aprile 2017, n. 2/2017;
- rispetto delle in materia di protezione dei dati personali, ai sensi dell'art. 32 del Regolamento UE 679/2016 (GDPR);
- trasferimento dei documenti al sistema di conservazione, ai sensi del paragrafo 4 e dell'art. 44, comma 1-bis, del CAD.

Il corretto assolvimento di tali obblighi incide significativamente non solo sull'efficacia e l'efficienza della Pubblica Amministrazione, migliorando i processi interni e facilitando gli scambi informativi tra le amministrazioni e il settore privato, ma rappresenta anche un elemento fondamentale nella prestazione di servizi di alta qualità ai cittadini e alle imprese, assicurando trasparenza, accessibilità e protezione di dati e documenti.

Nell'ambito delle sue funzioni di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio, e conformemente a quanto stabilito dall'articolo 18-bis del Codice dell'Amministrazione Digitale - CAD, l'Agenzia per l'Italia Digitale ha pianificato di avviare un'attività di monitoraggio riguardante l'adempimento degli obblighi specificati dalle Linee guida. A questo scopo, entro il 2024 verrà sviluppato un modello basato su indicatori chiari e dettagliati, supportato da un accurato percorso metodologico. Questo permetterà di procedere con un monitoraggio efficace e sistematico, da realizzarsi entro il 2025 per le disposizioni sulla Gestione documentale, e entro il 2026 per quelle relative alla Conservazione digitale.