

PATRIMONI PA net

QUADERNO DI LAVORO N.1/2012

GARE DI APPALTO DEI SERVIZI DI GESTIONE PER I PATRIMONI PUBBLICI

LINEE GUIDA DEMATERIALIZZAZIONE PROCESSI



PATRIMONI PA net
PUBBLICO & PRIVATO PER GESTIRE E VALORIZZARE
IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC



GARE DI APPALTO DEI SERVIZI DI GESTIONE PER I PATRIMONI PUBBLICI

LINEE GUIDA DEMATERIALIZZAZIONE PROCESSI

Curatori:

Sandra Fogli (*TAIS*), Ivana Malvaso* (*ITACA*), Enzo Scudellari* (*Comune di Bologna*),
Maria Laura Simeone (*Terotec*)

Contributi:

Vincenzo Albonico (*TAIS-AGESI*), Leonardo Draghetti (*Regione Emilia Romagna*),
Marco Giovannetti (*Regione Toscana*), Maria Pia Giovannini (*Agenzia per l'Italia Digitale*),
Maria Cristina Golinelli (*CNS sc*), Dario La Placa (*Consip spa*),
Barbara Marrocchi (*Comune di Reggio Emilia*), Enrica Massella (*Agenzia per l'Italia Digitale*),
Pier Luigi Mattera (*Comune di Roma*), Rita Enrica Montanari (*Comune di Reggio Emilia*),
Sandra Raddi (*Regione Toscana*), Luigi Sandoli (*Intercent-ER*), Teresa Spagnuolo (*Consip spa*)

* Coordinamento redazionale



PATRIMONI PA net

Quaderno di lavoro n. 1/2012

Gare di appalto dei servizi di gestione per i patrimoni pubblici
LINEE GUIDA DEMATERIALIZZAZIONE PROCESSI



ISBN 9788897169116

Publicato on-line nel gennaio 2013
Questo testo è disponibile sui siti:

www.patrimonipanel.it

www.forumpa.it

www.terotec.it

INDICE

PRESENTAZIONE

DAI TAVOLI "COMMITTENZE-IMPRESE"	5
AI "QUADERNI DI LAVORO" DI PATRIMONI PA net	

INTRODUZIONE

VERSO LA DEMATERIALIZZAZIONE	7
DEI PROCESSI DI APPALTO DI SERVIZI	
PER I PATRIMONI PUBBLICI	

- Dematerializzazione: un processo innovativo per il mercato dei servizi	7
- Le Linee guida di Patrimoni PA net	12

CAPITOLO 1. ANALISI DEL CONTESTO 15

1.1 I processi nella fase di gara di appalto	17
1.2 La dematerializzazione dei processi di gara	18
1.3 L'approccio ai servizi da parte delle PA	19

CAPITOLO 2. IL QUADRO NORMATIVO 21

2.1 Il Codice dei Contratti (D.Lgs. 163/2006) e il Regolamento attuativo (D.P.R. 207/2010)	23
2.2 Il Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 82/2005)	24

CAPITOLO 3. INDIRIZZI PER LA DEMATERIALIZZAZIONE DEI PROCESSI DI GARA 27

3.1 Procedure per la dematerializzazione della fase di gara	29
3.1.1 Indizione e pubblicazione della gara	30
3.1.2 Predisposizione delle offerte	31
3.1.3 Apertura delle buste ed aggiudicazione della gara	32
3.2 I documenti informatici	34
3.3 I servizi di integrazione	36
3.4 La conservazione dei documenti di gara	37
3.5 La sicurezza dei sistemi informatici	37
3.6 I servizi per la gestione dei processi dematerializzati	38
3.7 La formazione	39
3.8 Prospettive di sviluppo	40

CAPITOLO 4. ESPERIENZE SUL CAMPO 41

4.1 L'esperienza della Regione Toscana: il sistema "START"	43
4.2 L'esperienza di Consip: il sistema "e-procurement"	50
4.3 L'esperienza del Comune di Reggio Emilia: il sistema "GareSenzaCarta"	54

PRESENTAZIONE

Carlo Mochi Sismondi (*Forum PA*), Franco Tumino (*Terotec*)

DAI TAVOLI "COMMITTENZE-IMPRESE" AI "QUADERNI DI LAVORO" DI PATRIMONI PA net

Il Laboratorio Patrimoni PA net (www.patrimonipanet.it) nasce nel 2010 dall'alleanza tra FORUM PA e TEROTEC con la duplice finalità di promuovere sul campo:

- la diffusione di una cultura e prassi manageriale del programmare e governare "consapevolmente" ed "eticamente" i processi di esternalizzazione dei servizi rivolti ai patrimoni immobiliari, urbani e territoriali pubblici nell'ottica di una "partnership" tra enti pubblici (amministrazioni pubbliche centrali e locali ed enti di interesse pubblico) ed operatori privati (imprese di servizi integrati di Property, Facility & Energy Management, di Global Service, di costruzioni, di finanza e gestione immobiliare, ecc.);
- la rappresentazione e la condivisione di istanze e problematiche irrisolte del mercato dei servizi settoriali nell'ottica di un superamento della "forbice" di approcci, comportamenti, interessi e rapporti tra operatori pubblici e operatori privati e di un corretto sviluppo dello stesso mercato "in qualità" e secondo "regole condivise".

Rispetto a queste finalità, Patrimoni PA net svolge un duplice ruolo:

- di "motore di saperi", in grado di attivare processi e strumenti innovativi di acquisizione, distribuzione e condivisione di un corredo comune di conoscenze specialistiche per la diffusione e il radicamento di una nuova cultura e prassi del management dei servizi per i patrimoni, così come di una "competitive intelligence" da parte delle committenze pubbliche e delle imprese private;
- di "catalizzatore della partnership pubblico-privato", in grado di attivare, indirizzare e presidiare tavoli permanenti di confronto e interfacciamento tra committenze pubbliche e imprese (a livello di singoli soggetti e di associazioni di rappresentanza) per favorire la discussione e la risoluzione dei nodi e dei problemi aperti del mercato, così come la condivisione di "best practice", linee guida, standard e modelli di riferimento.

Tra le diverse iniziative in cui Patrimoni PA net coinvolge attivamente gli enti pubblici, le imprese e le rispettive associazioni di rappresentanza (eventi e "premi" per conoscere e valorizzare le "best practice" pubblico-privato, workshop mirati di formazione e informazione, studi e ricerche sull'innovazione settoriale, ecc.), di certo il ruolo più

significativo e strategico è assunto dai Tavoli di lavoro “Committenze-Imprese”.

Attivati già dal 2010 e concretamente orientati in un’ottica di “problem setting & solving”, i Tavoli di lavoro “Committenze-Imprese” di Patrimoni PA net sono costituiti da qualificati rappresentanti del mondo delle PA, delle imprese e dell’università, guidati da una direzione tecnico-scientifica e da apposite strutture di coordinamento facenti capo - oltre a Terotec e a FORUM PA - a tre soggetti-chiave del mercato:

- AVCP, l’Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici;
- ITACA, l’Istituto per l’Innovazione e la Trasparenza degli Appalti - Associazione Federale delle Regioni e delle Province Autonome;
- TAIIS, il Tavolo Interassociativo delle Imprese dei Servizi.

Per il secondo ciclo di attività, intrapreso dalla fine del 2011, i Tavoli “Committenze-Imprese” hanno inteso concentrarsi su un “focus” condiviso di estrema criticità per il mercato: l’attuale sistema di gestione delle gare di appalto di servizi settoriali. Rispetto a questo tema strategico, hanno svolto un’intensa attività di lavoro collegiale.

In questo quadro, i diversi contributi prodotti in termini sia analitici che propositivi sono stati opportunamente raccolti e sistematizzati dapprima come anticipazione nel “Libro Bianco 2012” (maggio 2012) ed ora come approfondimento nei presenti “Quaderni di lavoro”.

Tali importanti strumenti, che si pongono in una logica di coerente continuità e approfondimento rispetto al programma di lavoro intrapreso, rappresentano per Patrimoni PA net un ulteriore concreto e significativo risultato conseguito e, al tempo stesso, una fondamentale piattaforma condivisa di propulsione per l’ulteriore sviluppo dell’attività dei Tavoli di lavoro “Committenze-Imprese”.

INTRODUZIONE

Silvano Curcio (*Terotec, Università di Roma La Sapienza*)

VERSO LA DEMATERIALIZZAZIONE DEI PROCESSI DI APPALTO DI SERVIZI PER I PATRIMONI PUBBLICI

DEMATERIALIZZAZIONE: UN PROCESSO INNOVATIVO PER IL MERCATO DEI SERVIZI

Come illustrato dall'Agenzia per l'Italia Digitale (già DigitPA - www.digitpa.gov.it), il termine "dematerializzazione" ha fatto la sua prima apparizione negli anni '80 nel settore finanziario, con particolare riferimento ai titoli di credito al fine di superarne la fisicità e consentire forme di circolazione virtuali. Da allora è entrato a far parte del lessico giuridico, fino ad arrivare al "Codice dell'Amministrazione Digitale" (art. 42 D.Lgs. 82/2005), attraverso il quale il termine viene utilizzato per i documenti e gli atti cartacei delle PA, identificando la progressiva perdita di consistenza fisica da parte degli archivi (tradizionalmente costituiti da documentazione cartacea) all'atto della loro sostituzione con documenti informatici.

In questo senso il concetto di "dematerializzazione" può considerarsi come l'estensione alla PA della diffusa tendenza, invalsa nel settore privato, dell'uso degli strumenti ICT per il trattamento automatizzato dell'informazione nei processi produttivi.

Di fatto, la definizione di questo termine - come indicato dalla stessa Agenzia per l'Italia Digitale - sottende a un processo innovativo incentrato sul progressivo incremento della gestione documentale informatizzata all'interno delle strutture amministrative pubbliche e private e sulla sostituzione dei supporti tradizionali della documentazione amministrativa in favore del documento informatico, il cui pieno valore giuridico è stato confermato dalla normativa statale fin dal 1997 (art. 15 L. 59/1997).

In questi ultimi anni di profonda crisi economica, il tema della dematerializzazione della documentazione prodotta nell'ambito dell'attività della PA ha rappresentato e rappresenta tuttora uno degli elementi di più centrale rilievo nell'ambito dei processi di riforma della gestione dell'attività amministrativa in ambiente digitale e costituisce una delle linee di azione maggiormente significative ai fini della riduzione della spesa pubblica, in termini sia di risparmi diretti (spazi, consumi energetici, carta, ecc.), sia di risparmi indiretti (efficienza, utilizzo risorse umane, tempi, ecc.).

La centralità del tema in questione è resa evidente dal fatto che i processi per la dematerializzazione della PA sono ricompresi tra gli obiettivi strategici del "Piano e-Government 2012" e si riverberano ormai su diversi fronti strategici di interesse pubblico, tra cui in special modo la giustizia, l'istruzione, la sanità e gli appalti.

E proprio su quest'ultimo fronte, la sempre maggiore e ormai insostenibile onerosità/gravosità dei processi di gara per le stazioni appaltanti e per le imprese (rispettivamente in termini di gestione e di partecipazione) e l'associata esigenza di relativa semplificazione, standardizzazione e riduzione dei costi rappresentano lo stringente contesto motivazionale comune a tutta una serie di provvedimenti legislativi emanati a livello centrale e di esperienze operative intraprese a livello locale.

Nel primo caso, il provvedimento più significativo è di certo costituito dal D.L. 5/2012 c.d. "Semplificazione" (convertito dalla L. 35/2012), che all'art. 20 ha introdotto nel Codice dei Contratti Pubblici l'articolo 6-bis, attraverso cui - per favorire la riduzione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi ed assicurare l'efficacia, la trasparenza e il controllo in tempo reale dell'azione amministrativa - viene istituita, presso l'AVCP - Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, la "Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici" (BDNCP).

Il quadro in cui si inserisce il provvedimento è chiaramente delineato nella premessa dell'Atto di segnalazione 1/2012 "Misure per la riduzione dei costi amministrativi negli appalti pubblici" della stessa AVCP che ha spinto il Governo all'emanazione del provvedimento in questione:

"Il buon funzionamento del mercato degli appalti pubblici è una condizione indispensabile per lo sviluppo del Paese, impegnando oltre cento miliardi di euro, spesa che si realizza attraverso circa un milione e duecentomila contratti posti in essere da circa 37.000 stazioni appaltanti, che, a loro, volta si organizzano in oltre 60.000 centri di spesa.

Il nostro sistema è, quindi, frantumato in una miriade di micro azioni che ostacolano l'efficienza complessiva del mercato e non consentono un efficace controllo.

Il presente atto di segnalazione si propone, pertanto, di offrire al Governo alcune proposte di modifica della legislazione sui contratti pubblici finalizzate a:

- a) ridurre i costi finanziari e gli oneri amministrativi a carico di stazioni appaltanti ed imprese, generati dalla complessità delle attuali procedure di affidamento e di gestione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, mediante la costruzione di un efficace sistema di controllo della spesa di gestione e di esecuzione dei singoli contratti e dei relativi programmi; tale sistema deve essere funzionale ai cicli di spending review in atto, al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche, liberare quelle allocate su progetti non operativi, dare certezza ai tempi di pagamento e consentire il finanziamento di nuovi progetti di sviluppo;*
- b) riqualificare gli attori del sistema affinché la spesa pubblica possa essere veicolo di sviluppo, qualità ed innovazione."*

Nella sezione dedicata alla "Riduzione dei costi amministrativi ed ottimizzazione delle risorse attraverso un migliore controllo di gestione", l'AVCP segnala altresì l'importanza strategica dell'attivazione della BDNCP come strumento per supportare le PA in un'ottica di dematerializzazione dei processi di appalto:

“Il taglio dei costi amministrativi rappresenta un fattore chiave per eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese, senza aumenti della spesa pubblica. Tali costi, nonostante le varie misure di semplificazione adottate nel corso del tempo ed il ricorso al sistema delle cd. ‘autocertificazioni’, sono, nel settore dei contratti pubblici, tuttora eccessivi sia dal lato privato che dal lato pubblico.

Si tratta, in primis, dei costi sostenuti dalle imprese per la partecipazione alle procedure di gara, cioè per produrre, elaborare e trasmettere informazioni sulla propria struttura organizzativa. Occorre, poi, considerare i costi connessi ai defatiganti controlli a carico delle amministrazioni, che rallentano i tempi del procedimento, causano inefficienze nell’impiego delle risorse utilizzate ed aumentano la probabilità di errori procedurali o contestazioni, alimentando l’ingente contenzioso amministrativo in materia.

Dette verifiche, infatti, richiedendo l’interazione con altre pubbliche amministrazioni, hanno tempi eccessivamente lunghi (70 giorni in media, con punte di 90 giorni) e, spesso, non assicurano un reale controllo sull’affidabilità e capacità dell’operatore economico.

A fronte delle indicate criticità, una prima misura da adottare consiste nel miglioramento dell’interazione tra le amministrazioni pubbliche e nella razionalizzazione ed interconnessione delle esistenti banche dati, ivi comprese quelle degli enti previdenziali relative alla regolarità contributiva.

È necessario, a tale scopo, far sì che la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP, art. 60 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82) diventi il punto di raccordo delle banche dati delle amministrazioni certificanti attraverso un sistema di cooperazione applicativa: l’utilizzo della BDNCP dovrebbe permettere di centralizzare il processo di controllo dei requisiti, consentendo, a regime, una verifica in tempo reale delle informazioni relative al possesso dei requisiti di ordine generale, tecnico ed economico, mediante accesso ad un unico sistema e secondo modalità che consentano di tracciare le verifiche effettuate.

Per raggiungere tale scopo, è necessario stabilire ex lege un obbligo, a carico delle amministrazioni e degli enti certificanti, di cooperare con l’Autorità, mettendo a disposizione i dati in proprio possesso attraverso sistemi di cooperazione applicativa.

Con l’intento di rendere effettivo, anche in materia di appalti, il principio dell’acquisizione d’ufficio della documentazione, l’Autorità ha già avviato una sperimentazione per la costituzione del ‘fascicolo virtuale dell’impresa’, come strumento base per lo scambio informativo con l’amministrazione, nel quale far confluire tutta la documentazione concernente i requisiti sia di ordine generale che speciale. Tale fascicolo virtuale può essere alimentato dai dati contenuti nella BDNCP e reperibili presso le banche dati delle altre amministrazioni, come sopra descritto, nonché dall’inserimento dei dati in possesso dell’operatore economico. In tal modo, l’impresa, anziché vedersi costretta a produrre la documentazione attestante il possesso dei requisiti gara per gara, assolverà a tale onere mediante un unico invio alla BDNCP, beneficiando di una consistente riduzione dei costi per la partecipazione alle procedure di gara, anche in termini di semplificazione dei relativi adempimenti.

L'accentramento del sistema di controllo presso la BDNCP attenuerebbe, inoltre, le criticità attualmente connesse alla problematica delle false dichiarazioni in sede di gara, poiché consentirebbe di eliminare, in prospettiva, le autocertificazioni, che sono spesso motivo di contenzioso e la cui redazione è complessa e fonte di errori.

Il sistema sarebbe, quindi, preordinato al raggiungimento di una effettiva semplificazione del processo di partecipazione, qualificazione e verifica dei requisiti per l'aggiudicazione di appalti pubblici, con rilevanti vantaggi per tutti gli attori del sistema:

- gli operatori economici vedrebbero attenuato il pericolo di incorrere in false dichiarazioni, che purtroppo caratterizzano non poco il sistema, producendo rischi di sospensione dal mercato;*
- le stazioni appaltanti sarebbero supportate nella verifica dei requisiti, usufruendo di un unico sistema in cui reperire la documentazione necessaria e garantendo un risparmio di tempi e costi, nonché la certezza dei controlli;*
- le amministrazioni certificanti usufruirebbero di un unico interlocutore (AVCP) per la raccolta della documentazione.”*

L'utilizzo obbligatorio da parte delle PA della BDNCP potrà consentire in sostanza di centralizzare il processo di controllo dei requisiti delle imprese partecipanti alle gare, consentendo, una volta a regime, la verifica in tempo reale delle informazioni relative al possesso dei requisiti di ordine generale, tecnico ed economico, mediante l'accesso ad un unico sistema e secondo modalità che assicurino di tracciare le verifiche effettuate. Il sistema dovrà entrare in funzione a partire dal 1° gennaio 2013, diventando così uno degli strumenti-chiave di attuazione del processo di dematerializzazione intrapreso dalla PA. Ad oggi è già stata realizzata e presentata la piattaforma informatica “AVC_{PASS}” (Authority Virtual Company Passport) finalizzata al caricamento e al successivo accesso per la verifica nella BDNCP, nel rispetto della normativa vigente, di documenti firmati digitalmente da parte dei soggetti autorizzati (PA e imprese). Tale piattaforma rappresenterà dunque una sorta di “fascicolo virtuale di gara” volto a contenere tutta la documentazione relativa alla comprova dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario necessari alla partecipazione alle procedure di scelta del contraente.

Parimenti significative sulla strada della dematerializzazione dei processi di appalto appaiono una serie di esperienze operative condotte da PA a livello locale.

Tra queste meritano una particolare attenzione e segnalazione le esperienze di implementazione di avanzati sistemi telematici di gara sviluppate negli ultimi anni dalla Regione Toscana, da Consip e dal Comune di Reggio Emilia

La Regione Toscana ha progettato, sperimentato ed implementato il sistema regionale “START” (Sistema Telematico di Acquisti Regionale della Toscana) che è oggi in grado di gestire in modalità telematica tutte le procedure di gara aperte, ristrette e negoziate e le aste elettroniche.

Consip, la centrale di acquisto di beni e servizi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nell'ambito della propria attività di sviluppo di procedure telematiche di acquisto, ha realizzato ed implementato la prima piattaforma di "e-procurement" a livello nazionale per la PA (gestione "market place", cataloghi elettronici e aste on line).

Il Comune di Reggio Emilia, infine, nell'ambito delle politiche di innovazione dei servizi digitali per i cittadini e le imprese, ha messo a punto ed implementato il sistema "GareSenzaCarta" al fine di semplificare e razionalizzare i processi di gara e i rapporti tra stazione appaltante e imprese.

Comune a queste esperienze innovative è l'adozione di un approccio metodologico-operativo che dovrebbe rappresentare una base di riferimento sperimentata per tutte le PA che intendono intraprendere/adottare processi di dematerializzazione nella gestione delle gare di appalto di servizi per i patrimoni pubblici. Approccio, questo, che contempla i seguenti passaggi-chiave:

- analisi approfondita dei processi e delle singole attività di interesse;
- individuazione delle attività da sottoporre ai processi di dematerializzazione, individuandone il nuovo percorso di gestione (workflow);
- analisi dell'impatto dei processi di dematerializzazione sui sistemi e processi di gestione in uso presso la stazione appaltante e le imprese;
- individuazione degli strumenti, dei formati e delle procedure che il sistema informatico deve mettere a disposizione;
- definizione delle modalità di erogazione dei servizi di gestione dei processi dematerializzati;
- revisione dei sistemi e dei processi di gestione a seguito dell'introduzione dei processi di dematerializzazione;
- attivazione di iniziative di informazione/formazione "dedicata" (interne verso la stazione appaltante, esterne verso le imprese);
- implementazione graduale dei processi e delle procedure di dematerializzazione;
- messa a regime dei processi e delle procedure;
- monitoraggio ed eventuale revisione in opera dei processi e delle procedure con il coinvolgimento diretto degli utenti interni (stazione appaltante) ed esterni (imprese).

Alla luce di questo quadro, tuttavia, non va trascurato il fatto che l'introduzione dei processi di dematerializzazione nelle gare di appalto comporta nuovi modi di pensare e di svolgere le attività previste dalle normative vigenti in materia: i risultati scaturibili da tali processi in termini di semplificazione, standardizzazione e riduzione dei costi a favore sia delle stazioni appaltanti che delle imprese, potranno essere infatti conseguiti solo se tutti i soggetti coinvolti saranno messi in condizione di acquisire adeguata informazione, formazione e consapevolezza in materia.

Occorre sottolineare, in tal senso, che i processi di dematerializzazione non possono

essere inquadrati nell'ambito di una semplice, sia pur innovativa, introduzione di procedure e strumentazioni di tipo informatico, ma - in modo più complesso ed organico - nell'ambito di una più completa e sistematica rivisitazione dell'intera filiera strutturale, organizzativa e gestionale sottesa allo sviluppo delle gare di appalto settoriali.

LE LINEE GUIDA DI PATRIMONI PA net

In questo scenario e specie a seguito delle gravi ripercussioni della perdurante crisi economica, non è casuale che gli operatori pubblici e privati del mercato dei servizi per i patrimoni pubblici segnalino con insistenza come l'attuale ormai obsoleto e inadeguato sistema di governo e di gestione delle gare di appalto rappresenti un problema cruciale per lo stesso mercato, addensandosi/manifestandosi/innescandosi attorno ad esso gran parte delle pesanti criticità che si riflettono sugli appalti pubblici settoriali.

Gli stessi operatori del mercato evidenziano al riguardo la stringente necessità di produrre contributi sia analitici che propositivi in risposta a specifiche istanze-chiave, tra le quali in primis la razionalizzazione e la riduzione dei costi dei processi di gara.

Recependo questa istanza di fondo, Patrimoni PA net ha inteso costituire ed attivare dalla fine del 2011 uno specifico Tavolo "Committenze-Imprese" incentrato proprio sulla "Dematerializzazione dei processi di gara".

Le tematiche caratterizzanti il Tavolo sono state sviluppate da un apposito "gruppo di lavoro" costituito da qualificati rappresentanti di PA, imprese e università, sotto la direzione scientifica di Patrimoni PA net e con il coordinamento di tre soggetti-chiave del mercato: AVCP, l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici; ITACA, l'Istituto per l'innovazione e la Trasparenza degli Appalti - Associazione Federale delle Regioni e delle Province Autonome; TAIIS, il Tavolo Interassociativo delle Imprese dei Servizi.

Attraverso un'intensa attività articolata in sessioni ristrette di lavoro, workshop tematici plenari e think tank di approfondimento, la struttura di coordinamento del Tavolo - avvalendosi del supporto di un'apposita piattaforma on line di discussione e condivisione dei materiali (www.patrimonipanet.it) - ha animato i lavori, indirizzato i contenuti del dibattito e curato la redazione degli output via via prodotti.

I contributi fin qui prodotti - opportunamente raccolti e sistematizzati - sono confluiti dapprima nel "**Libro Bianco 2012**" (maggio 2012), che ha costituito al tempo stesso una prima sintesi dell'attività del Tavolo e un'anticipazione degli output finali.

Output finali che, in forma di "Linee guida" e attraverso il presente "Quaderno di lavoro", vengono oggi posti all'attenzione e a disposizione di tutti gli operatori pubblici e privati del mercato come importante strumento tecnico-divulgativo finalizzato a:

- mettere a fattor comune e a disposizione delle PA e delle imprese operanti nel

mercato il corredo condiviso di analisi, indirizzi e proposte scaturito dal lavoro del Tavolo;

- diffondere tale corredo analitico e propositivo presso le stesse PA ed imprese per contribuire a migliorarne/razionalizzarne/innovarne i processi e le prassi gestionali adottati sul campo;
- favorire la presentazione/segnalazione degli stessi contenuti propositivi ai soggetti pubblici istituzionalmente preposti a promuoverne/consentirne un possibile recepimento a livello legislativo e normativo nazionale e comunitario.

ANALISI DEL CONTESTO

1.1 I PROCESSI NELLA FASE DI GARA DI APPALTO

L'attività svolta da ogni PA per l'individuazione di un contraente nasce da una fase preliminare che, a partire dall'individuazione di un fabbisogno, porti alla redazione di un progetto di servizio e la predisposizione di tutta la documentazione necessaria per la gestione della gara (bando, disciplinare di gara, ecc.).

La successiva fase di gara porta a determinare un aggiudicatario con cui verrà poi stipulato il contratto per l'esecuzione di quanto previsto nel progetto.

Il diagramma di seguito riportato fornisce lo schema processuale delle varie fasi attuative sopra descritte.



Ognuna delle fasi a sua volta si scompone al suo interno in una serie di processi più o meno complessi ed articolati, che coinvolgono i diversi soggetti interessati, tipicamente le stazioni appaltanti e le imprese che partecipano alla gara.

E' in questo contesto che occorre analizzare i miglioramenti che si possono ottenere nelle diverse fasi attraverso l'introduzione di processi di dematerializzazione.

La fase iniziale di rilevazione dei bisogni non si presta ad una completa dematerializzazione in quanto le attività che la caratterizzano sono di natura prevalentemente intellettuale e quindi non riconducibili a schemi standardizzabili mediante l'utilizzo di procedure informatiche.

L'adozione della dematerializzazione nella fase di predisposizione della documentazione di gara porta ad avere importanti benefici in quanto assicura l'adozione ed il rispetto delle procedure che portano alla redazione dei documenti necessari per lo svolgimento della fase di gara.

La fase di svolgimento della gara è quella che maggiormente si presta ad una dematerializzazione: in questa fase, regolata da precise disposizioni di legge, si evidenzia una forte standardizzazione dei processi ed un ruolo attivo svolto sia dalle amministrazioni che dalle imprese, ed è per tale motivo che la dematerializzazione può trovare la sua naturale funzione di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi ed economici sia lato amministrazioni che lato operatori economici.

L'avvio di un percorso di dematerializzazione comporta un essenziale lavoro di analisi sulle procedure di gara, determinandone l'articolazione nei suoi passi attuativi di dettaglio e individuando le attività che possono essere oggetto o meno di dematerializ-

zazione e i vincoli/opportunità/criticità eventualmente presenti che devono essere presi in considerazione al fine di individuare eventuali misure risolutive degli stessi. Infine la dematerializzazione dei processi di gara può rappresentare per le amministrazioni l'occasione importante per rivedere e razionalizzare i processi operativi, ridurre tempi e costi gestionali e aumentare l'efficacia complessiva del proprio operato.

1.2 LA DEMATERIALIZZAZIONE DEI PROCESSI DI GARA

Come premesso nell'introduzione, con il termine dematerializzazione si indica in generale il progressivo incremento della gestione documentale informatizzata e la conseguente sostituzione dei supporti tradizionali della documentazione gestita in favore del documento informatico attraverso l'utilizzo di opportune tecnologie informatiche. I processi di dematerializzazione sono quindi dipendenti dalle tecnologie informatiche: al fine di regolamentare il processo di dematerializzazione, che non può essere lasciato alle libere scelte di mercato, in quanto deve necessariamente rispondere a criteri di completezza, sicurezza, accessibilità e conservazione, occorre definire ed adottare principi condivisi di tipo tecnico informatico, giuridico, amministrativo, organizzativo e archivistico.

Tali processi non possono, d'altra parte, prescindere dal contesto dei processi di gestione in cui si individuano la necessità di superare i documenti di tipo tradizionale, con i documenti dematerializzati.

E' con questi riferimenti che occorre avviare una analisi approfondita dei processi di gara che porti a determinare le eventuali soluzioni da adottare, quando e come adottarle, i relativi costi, le implicazioni organizzative ed i miglioramenti che si riescono a conseguire.

L'adozione della dematerializzazione nella fase di gara presuppone uno studio preliminare che comporta:

- analisi approfondita dei processi e delle singole attività di interesse ai fini della dematerializzazione;
- individuazione delle attività da sottoporre ai processi di dematerializzazione, individuandone il nuovo percorso di gestione (workflow);
- revisione dei processi di gestione conseguenti all'introduzione dei processi di dematerializzazione;
- individuazione degli strumenti, dei formati e delle procedure che il sistema informatico deve mettere a disposizione;
- modalità di erogazione dei servizi di gestione dei processi dematerializzati;
- gli aspetti formativi.

La dematerializzazione dei processi di gara non può pertanto essere inquadrata come

una semplice introduzione di strumentazione informatica, ma implica una completa rivisitazione dei processi stessi.

1.3 L'APPROCCIO AI SERVIZI DA PARTE DELLE PA

Il passaggio ad una gestione informatizzata e dematerializzata delle procedure di gara comporta per ogni ente un impegno iniziale non indifferente in termini di revisione delle procedure organizzative interne, adeguamento della documentazione utilizzata, acquisizione di uno specifico *know how* funzionale e tecnico sull'uso del sistema. Stante le differenze rispetto ad una gestione cartacea risulta di difficile realizzazione una gestione "ibrida" delle procedure di gara dove cioè la stessa struttura gestisce contemporaneamente gare in modalità cartacea e informatica; in questo senso il passaggio ad un sistema informatico è da considerarsi pervasivo sull'intera struttura anche se può essere svolto gradualmente nel tempo.

I sistemi informatici per la gestione delle procedure di gara presentano una complessità realizzativa, di gestione e di manutenzione non indifferente.

Qualunque sistema informatico per essere pienamente utilizzabile da parte di una stazione appaltante deve tenere conto di una serie di vincoli normativi e procedurali di non poco conto:

- rispetto delle procedure previste dalla normativa e dai regolamenti;
- manutenzione evolutiva costante per adeguamenti alle continue variazioni normative;
- possibilità di svolgere qualunque tipo di procedura (aperte, ristrette, negoziate, ecc.);
- gestione completa dell'intero iter di gara;
- facilità d'uso e fruibilità.

Da quanto sopra evidenziato discende che un approccio da parte di ogni singola PA verso la dematerializzazione della gara richiede notevoli risorse umane e strumentali che difficilmente possono essere sostenute dalla singola amministrazione, oltre che generare una possibile proliferazione di sistemi. Tale proliferazione è invece da evitare se si vuole fare sì che questo cambiamento porti al conseguimento di un più ampio obiettivo quale quello della standardizzazione fra le diverse amministrazioni delle modalità di presentazione delle offerte a tutto vantaggio delle imprese che avrebbero così modalità di partecipazione alle gare semplificate e uniformate.

Un sistema informatico ben strutturato può rappresentare così un nuovo modo di affrontare sul territorio il delicato tema della gestione degli appalti.

L'esigenza di supporto e la domanda di maggiore qualificazione delle stazioni appaltanti, in tal senso, è particolarmente sentita dalle piccole amministrazioni e dalle parti sociali

(imprese, associazioni di categoria, sindacati). Del resto molte delle amministrazioni sono costituite da piccoli comuni, che devono affrontare la complessa e delicata attività derivante dalla gestione degli appalti, molte volte con personale non dedicato a tempo pieno; da qui la richiesta crescente di strumenti e di azioni di sostegno alle amministrazioni per una maggiore qualificazione delle stesse. Un sistema informatico può in parte rispondere a tale richiesta laddove sia stato elaborato in modo partecipato da una amministrazione dotata delle necessarie competenze e messo a disposizione di tutte le altre amministrazioni. Un ulteriore passaggio per conseguire l'obiettivo di standardizzazione delle procedure è la condivisione anche fra le amministrazioni di modalità e standard condivisi per omogeneizzare e semplificare per le imprese le modalità di partecipazione.

IL QUADRO NORMATIVO

2.1 IL CODICE DEI CONTRATTI (D.Lgs. 163/2006) E IL REGOLAMENTO ATTUATIVO (D.P.R. 207/2010)

Sul tema della “dematerializzazione” - sia dei documenti che dei processi - sono state di recente introdotte diverse disposizioni di legge, rispetto alle quali si è molto dibattuto.

Attualmente, pur se è già possibile attuare la dematerializzazione di taluni processi di gara (come numerose stazioni appaltanti, in particolare dei settori speciali, fanno ormai sistematicamente), il quadro normativo sotto altri fronti non può dirsi completato e molti sono gli aspetti che dovrebbero essere chiariti.

Certamente è di rilievo l'introduzione dell'art. 6 bis del Codice dei Contratti, a seguito di un Atto di Segnalazione dell'AVCP del gennaio del 2012, con il quale si sottolineava l'importanza di semplificare e dematerializzare, appunto, i documenti richiesti per la comprova dei requisiti dichiarati in sede di gara attraverso la costituzione di un “fascicolo virtuale” delle imprese accessibile alle stazioni appaltanti per le attività di verifica. Con l'articolo in questione si è raccolto l'invito dell'AVCP ad istituire e potenziare la “Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici” (BDNCP, art. 60 D.Lgs. 82/2005) affinché possa diventare il punto di raccordo delle banche dati delle amministrazioni certificanti attraverso un sistema di cooperazione applicativa.

L'utilizzo della BDNCP dovrebbe permettere di centralizzare il processo di controllo dei requisiti, consentendo, a regime, una verifica in tempo reale, delle informazioni relative al possesso dei requisiti di ordine generale, tecnico ed economico, mediante l'accesso ad un unico sistema e secondo modalità che consentano di tracciare le verifiche effettuate.

Il sistema dovrebbe entrare a regime dal 1° gennaio 2013. Tuttavia, sono ancora numerosi gli aspetti che devono essere chiariti in ordine al funzionamento della predetta BDNCP, e nel particolare: cosa contenere, chi la deve alimentare, come devono essere attinte le informazioni.

Per poter attuare un sistema di dematerializzazione dei documenti e dei processi riguardanti le gare per l'affidamento dei contratti pubblici che si riveli realmente efficace ed efficiente, occorre prevedere sistemi obbligatori di cooperazione tra le stazioni appaltanti.

La previsione di oneri di acquisizione dati da parte delle stazioni appaltanti procedenti senza prevedere correlativi obblighi, da parte delle amministrazioni certificanti o che, comunque detengono i dati oggetto di acquisizione, di messa a disposizione in tempi rapidi e certi dati in questione determina una fortissima inefficienza del sistema complessivo ed un notevole rallentamento dei processi di gara, anziché una auspicata velocizzazione.

2.2 IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (D.Lgs. 82/2005)

La gestione e conservazione dei documenti informatici, nonché dei processi di digitalizzazione e di dematerializzazione delle attività amministrative, è regolata dal Codice dell'Amministrazione Digitale, di cui al D.Lgs. 82/2005.

Il Codice detta le regole per la digitalizzazione dell'azione amministrativa promuovendo e favorendo l'estesa adozione del documento informatico, oltre che degli strumenti necessari per gestirlo. Inoltre fissa vere e proprie nuove modalità nelle comunicazioni tra le amministrazioni e i cittadini e le imprese.

In virtù delle disposizioni in esso contenute i documenti informatici redatti tramite l'utilizzo di appositi strumenti software, acquisiti per email, tramite funzione di *download/upload* o da supporto informatico e derivanti da scansione di documenti tradizionali cartacei hanno pieno valore giuridico.

Il documento informatico a cui è apposta una firma elettronica è liberamente valutabile in giudizio mentre ha pieno valore probatorio se sottoscritto con firma avanzata, qualificata o digitale.

La firma digitale consente, quindi, di scambiare in rete documenti, domande e dichiarazioni da presentare alle pubbliche amministrazioni con piena validità legale.

La trasmissione dei documenti informatici è valida se effettuata con qualsiasi mezzo telematico o informatico, idoneo ad accertarne la fonte di provenienza.

I documenti informatici di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento vengono conservati nell'ambito di un sistema di conservazione che assicura il mantenimento delle caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità dei documenti stessi. Il responsabile di tale sistema può avvalersi per la conservazione dei documenti informatici di altri soggetti, pubblici o privati, che offrono idonee garanzie organizzative e tecnologiche, eventualmente accreditati dall'Agenzia per l'Italia Digitale (già DigitPA).

La pubblicazione da parte delle amministrazioni di informazioni e documenti, nonché l'offerta di servizi on line, oltre alla conformità alla normativa regolamentare nazionale ed internazionale, deve garantire la certezza istituzionale della fonte e l'attualità delle relative informazioni. Sui siti delle amministrazioni devono quindi essere pubblicati gli indirizzi di posta elettronica, i bandi di gara, i moduli, i formulari e la documentazione richiesta per ogni procedimento.

Per attuare quanto disposto dal Codice, l'Agenzia per l'Italia Digitale, all'interno di un gruppo di lavoro dedicato, ha redatto le regole tecniche in materia di formazione, trasmissione e conservazione dei documenti informatici che sono in corso di emanazione. Inoltre, con la circolare 59/2011 della stessa Agenzia recante "Modalità per presentare la domanda di accreditamento da parte dei soggetti pubblici e privati che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici di cui all'articolo 44-bis,

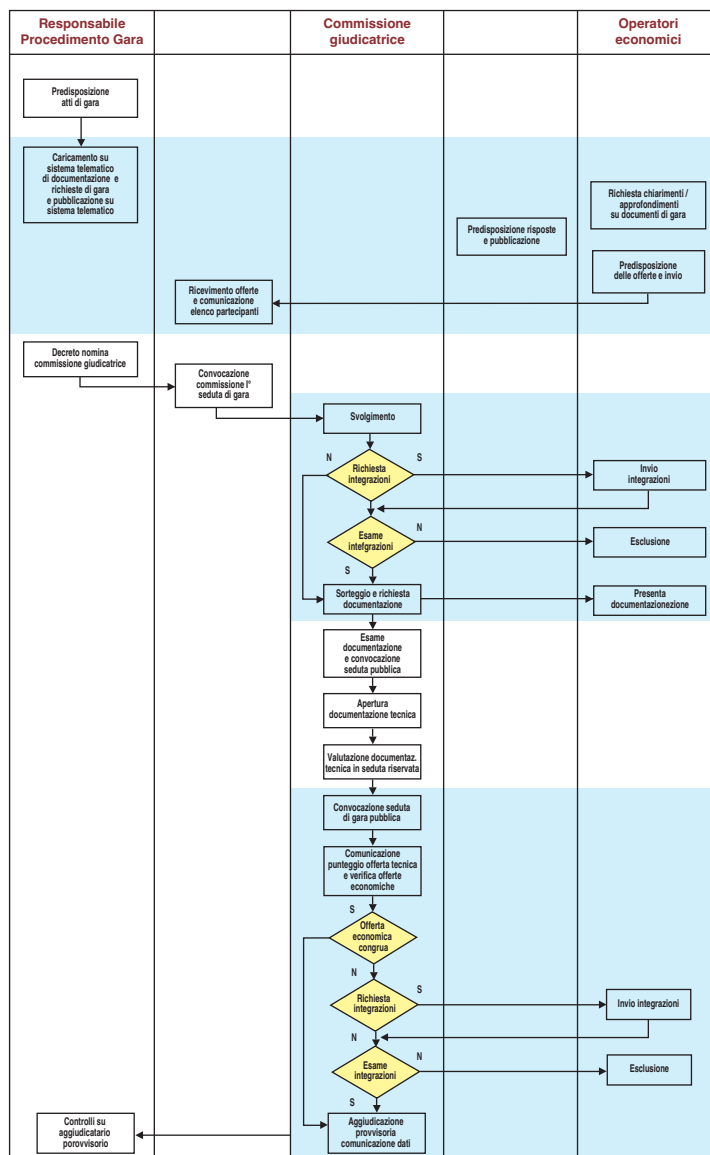
comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82" sono state fornite le indicazioni sulla documentazione da allegare alla domanda da parte dei soggetti che richiedono di accreditarsi come conservatori presso l'Agenzia e i requisiti di cui devono dimostrare il possesso.

INDIRIZZI PER LA DEMATERIALIZZAZIONE DEI PROCESSI DI GARA

3.1 PROCEDURE PER LA DEMATERIALIZZAZIONE DELLA FASE DI GARA

Nello schema riportato vengono dettagliate le attività previste nella fase di gara ai sensi del Codice dei Contratti.

Le attività all'interno dei riquadri evidenziati possono essere oggetto di processi di dematerializzazione.



La fase di svolgimento della gara ha avvio con la pubblicazione del bando e della documentazione di gara e si conclude con l'aggiudicazione provvisoria.

In tale fase si evidenziano le seguenti sottofasi:

- indizione e pubblicazione della gara;
- predisposizione delle offerte;
- apertura delle buste ed aggiudicazione.

Nei paragrafi che seguono vengono indicati per ciascuna sottofase i requisiti che il sistema informatico deve soddisfare e i vantaggi che erivo dall'adozione dello stesso.

3.1.1 Indizione e pubblicazione della gara

In questa prima sottofase le PA possono utilizzare un sistema informatico per gestire le seguenti attività:

- impostazione e registrazione degli elementi essenziali della gara: le principali informazioni quali oggetto, importo, modalità aggiudicazione, date di apertura e chiusura della gara possono essere gestite in modo omogeneo ed uniforme per tutte le gare bandite dall'amministrazione;
- pubblicazione attraverso i canali prestabiliti di tutta la documentazione di gara: il bando, il disciplinare, la modulistica e tutta la documentazione di gara sono inserite sul sistema informatico che ne gestisce l'archiviazione, la storicizzazione e la pubblicazione;
- gestione delle comunicazioni emesse dall'amministrazione e delle risposte alle richieste di informazioni e chiarimenti da parte delle imprese.

Parallelamente le imprese si possono servire del sistema informatico per:

- l'acquisizione immediata della documentazione di gara (il bando, il disciplinare, la modulistica a supporto delle imprese, il progetto, ecc., sono sempre disponibili gratuitamente on line sul sistema informatico);
- forme semplificate di contatto/comunicazione (le imprese possono formulare richieste di chiarimento e ricevere e consultare le risposte fornite dall'amministrazione).

I principali vantaggi della dematerializzazione/informatizzazione di tali attività per le amministrazioni e per le imprese possono essere riassunti in:

- maggiore trasparenza e parità di trattamento;
- riduzione dei tempi di gestione;
- facilità di accesso alle informazioni ed alle comunicazioni.

Fondamentale in questa fase è l'attenzione da porre nella predisposizione della documentazione di gara da pubblicare sul portale della stazione appaltante. Si rimanda pertanto ai paragrafi che seguono per analizzare in dettaglio i diversi aspetti da tenere in considerazione.

3.1.2 Predisposizione delle offerte

In questa fase le imprese che intendono partecipare alla gara hanno a disposizione uno sistema informatico che può permettere di svolgere tutte le procedure previste per la predisposizione delle offerte in grado di arrivare ad una completa dematerializzazione della busta di gara.

Tale sistema informatico deve possedere le seguenti funzionalità:

- compilazione della documentazione di gara (attraverso apposite funzioni informatiche è possibile per le imprese concorrenti essere assistite e guidate nella compilazione dei diversi documenti richiesti quali la domanda di partecipazione e le dichiarazioni su requisiti di ordine generale, le dichiarazioni su requisiti di capacità tecnica/economica, le eventuali parti dell'offerta tecnica rappresentate da parametri quantitativi e l'offerta economica);
- caricamento della documentazione richiesta dal bando ed invio dell'offerta (questa attività può essere svolta da ogni impresa concorrente on line, utilizzando strumenti di riconoscimento come la firma digitale);
- verifica sulla consistenza dell'offerta presentata (il sistema informatico può effettuare dei controlli sulla documentazione caricata dalla impresa concorrente ed segnalare eventuali errori o mancanze quali ad esempio l'assenza di un documento obbligatorio o della sottoscrizione del documento con firma digitale, se richiesta).

I vantaggi della dematerializzazione per le imprese sono evidenti:

- riduzione dei costi per la produzione e consegna dell'offerta;
- possibilità di sfruttare completamente il tempo concesso dall'amministrazione per la consegna dell'offerta;
- riduzione degli errori nella predisposizione dei documenti.

Anche le amministrazioni possono ottenere concreti vantaggi dalla dematerializzazione quali

- standardizzazione delle modalità di presentazione delle offerte;
- possibilità di archiviazione della documentazione prodotta e ricevuta;
- gestione automatica della attività di ricezione delle offerte;
- certezza del rispetto dei tempi di presentazione.

Presupposto necessario per la dematerializzazione della busta di gara è la predisposizione dei documenti in formato digitale e la loro sottoscrizione con firma digitale. Anche in questa fase, quindi, è opportuno tenere in considerazione quanto riportato in precedenza.

Le criticità che si possono manifestare sono legate al cambiamento introdotto che in fase di avvio deve essere accompagnato da un percorso graduale di inserimento sia nell'amministrazione che nelle imprese. Le resistenze al cambiamento che naturalmente si possono manifestare se non gestite e assistite rischiano di bloccare il processo.

Un altro elemento di criticità è legato all'eccesso di aspettative sull'efficienza dei controlli di un sistema informatico: la presenza di tale sistema non libera i concorrenti dalla necessità di una attenta verifica del proprio operato. Nella fase di predisposizione dell'offerta l'impresa deve sempre riscontrare il contenuto della busta digitale presentata e l'inserimento corretto della documentazione; un sistema informatico se ben impostato può essere di aiuto alle imprese per evidenziare la mancanza di documenti obbligatori e della firma digitale laddove la stessa è richiesta ma lo stesso non è in grado di controllare il contenuto dei documenti e la loro completezza ed attinenza con le richieste di gara. Del resto anche in una gara tradizionale è onere del concorrente operare il riscontro sul contenuto dei documenti inseriti nel plico di gara e lo stesso riscontro deve essere operato sulla busta digitale.

3.1.3 Apertura delle buste ed aggiudicazione

La fase di scadenza del termine per la presentazione delle offerte (con buste sigillate, firmate, ecc.), apertura delle buste e di aggiudicazione è particolarmente delicata. Questa fase e la successiva procedura di valutazione delle imprese concorrenti possono essere gestite con il sistema informatico.

Le principali attività svolte riguardano:

- l'acquisizione delle offerte alla scadenza del termine previsto dal bando/lettera d'invito;
- l'ammissione a seguito della verifica della documentazione amministrativa;
- l'apertura delle offerte tecniche se previste;
- l'apertura delle offerte economiche;
- il calcolo del punteggio ottenuto dalle imprese concorrenti;
- l'aggiudicazione della gara.

Il sistema informatico deve essere in grado di gestire in modo trasparente e neutro la fase di acquisizione delle offerte garantendo il rispetto del termine di scadenza. Gli adempimenti collegati alle modalità di invio e ricevimento delle offerte, dai quali molto spesso scaturiscono problemi di contenzioso, vengono infatti in parte superati attraverso l'utilizzo di un sistema che standardizza la fase di invio dell'offerta e dà certezza sul termine di arrivo. Questo avviene sia nell'ipotesi in cui il sistema sia impostato per non consentire alle imprese l'invio delle offerte quando il termine è ormai scaduto, sia nell'ipotesi in cui esso consenta l'invio ma traccia in modo chiaro che tale invio è avvenuto oltre il termine.

La standardizzazione dei documenti da presentare da parte delle imprese concorrenti attraverso la predisposizione di modelli o di opportuna modulistica facilita e velocizza il controllo della documentazione amministrativa relativamente agli aspetti legati alla

consistenza e alla completezza delle informazioni fornite. È anche opportuno che il sistema informatico metta a disposizione ogni strumento informatico utile alla verifica dell'integrità e della autenticità dei documenti, e per la verifica della firma digitale.

Il supporto del sistema informatico non si deve limitare a gestire gli aspetti documentali, ma deve assistere l'amministrazione nello svolgimento di tutte le attività previste nella fase di gara.

In questa ottica il sistema informatico deve permettere di gestire anche gli scambi informativi fra stazione appaltante e imprese concorrenti in ogni momento della gara e nel rispetto dei vincoli previsti dalla normativa. Le comunicazioni sull'aggiudicazione di un appalto, sull'esclusione di un concorrente o altre informazioni che la stazione appaltante intende inviare possono essere rese disponibili alle imprese concorrenti attraverso opportune aree del sistema o attraverso l'integrazione con altri strumenti di comunicazione quali la mail o la posta elettronica certificata.

Il sistema informatico deve garantire la inaccessibilità delle buste fino al momento della loro apertura ufficiale che deve inoltre essere riservata al personale autorizzato; il sistema deve possedere un opportuno sistema di tracciabilità degli accessi in grado di evidenziare eventuali situazioni anomale ed abusi.

Il sistema informatico deve permettere inoltre il rispetto di quanto previsto dalla normativa in termini di gestione delle buste di gara: ad esempio l'accesso all'esame delle offerte tecniche, subordinato al completamento della verifica della documentazione amministrativa, deve essere consentito solo per le offerte delle imprese concorrenti che hanno superato la fase di ammissione amministrativa.

Nella fase di apertura delle offerte economiche il sistema informatico deve permettere di svolgere in automatico il calcolo del punteggio ottenuto da ogni concorrente, calcolare le soglie di anomalia e, se richiesto, applicare le formule del "taglio delle ali" per determinare le offerte anomale.

Anche nelle fasi successive all'apertura delle buste economiche l'uso di un sistema informatico può semplificare le attività dell'amministrazione relativamente alla gestione delle comunicazioni con l'aggiudicatario, alla gestione informatica degli accessi agli atti e alla archiviazione documentale.

Soprattutto in questa fase è necessario prevedere una adeguata formazione all'uso del sistema informatico da parte del personale dell'amministrazione che lo utilizza e un idoneo supporto tecnico/informatico per far fronte a eventuali criticità o problematiche che dovessero manifestarsi.

3.2 I DOCUMENTI INFORMATICI

La formazione dei documenti informatici, presenti nei processi di dematerializzazione di interesse, sono riconducibili alle seguenti modalità:

- redazione tramite l'utilizzo di appositi strumenti software;
- acquisizione di un documento informatico per via telematica o su supporto informatico, acquisizione della copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico, acquisizione della copia informatica di un documento analogico;
- registrazione informatica delle informazioni risultanti da transazioni o processi informatici o dalla presentazione telematica di dati attraverso moduli o formulari resi disponibili all'utente;
- generazione o raggruppamento anche in via automatica di un insieme di dati o registrazioni, provenienti da una o più basi dati, anche appartenenti a più soggetti interoperanti, secondo una struttura logica predeterminata e memorizzata in forma statica.

La prima e la seconda modalità producono quella che di solito viene intesa come “documentazione informatica”.

Tale visione è però da considerarsi limitativa nella prospettiva di gestione dei processi di dematerializzazione, in quanto non farebbe altro che sostituire il semplice documento cartaceo con un equivalente documento informatizzato.

La possibilità di produrre i documenti attraverso le due ulteriori modalità costituisce un fondamentale apporto di novità, che richiede di superare la visione dei sistemi informatici come semplici strumenti tecnologici verso una progettazione e un utilizzo finalizzato alla gestione documentale di tutto il processo di gara.

Il punto centrale per la formazione dei documenti informatici è la scelta del formato. L'evolversi delle tecnologie e la crescente disponibilità e complessità dell'informazione digitale ha indotto la necessità di gestire sempre maggiori forme di informazione digitale (testo, immagini, filmati, ecc.) e di disporre di funzionalità più specializzate per renderne più facile la creazione, la modifica e la manipolazione.

Questo fenomeno ha portato all'aumento del numero dei formati disponibili e dei corrispondenti.

Per la scelta dei formati idonei alla formazione e gestione dei documenti informatici, sono da tenere in considerazione le caratteristiche quali l'apertura, la sicurezza, la portabilità, la funzionalità, il supporto allo sviluppo, la diffusione e l'efficienza in termini di occupazione di spazio fisico.

La scelta dei formati idonei alla conservazione, oltre al soddisfacimento delle caratteristiche suddette, deve essere strumentale a che il documento mantenga le caratteristiche di immutabilità e di staticità nel tempo. È opportuno, pertanto, privilegiare

l'uso di formati che siano standard internazionali (*de iure* e *de facto*) o, quando necessario, di formati proprietari le cui specifiche tecniche siano pubbliche.

Le regole tecniche in corso di emanazione forniscono indicazioni iniziali sui formati che possono essere usati per la conservazione. I formati sono stati scelti tra quelli che rispondono alle caratteristiche suddette e che possono maggiormente garantire i principi dell'interoperabilità tra i sistemi di conservazione ma, per la natura stessa dell'argomento trattato, l'elenco di tali formati sarà periodicamente aggiornato sulla base dell'evoluzione tecnologica e dell'obsolescenza dei formati stessi.

Presupposto necessario per la dematerializzazione è la predisposizione di documenti informatici e la loro sottoscrizione con firma digitale.

La firma digitale garantisce l'integrità dei dati oggetto della sottoscrizione e l'autenticità delle informazioni relative al sottoscrittore.

La garanzia che il documento informatico sottoscritto non possa essere modificato in quanto eventuali alterazioni sarebbero riscontrate durante la procedura di verifica e la certezza che solo il titolare del certificato possa aver sottoscritto il documento, in quanto possessore del dispositivo di firma ed unico conoscitore del PIN (Codice di Identificazione Personale) necessario per l'utilizzo del dispositivo stesso, unite al ruolo del certificatore che garantisce la veridicità e la correttezza delle informazioni riportate nel certificato (dati anagrafici del titolare), forniscono allo strumento "firma digitale" caratteristiche tali da non consentire al sottoscrittore di disconoscere la propria firma digitale (fatta salva la possibilità di querela di falso).

Pertanto è opportuno che le offerte tecniche, se previste, le offerte economiche e la documentazione prodotta dalle imprese che intendono partecipare alla gara siano firmate digitalmente.

Altra questione di rilievo è il sito web della amministrazione. In quanto emanazione e rappresentazione dell'amministrazione che lo ha realizzato, ha come obiettivo primario quello di offrire all'utenza servizi, sia di tipo informativo che transazionale, rispondenti a caratteristiche di qualità e di accessibilità sinteticamente esprimibili in:

- accertata utilità;
- semplificazione dell'interazione tra amministrazione ed utenza;
- trasparenza dell'azione amministrativa;
- facile reperibilità e fruibilità dei contenuti;
- costante aggiornamento.

La pubblicazione della documentazione di gara e dei moduli e formulari a supporto della fase di presentazione dei documenti da parte delle imprese concorrenti avviene nei siti informatici delle amministrazioni, ovvero nei siti informatici di altre amministrazioni o di loro associazioni.

Secondo quanto indicato dalle "Linee guida dei siti web delle amministrazioni" (art. 4 Direttiva 8/2009 Ministero per la PA e l'Innovazione) e dai vademecum a corollario,

di seguito sono riportati alcuni criteri generali per la pubblicazione degli atti:

- i documenti devono essere caricati in formato elettronico;
- i documenti devono essere pubblicati in un formato non modificabile da terzi per garantire l'immodificabilità degli atti;
- tutti i documenti pubblicati devono essere firmati con firma elettronica qualificata o firma digitale, da parte del Responsabile del procedimento che ha generato l'atto o da parte del Responsabile del procedimento di pubblicazione;
- per i documenti resi disponibili in formato non compatibile con l'accessibilità, oppure che abbiano contenuti non conformi ai requisiti tecnici di accessibilità, devono essere forniti sommario e descrizione degli scopi dei documenti stessi in forma adatta ad essere fruita con le tecnologie compatibili con l'accessibilità e devono essere indicate in modo chiaro le modalità di accesso alle informazioni equivalenti a quelle presentate nei documenti digitali non accessibili;
- i documenti devono restare in pubblicazione per tutto il periodo previsto; tale periodo di pubblicazione è assicurato dal Responsabile del procedimento di pubblicazione all'atto dell'inserimento dei documenti sul sito;
- a consultazione dei documenti deve sempre riportare chiare e ben visibili le indicazioni relative all'ente che ha pubblicato l'atto, alla data di pubblicazione, alla data di scadenza, alla descrizione (o oggetto) e alla lista degli allegati consultabili.

3.3 I SERVIZI DI INTEGRAZIONE

L'introduzione dei sistemi informatici nella gestione delle attività dei processi di gara comporta la possibilità di disporre di banche dati esterne ad integrazione delle banche dati dei sistemi stessi.

Questa integrazione, in prospettiva, può portare ad una cooperazione applicativa, intesa come capacità dei vari sistemi informatici di avvalersi, ciascuno nella propria logica applicativa e per le proprie finalità applicative, dell'interscambio di informazioni con gli altri sistemi.

Questi nuovi strumenti sono fondamentali per attuare quei processi di integrazione informatica che forniscono l'ulteriore valore aggiunto del processo di dematerializzazione. Queste scelte comportano non solo un aumento nell'efficienza ma consentono ai cittadini ed alle imprese di fruire on-line ed in modo semplice ed unitario di dati e servizi, riducendo il numero di interazioni con la PA e quindi semplificando in maniera significativa l'attuazione di quanto prescritto dalle normative.

Ad esempio, attraverso il sistema informatico possono essere messe a disposizione quelle banche dati disponibili in rete, quali la citata BDNCP, che siano in grado di supportare sia l'impresa concorrente sia soprattutto la stazione appaltante nelle fasi di

recupero e verifica delle informazioni e delle attestazioni rilasciate, nonché nella verifica del possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure di gara.

3.4 LA CONSERVAZIONE DEI DOCUMENTI DI GARA

La documentazione prodotta nelle diverse modalità e nei diversi formati nel corso delle fasi del processo di gara è soggetta alla conservazione nell'ambito di un sistema che rispetti le regole tecniche previste dal Codice dell'Amministrazione Digitale.

Il sistema di conservazione deve assicurare, per il tempo previsto dalla normativa in materia, la conservazione, tramite l'adozione di regole, procedure e tecnologie, dei documenti informatici, garantendone le caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità, indipendentemente dall'evolversi del contesto tecnologico. Secondo quanto previsto dalle regole tecniche in corso di emanazione, il sistema di conservazione opera secondo modelli organizzativi esplicitamente definiti che garantiscono che la conservazione sia svolta:

- all'interno della struttura organizzativa del soggetto produttore dei documenti informatici da conservare;
- affidandola, in modo totale o parziale, ad altri soggetti, pubblici o privati che offrono idonee garanzie organizzative e tecnologiche, anche accreditati come conservatori presso l'Agenzia per l'Italia Digitale (nel caso delle PA l'affidamento deve essere effettuato a conservatori accreditati, pubblici o privati).

Fermi restando gli obblighi previsti in materia di accesso dei documenti dalla normativa vigente, il sistema di conservazione deve permettere ai soggetti autorizzati l'accesso diretto, anche da remoto, ai documenti informatici conservati.

Nel caso specifico dei documenti di gara, occorre garantire la non accessibilità a tutte quella documentazione informatizzata che non possono essere rese pubbliche, come i progetti di offerta, ed in particolare va assicurata la non accessibilità di tutte quelle offerte che a seguito dell'istruttoria amministrativa sono state oggetto di non ammissione.

3.5 LA SICUREZZA DEI SISTEMI INFORMATICI

Qualunque sistema informatico deve rispettare opportuni criteri di sicurezza fisica e logica delle informazioni gestite e dei programmi in uso: la tipologia di procedure e dati da gestire implica un rigido e costante controllo sulla inaccessibilità ed immutabilità delle informazioni e richiede un elevato livello di affidabilità della piattaforma hardware e software che ospita il sistema.

La normativa vigente prevede inoltre la possibilità di affidare l'intera gestione del sistema informatico ad un gestore che può essere individuato in un soggetto esterno all'amministrazione stessa: questo implica la necessità di definire rigidi criteri di imparzialità e di controllo sulla bontà dell'operato del gestore stesso.

I principali requisiti di sicurezza che un sistema informatico deve garantire riguardano:

- sicurezza fisica e perimetrale del data center che ospita il sistema;
- alta affidabilità degli apparati hardware e del software necessari per l'utilizzo del sistema
- crittazione delle informazioni inserite dai concorrenti;
- controllo e limitazione degli accessi al sistema attraverso l'uso di password e certificati digitali per l'individuazione dei soggetti abilitati;
- limitazione e suddivisione in base alla tipologia di utente delle funzioni accessibili;
- tracciamento con criteri di immodificabilità e inaccessibilità di tutte le attività svolte dagli utenti a livello applicativo, di accesso alla base dati ed alla infrastruttura tecnologica.

Nel caso una amministrazione utilizzi un gestore esterno, i principali vincoli/requisiti che tale soggetto deve rispettare riguardano:

- garanzia per tutto il periodo di espletamento del servizio alla piena terzietà nei rapporti con le imprese concorrenti, nonché ad improntare alla massima correttezza i propri rapporti con le imprese da assistere nelle procedure di gara;
- impegno a non frapporre ostacoli o dinieghi a qualsiasi operazione necessaria per la partecipazione dell'impresa alle procedure di gara;
- impegno a non comunicare qualsiasi informazione di cui abbia conoscenza attraverso il sistema terzi o farne uso per finalità diverse da quelle necessarie per la gestione dell'appalto.

Inoltre il gestore del sistema è tenuto all'osservanza di quanto previsto dall'art. 13 del D.Lgs. 163/2006 e, in qualità di incaricato di pubblico servizio, si applica quanto previsto al comma 4 dello stesso articolo.

3.6 I SERVIZI PER LA GESTIONE DEI PROCESSI DEMATERIALIZZATI

Di fronte alla sempre maggiore diffusione di documenti informatici prodotti e dinanzi alla necessità di garantire una corretta conservazione di tale patrimonio, risulta particolarmente urgente la necessità di progettare strutture per il "document & internet archiving" e di formare professionalità adeguate all'assunzione delle responsabilità connesse a tali attività.

La gestione dei processi dematerializzati richiede la predisposizione e la gestione di sistemi informatici il cui livello di complessità, anche tecnologica richiede l'individuazione

di organizzazioni, strumenti e procedure informatiche che si discostano dalle tradizionali procedure di automazione.

Una singola amministrazione avrà difficoltà a procedere in questo percorso in quanto la complessità di tali sistemi richiede livelli di investimento e di presidio che difficilmente sono sostenibili economicamente.

La riflessione condotta in questo campo negli ultimi anni ha portato a suggerire la soluzione di poli di conservazione a presidio di ambiti territoriali circoscritti a livello regionale. Perseguendo tale modello, sono già state realizzate alcune strutture destinate alla conservazione dei documenti informatici presso la Regione Emilia Romagna e la Regione Toscana e altre sono allo studio presso ulteriori regioni.

3.7 LA FORMAZIONE

L'introduzione dei processi di dematerializzazione nello svolgimento delle fasi di gara comporta nuovi modi di pensare e di svolgere le attività previste dalle normative. I migliori risultati di questa dematerializzazione, in termini di semplificazione, standardizzazione e riduzione dei costi sia a carico delle imprese concorrenti sia a carico delle PA si ottengono se tutti i soggetti coinvolti sono informati e formati sui temi del digitale. Occorre creare fiducia nei sistemi informatici, sulla sicurezza dei dati trattati, sull'usabilità dei sistemi e sulla trasparenza dei processi dematerializzati; occorre superare l'attuale reticenza all'approccio on-line.

Si rende necessario procedere con tutti i soggetti coinvolti, amministrazioni ed operatori economici, attuando percorsi formativi in grado di fornire quegli strumenti metodologici ed operativi in grado di adottare ed utilizzare in modo efficace e corretto i sistemi informatici resi disponibili per la gestione dei processi di dematerializzazione. Questa formazione non si deve limitare all'addestramento sull'utilizzo della strumentazione informatica, ma deve essere finalizzata alla comprensione di tutte le implicazioni e i vantaggi che l'adozione della dematerializzazione dei documenti comporta nell'intera filiera di gestione della fase di gara.

Si sottolinea che la formazione non deve interessare solo il personale che operativamente gestirà con gli strumenti informatici le varie attività, ma dovrà interessare chi, sia nell'amministrazione sia nelle imprese partecipanti alle gare, dovrà determinare le modalità di gestione delle attività di gara.

In particolare le amministrazioni dovranno fornire a chi dovrà determinare i regolamenti attuativi dei processi di dematerializzazione e a chi ne dovrà assicurare il funzionamento ed il controllo una preparazione accurata ed un continuo aggiornamento sulle evoluzioni che gli strumenti subiranno a seguito dell'evoluzione tecnologica.

3.8 PROSPETTIVE DI SVILUPPO

La sempre maggiore onerosità e gravosità dei processi di gara per le stazioni appaltanti e per le imprese (in termini rispettivamente di gestione e di partecipazione) e la conseguente esigenza di relativa semplificazione e standardizzazione suggerisce a che certamente la dematerializzazione sia guardata con favore perché, oltre a rappresentare in un certo senso la naturale evoluzione del sistema verso una maggiore efficienza resa possibile dallo sviluppo delle nuove tecnologie, una volta a regime consentirà un notevole risparmio di tempo e di risorse, sia pubbliche che private.

Anche in questo caso si rischia, tuttavia, di confondere il mezzo con il risultato. Infatti la dematerializzazione, resta uno strumento attraverso il quale si cerca di cogliere un obiettivo (quello, appunto, della semplificazione e della maggiore efficienza ed efficacia dei processi) e, come tutti gli strumenti, deve essere forgiato in modo tale da risultare concretamente adeguata allo scopo, altrimenti da fattore di progresso potrebbe diventare un elemento di freno.

Si rende quindi necessario procedere attraverso un percorso progettuale che preveda diverse fasi di approfondimento: solo al termine di questo percorso si può essere in grado di valutare le soluzioni da adottare, quando e come farlo, stabilire i relativi costi, risolvere le implicazioni organizzative e comprendere i miglioramenti che se ne potranno conseguire.

D'altra parte, non va trascurato il fatto che l'introduzione dei processi di dematerializzazione nello svolgimento delle fasi di gara comporta nuovi modi di pensare e di svolgere le attività previste dalle normative.

Rispetto alla gestione delle gare telematiche, la normativa, ad esempio, dovrebbe prevedere l'obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare sistemi che generino automaticamente i documenti richiesti (ad esempio, la domanda di partecipazione alla gara, completa di tutte le dichiarazioni) anziché gestire semplicemente in via telematica documenti che, comunque, devono essere formati in via analogica dai concorrenti e poi caricati nel sistema.

I migliori auspicabili risultati di tali processi, in termini di semplificazione, standardizzazione e riduzione dei costi - a carico sia delle stazioni appaltanti che delle imprese concorrenti - potranno essere conseguiti solo se tutti i soggetti coinvolti saranno messi in condizioni di acquisire adeguata informazione e formazione di tipo metodologico ed operativo in materia.

Ne discende quindi che i processi di dematerializzazione non possono essere inquadrati nell'ambito di una semplice - sia pur innovativa - introduzione di procedure e strumentazioni di tipo informatico, ma - in modo più complesso e organico - nell'ambito di una completa e sistematica rivisitazione dell'intera filiera settoriale processuale.

ESPERIENZE SUL CAMPO

4.1 L'ESPERIENZA DELLA REGIONE TOSCANA: IL SISTEMA "START"

Il contesto legislativo regionale

La Regione Toscana ha avviato il percorso per introdurre le procedure telematiche di acquisto fra le procedure di gara dopo l'emanazione del D.P.R. 101/2002 che ha disciplinato la gara telematica ed il mercato elettronico a livello nazionale. Nel 2003 le procedure telematiche di acquisto, l'asta telematica ed il mercato elettronico, sono state disciplinate con Regolamento della Giunta Regionale per lo svolgimento delle procedure telematiche di acquisto di beni e servizi adottato con D.P.G.R. 3/R/2003. Il Regolamento trovava il proprio fondamento in una norma della legge regionale, allora vigente, che disciplinava l'attività contrattuale in Regione Toscana; l'art. 34 della L.R. 12/2001 prevedeva, infatti, dopo l'emanazione della normativa statale in materia di procedure telematiche di acquisto, l'approvazione da parte della Giunta di un proprio regolamento per introdurre in Regione queste nuove procedure.

Le disposizioni contenute nella L.R. 12/2001 e nel Regolamento 3/R/2003 si applicavano, però soltanto alle procedure di gara svolte dalla Regione Toscana e, quindi, con un ambito di applicazione solo interno all'amministrazione regionale. Il Regolamento, nel disciplinare le procedure telematiche, si discostava da quanto previsto nel D.P.R. 101/2002 soprattutto per le modalità di svolgimento delle gare telematiche.

Successivamente le procedure telematiche sono state disciplinate dalla L.R. 38/2007 "Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro" (che dedica il capo VI sezione II alle procedure telematiche di acquisto) e con il regolamento approvato con D.P.G.R. 79/R/2009 per l'attuazione delle procedure telematiche per l'affidamento di forniture, servizi e lavori sono state dettate disposizioni per l'utilizzo del sistema telematico regionale START.

La L.R. 38/2007, a differenza della precedente normativa, non si applica solo alla Regione Toscana ma anche agli enti locali, ai loro consorzi unioni ed associazioni, alle aziende sanitarie, alle aziende ospedaliere e agli enti per i servizi tecnico-amministrativi (ESTAV).

La Regione possiede quindi una disciplina in materia di e-procurement valevole per tutto il territorio regionale. La legge regionale si è mossa avendo a riferimento la disciplina prevista nella Direttiva comunitaria 18/2004/CE e nel D.Lgs. 163/2006, andando a gettare le basi della politica regionale in materia di e-procurement.

La realizzazione del sistema

La Regione Toscana, dopo l'adozione del Regolamento 3/R/2003, al fine di dare attua-

zione allo stesso, ha avviato nel 2005 una gara pubblica per l'individuazione di un soggetto in grado di fornire un servizio di gestione del sistema per lo svolgimento delle aste telematiche e delle procedure tradizionali di scelta del contraente in modalità telematica successivamente denominato START - Sistema Telematico di Acquisti Regionale della Toscana.

L'avvio dei lavori per la realizzazione del sistema è coinciso con l'approvazione del D.Lgs 163/2006 e con il mutamento di competenze legislative delle regioni in materia di appalti e, pertanto, il sistema è stato realizzato per poter gestire in modalità telematica le procedure di gara aperte, ristrette e negoziate e svolgere le aste elettroniche.

L'avvio del sistema è stato quindi preceduto da un attento lavoro di adeguamento del sistema offerto dall'aggiudicatario della gara in modo da renderlo aderente e corrispondente alle nuove disposizioni contenute nella Direttiva 18/2004 e nel D.Lgs. 163/2006.

Per le attività di analisi, adeguamento e messa in produzione del sistema è stato creato un gruppo di lavoro interdisciplinare composto da personale della Regione Toscana proveniente dall'area informatica, legale e organizzativa.

Per la realizzazione del sistema è stato svolto un lavoro di analisi sulle fasi delle procedure di gara iniziando dalla procedura aperta la quale è stata segmentata per poter individuare quali parti del processo di gara possono essere dematerializzate e i vari passi della procedura e le attività che devono essere svolte dall'amministrazione per predisporre e caricare la gara sul sistema e dalle imprese per predisporre e inviare l'offerta.

In prima battuta il sistema è stato predisposto per gestire le gare di forniture e servizi; quindi nel 2008 è stato implementato per gestire le procedure di gara relative ai lavori e, infine, nel 2010 per gestire le gare di affidamento dei servizi di progettazione.

Nella fase di implementazione del sistema, per condividere le specifiche di funzionamento sono stati inoltre coinvolti soggetti di vari enti toscani con specifica esperienza nella predisposizione di appalti pubblici (Comuni di Livorno, Firenze e Pisa, Provincia di Firenze, Comunità montana del Mugello); attualmente un gruppo di lavoro composto da rappresentanti dei vari soggetti utilizzatori del sistema opera in modo permanente per condividere gli aggiornamenti, gli adeguamenti alle modifiche normative di rilievo e le implementazioni del sistema.

La partecipazione degli enti locali, avviata per la realizzazione dei moduli di gestione delle gare di lavori pubblici, e la loro esperienza costituisce un apporto importante per la realizzazione e aggiornamento del sistema in quanto lo stesso così risulta rispondente alle esigenze dei vari enti che lo utilizzano.

L'avvio dell'utilizzazione del sistema è avvenuto in modo graduale nei primi mesi del 2007. La Regione Toscana ha iniziato ad utilizzare il sistema effettuando gare intera-

mente telematiche per l'acquisto di forniture e servizi per l'area dei sistemi informativi. Nel periodo tra ottobre 2006 e giugno 2007, è stata condotta sul sistema una fase di sperimentazione effettuando circa 10 procedure di gara in forma aperta e ristretta di importo quasi tutte superiori alla soglia comunitaria e un'asta elettronica per la contrazione di un mutuo di 400.000.000 di euro.

Durante questo periodo è stato possibile affinare ulteriormente le funzionalità del sistema sia dal lato amministrazione che dal lato imprese in relazione alle situazioni che si verificavano nell'utilizzazione della procedura.

Progressivamente, dalla metà del 2007, l'utilizzo del sistema START è stato esteso a tutte le procedure di gara di forniture e servizi svolte dagli uffici regionali e dal 2010 tutte le gare vengono esclusivamente effettuate in modalità telematica.

Dal 2008 l'uso del sistema è stato inoltre esteso alle amministrazioni locali che, volontariamente, hanno aderito al progetto.

Nell'attività di diffusione sul territorio riveste particolare importanza l'avvio delle istanze del sistema START destinate ai tre ESTAV regionali (Enti per i Servizi Tecnico-Amministrativi di Area Vasta). Gli ESTAV svolgono, quali centrali di committenza, procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi in ambito sanitario per tutto il territorio regionale. Questa attività è iniziata gradualmente nel 2009 e, ad oggi, a differenza di quanto avvenuto per gli uffici regionali, l'uso delle procedure telematiche convive con le procedure tradizionali cartacee.

Parallelamente all'avvio di START presso gli ESTAV, la Regione Toscana ha realizzato una istanza per le Aziende Sanitarie Locali toscane, attraverso la quale le stesse Aziende svolgono gare di lavori pubblici.

Nel 2009, stanti il crescente utilizzo e la positiva risposta da parte degli enti del territorio, la Regione Toscana, sfruttando una opzione prevista nella gara svolta, ha acquistato i codici sorgenti del sistema in modo da valorizzare gli investimenti fatti e futuri per lo sviluppo del sistema. Ciò ha comportato un notevole sforzo finanziario necessario però per non disperdere quanto già realizzato con la scadenza del contratto in corso. A seguito di tale acquisto, la piattaforma è stata installata presso il data center regionale (TIX), garantendo un maggiore controllo sull'operatività del sistema e sulla realizzazione delle nuove funzionalità.

Nel secondo semestre del 2010, la Regione Toscana ha indetto una procedura aperta per l'individuazione del soggetto gestore del sistema START e, nel gennaio 2011, è stato stipulato il contratto con la società I-Faber SpA quale gestore del sistema. Attualmente il soggetto gestore provvede all'assistenza ai concorrenti, alla manutenzione correttiva, allo sviluppo degli adeguamenti software legati a modifiche legislative ed allo sviluppo di nuove funzionalità.

Il gestore fornisce inoltre a tutti gli enti toscani il supporto tecnico e organizzativo nella fase di avvio all'utilizzo del sistema; questa ultima attività rappresenta un elemento

particolarmente apprezzato dagli enti toscani utilizzatori ed un punto di forza nella graduale diffusione del sistema sul territorio.

L'avvio all'utilizzo del sistema telematico per lo svolgimento di gare di appalto necessita di una notevole attività propedeutica di revisione delle procedure operative e della documentazione utilizzata per lo svolgimento delle gare; in questa fase, così come nella successiva di svolgimento delle prime gare, si rivela essenziale la disponibilità in loco di soggetti esperti sia delle funzionalità del sistema che delle problematiche normative in grado di assistere e guidare il personale dell'ente.

Il protocollo d'intesa con le Associazioni di categoria

La Regione Toscana ha evidenziato dal 2006 nei propri atti di programmazione l'importanza dell'e-procurement per la semplificazione dei processi e delle procedure nelle PA toscane e ha previsto azioni rivolte alla diffusione nelle amministrazioni aggiudicatrici dei sistemi e strumenti telematici per gli acquisti di forniture e servizi e per l'affidamento di lavori pubblici; al tempo stesso ha previsto azioni per promuovere la conoscenza e l'utilizzo degli strumenti di e-procurement da parte delle imprese al fine di favorire lo sviluppo del tessuto economico e produttivo regionale.

In questo contesto si inserisce il protocollo di intesa approvato dalla Giunta Regionale, con il quale la Regione Toscana e le Associazioni di categoria si impegnano a collaborare per diffondere la conoscenza e l'utilizzo da parte delle imprese degli strumenti di e-procurement.

La Regione Toscana ha ritenuto di avvalersi del ruolo strategico delle Associazioni di categoria come tramite per coinvolgere le imprese del territorio nei processi di approvvigionamento di forniture e servizi delle PA. Nell'ambito della collaborazione con le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale, il protocollo di intesa stabilisce le attività che Regione Toscana e le Associazioni si impegnano a porre in essere per assistere le imprese nella fase di abilitazione al mercato elettronico, diffondere la conoscenza di START e organizzare congiuntamente convegni e seminari di formazione e informazione sugli strumenti di e-procurement.

La Regione Toscana ha destinato un contributo a favore delle Associazioni/Federazioni firmatarie (Confindustria Toscana, CNA Toscana, Confartigianato Imprese Toscana, Confcommercio Toscana, Confapi Toscana, Confcooperative Toscana) per la realizzazione, negli anni 2010 e 2011, del progetto da erogare in relazione agli obiettivi realizzati. Le Associazioni si sono impegnate a svolgere attività di supporto e assistenza operativa sugli strumenti di e-procurement a favore delle imprese toscane attraverso gli sportelli attivi presso le articolazioni territoriali delle Associazioni. L'elenco degli sportelli è pubblicato sul sito dedicato a START (www.e.toscana.it/e-toscana/it/start.wp).

L'avvio del progetto è stato preceduto da una fase di formazione degli addetti agli sportelli individuati dalle Associazioni sul territorio regionale.

A conclusione della formazione, le Associazioni hanno presentato i piani operativi per l'attuazione del protocollo. Le attività di promozione e supporto sono state avviate dal maggio del 2010. A partire da quest'anno, presso le articolazioni territoriali dove sono attivi gli sportelli, gli operatori economici possono ricevere informazioni sulle funzionalità di START e ricevere assistenza per le attività necessarie all'abilitazione sul mercato elettronico.

Nel primo anno di attuazione del protocollo, gli sportelli sono diventati un valido strumento per favorire la conoscenza e la capacità di utilizzo dei sistemi di e-procurement da parte delle imprese toscane sia per la partecipazione alle gare in modalità telematica sia per l'inserimento dei loro listini sul mercato elettronico.

Considerati i risultati realizzati nel primo periodo di attuazione, la Regione Toscana in accordo con le Associazioni ha prorogato la durata del protocollo fino a tutto il 2012.

Le principali caratteristiche del sistema

Il sistema START è in grado di gestire qualsiasi procedura di acquisto (procedura aperta, ristretta e negoziata) dalla fase di pubblicazione dei documenti di gara alla fase di aggiudicazione definitiva della stessa e le aste elettroniche.

START permette la gestione totalmente automatizzata di procedure di acquisto con criteri di aggiudicazione basati sul prezzo più basso e sull'offerta economicamente più vantaggiosa; il sistema permette inoltre di svolgere gare di appalto per qualsiasi tipologia (forniture, servizi, lavori pubblici e servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria).

Nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, laddove nel bando siano previsti criteri di valutazione automatici per il calcolo del punteggio (criteri quantitativi), è possibile definire delle apposite maschere dove i concorrenti inseriscono le quantità offerte; in fase di apertura delle buste il sistema è in grado di assegnare automaticamente per ciascun criterio quantitativo il rispettivo punteggio ad ogni concorrente.

Sempre nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'ente che pubblica una gara ha la più ampia libertà di scelta nella suddivisione del punteggio complessivo e può utilizzare una qualunque delle formule previste dal Regolamento di attuazione del D.Lgs 163/2006; il sistema, sulla base della formula scelta, provvede a calcolare automaticamente il punteggio di ogni offerta economica. Il sistema provvisto inoltre di meccanismi di controllo della soglia di anomalia attraverso

l'applicazione delle formule matematiche previste dalla normativa vigente e di esclusione automatica.

Tutte le comunicazioni fra stazione appaltante e concorrenti possono essere effettuate utilizzando le funzionalità del sistema START.

Il sistema permette di pubblicare tutta la documentazione di gara e di gestire le richieste di chiarimenti dei concorrenti nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e parità di trattamento; tutte le risposte alle richieste pervenute sono infatti rese visibili sul sistema a tutti i concorrenti evitando qualsiasi forma di comunicazione alternativa (fax, telefono, mail personali)

Ogni concorrente registrato dispone di uno spazio apposito dove può consultare le comunicazioni a lui inviate; attraverso tale spazio il concorrente può inoltre inviare comunicazioni alla stazione appaltante.

Il sistema START è stato di recente fornito di una nuova funzionalità che permette di interfacciarlo con i sistemi di PEC (Posta Elettronica Certificata) dei vari enti permettendo la dematerializzazione delle comunicazioni di gara e consentendo notevoli risparmi in termini di tempi e costi di invio. L'uso della PEC quale mezzo di comunicazione rispetta le indicazioni previste all'art. 77 comma 5 del D.Lgs 163/2006. Il sistema è strutturato in modo da garantire sempre il rispetto della segretezza delle offerte presentate.

Le buste vengono aperte in rigida sequenza (amministrativa, tecnica economica) e, in caso di esclusione di un concorrente in qualunque fase non è possibile accedere alla documentazione contenuta nelle buste ancora da aprire.

L'accesso al sistema avviene attraverso username e password o, in alternativa, attraverso l'uso di certificati di autenticazione digitale.

La documentazione richiesta ai concorrenti deve essere firmata digitalmente da questi ultimi ed depositata in forma criptata in appositi archivi non accessibili né agli utenti né agli amministratori del sistema.

Tutte le attività svolte ad ogni livello sul sistema da ogni tipologia utente vengono tracciate in opportuni file di log riportando varie informazioni quale data ed ora, identificativo dell'utente e tipo di attività svolta.

Gli utenti sono classificati in base a ruoli predefiniti e, per ciascun ruolo, è possibile definire le funzionalità che sono rese disponibili.

Al fine di facilitare l'operatività delle imprese e garantire il più alto livello di partecipazione alle gare è stato realizzato un indirizzario dei fornitori unico per tutte le istanze START; in tal modo si facilitano le comunicazioni sulle gare pubblicate e si riducono le operazioni di registrazione ai concorrenti. Attualmente risultano iscritte all'indirizzario regionale oltre 7.500 imprese.

La Regione Toscana, in accordo con gli enti utilizzatori, cura la definizione e la realizzazione delle nuove funzionalità e gli adeguamenti normativi che vengono messi gratui-

tamente a disposizione di tutti gli enti utilizzatori; questa gestione coordinata assicura a tutti gli enti utilizzatori un costante e veloce adeguamento del sistema alle novità legislative e permette loro di essere costantemente informati su tutte le novità normative.

Il sistema START è stato tuttavia progettato e realizzato seguendo il principio della modularità in modo da permettere a ciascun ente utilizzatore la completa autonomia operativa e gestionale.

Nel sistema START è inoltre presente la funzione di “negoziò elettronico” che consente la gestione interamente telematica dell'adesione ai contratti aperti previsti dalla L.R. 38/2007.

Questo modulo aggiuntivo permette di automatizzare le attività connesse allo svolgimento, da parte della Regione Toscana, del ruolo di centrale di committenza, così come è previsto per gli appalti di interesse generale dalla normativa vigente.

L'utilizzo del sistema nel territorio toscano

Nel corso degli anni l'uso del sistema START è andato sempre aumentando sia per numero di enti aderenti al progetto che per numero di gare svolte e importo del transato.

Attualmente il sistema, oltre che da Regione Toscana, è utilizzato dai tre ESTAV che si occupano di acquisti in ambito sanitario, da diverse Aziende Sanitarie Locali e dagli enti ed agenzie dipendenti dalla Giunta Regionale.

Sul territorio toscano il sistema inoltre è attualmente utilizzato da 6 Comuni medio grandi, 1 Provincia e 8 raggruppamenti di Comuni che utilizzano il sistema in forma associata.

Nel 2011 sono state complessivamente svolte 622 gare per un importo totale posto a base di gara di circa 375 milioni di euro. In particolare la Regione Toscana, nel corso del 2011, ha effettuato 36 gare per un importo posto a base di gara di oltre 115 milioni di euro.

Nei primi sei mesi del 2012 sono già state svolte complessivamente 205 gare per un importo posto a base di gara di circa 130 milioni di euro. La Regione Toscana in questo periodo ha svolto 20 gare per un importo posto a base di gara di oltre circa 5.700.000 euro.

Tutti gli enti che utilizzano il sistema START sono indicati nel sito www.e.toscana.it/start ed è presente un link a ciascuna istanza. Nello stesso sito è inoltre presente la documentazione sul sistema e sulle attività di supporto.

4.2 L'ESPERIENZA DI CONSIP: IL SISTEMA "E-PROCUREMENT"

La fase "Oracle Suite"

L'esperienza di Consip nell'ambito delle procedure telematiche di acquisto è iniziata nel 2002, quando, a seguito di una gara per l'affidamento dello sviluppo, della realizzazione e della gestione in full outsourcing dei sistemi telematici a supporto dell'approvvigionamento di beni e servizi, venne realizzato sulla piattaforma software di commercio elettronico "Oracle Suite" il primo sistema di e-procurement per le PA. La suddivisione della gara in due lotti diede origine alla realizzazione di due sottosistemi distinti - seppur tecnologicamente affini - e fortemente personalizzati in considerazione della specificità dei servizi erogati da Consip; il primo dedicato ad un mercato elettronico per gli acquisti di beni e servizi attraverso funzionalità di richieste di preventivo originate durante la consultazione di cataloghi e di ordini d'acquisto; il secondo dedicato agli acquisti on-line a fronte di convenzioni e alle gare telematiche.

Il modulo relativo alle gare telematiche fu realizzato in accordo a quanto dettato dal D.P.R. 101/2002 e consentiva l'espletamento di diverse tipologie di gare ottenibili combinando le possibili modalità di negoziazione (aperta e a buste chiuse) con i differenti criteri di aggiudicazione (al prezzo più basso e all'offerta economicamente più vantaggiosa).

Per ognuna delle possibili tipologie di gara derivanti dalla combinazione tra modalità di negoziazione e criteri di aggiudicazione, il sistema consentiva di espletare le gare telematiche applicando una delle diverse regole di svolgimento della fase di presentazione delle offerte disponibili:

- round unico;
- due round;
- round multipli di numero indefinito ma limitato;
- round multipli di numero indefinito e illimitato.

Nel settembre del 2002 fu bandita la prima gara telematica per la fornitura di video-proiettori e servizi connessi, finalizzata a stipulare con l'aggiudicatario una convenzione ex art. 26 L.88/1999 (Legge Finanziaria 2000). La gara fu aggiudicata a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, attraverso un sistema di gara telematica a round multipli, in numero non predefinito.

Era prevista inoltre la generazione automatica dei report di fine negoziazione, con il dettaglio delle operazioni e la segnalazione e delle offerte anomale pervenute.

Infine, era disponibile un servizio di posta elettronica utilizzato dai fornitori abilitati e dal Responsabile del procedimento che garantiva il recapito dei messaggi, la riservatezza e la sicurezza delle informazioni e che rappresentava lo strumento legalmente riconosciuto per l'invio di tutte le comunicazioni tra il Responsabile del procedimento e i fornitori.

Nel corso degli anni la piattaforma Oracle Exchange è stata costantemente personalizzata con l'inserimento di nuove funzionalità e l'arricchimento delle esistenti, sia per la necessità di adeguarla alla normativa che per rispondere alle esigenze di usabilità degli utenti, collegate al crescente utilizzo degli strumenti offerti.

Tra le personalizzazioni più significative, figurano quelle finalizzate all'espletamento di gare in ASP per la categoria merceologica "Farmaci".

Nel 2005, Consip ha acquistato la proprietà delle infrastrutture realizzando un CED dedicato al sistema di e-procurement presso locali della sede del Ministero dell'Economia e delle Finanze di Latina, mantenendo un modello di outsourcing dei servizi.

La fase "Pleiade"

Agli inizi del 2007, i cambiamenti del contesto normativo che richiedeva la realizzazione di nuovi strumenti di acquisto (D.Lgs. 163/2006 e relativo schema di regolamento), la necessità di una soluzione tecnologica maggiormente aperta e flessibile e il necessario adeguamento degli strumenti ai requisiti di accessibilità (legge "Stanca"), diedero avvio ad un'attività di analisi che portò all'acquisizione dei moduli "Gare", "Accordi Quadro" e "Mercato Elettronico" del software "Pleiade" e del relativo codice sorgente.

Il software consentiva ampi margini per il disegno di funzionalità e l'implementazione di esigenze specifiche anche in tempi ridotti.

Tale soluzione prevedeva anche un passaggio sostanziale ad un approccio di parziale insourcing delle attività di progettazione che implicarono nuove modalità organizzative e nuove figure professionali, necessarie per un maggior governo dello strumento.

Nell'ottobre del 2008, con la pubblicazione del bando di gara "Server", Consip iniziava la prima sperimentazione d'accordo quadro telematico con rinegoziazione per l'acquisto di forniture pubbliche.

La fase attuale: il nuovo sistema di "e-procurement" per gli acquisti pubblici

A partire dal 2009, Consip ha avviato un progetto di sviluppo di una vera e propria "versione 2" della piattaforma "Pleiade" che rispondesse all'esigenza di evoluzione della stessa.

Attività propedeutiche allo sviluppo della nuova release del sistema di e-procurement, sono state l'evoluzione delle infrastrutture esistenti e la migrazione dei dati.

Nell'espletamento di tali attività sono stati considerati come requisiti il massimo riutilizzo degli investimenti effettuati fino a quel momento come anche la flessibilità e scalabilità delle infrastrutture, in base al mutare delle esigenze di carico e di elaborazione.

Per poter ospitare le nuove infrastrutture è stato necessario un adeguamento e potenziamento del CED di Latina.

Inoltre, si connotava come cruciale la necessità di riduzione dei tempi di sospensione dei servizi per attività di change management che fu garantita dalla realizzazione di un ambiente di pre-produzione del tutto assimilabile all'ambiente di produzione e, quindi, specializzato anche per l'esecuzione di test prestazionali prima del rilascio in produzione di nuove release/funzionalità.

Nell'ambito delle nuove funzionalità si è proceduto con l'individuazione di 4 aree da sviluppare:

- area "Adesione";
- area "Cataloghi;
- area "Negoziazioni";
- area "Transazioni".

Nell'ambito di ciascuna area, sono stati individuati poi i servizi base, ritenuti indispensabili e non procrastinabili per il rilascio in esercizio del nuovo sistema e i servizi evoluti, ritenuti anch'essi indispensabili, ma caratterizzati dalla possibilità di rilascio graduale in maniera modulabile in funzione delle risorse a disposizione nel periodo 2011-2014.

L'area "Negoziazioni" costituisce un ambiente estremamente articolato, che consente di lanciare il confronto competitivo nell'ambito dei diversi strumenti d'acquisto, attraverso molteplici modelli di gara e criteri e algoritmi di aggiudicazione diversificati. Nel dettaglio l'ambiente ad oggi permette:

- la gestione di gare telematiche/smaturalizzate (per le PA e per Consip);
- la gestione di accordi quadro (per Consip);
- la gestione degli appalti specifici degli accordi quadro (per le PA);
- la gestione di richieste di offerta sul "MEPA" (Mercato Elettronico della PA);
- la gestione degli appalti specifici sui Documenti programmatici per la sicurezza (per le PA e Consip);
- la gestione di aste elettroniche (per le PA e Consip).

Nella gestione delle gare smaturalizzate, il sistema consente alla stazione appaltante un margine di personalizzazione e configurazione del procedimento estremamente elevato.

E' possibile infatti espletare procedure sopra e sotto la soglia comunitaria, aperte e negoziate, con criteri di aggiudicazione al prezzo più basso e all'offerta economicamente più vantaggiosa attraverso la scelta di una delle formule di aggiudicazione previste dal Regolamento di attuazione del D.Lgs 163/2006.

L'acquisizione degli elementi di offerta relativamente sia al profilo soggettivo dell'impresa, sia alle caratteristiche tecniche della fornitura, sia al prezzo avviene in modalità esclusivamente telematica.

La procedura di partecipazione ad una gara smaterializzata infatti prevede l'invio del documento di partecipazione congiuntamente al documento di offerta economica e dell'eventuale documento di offerta tecnica. Tali documenti vengono generati automaticamente dal sistema sulla base degli standard stabiliti all'atto dell'impostazione dell'impianto di gara e sulla base dei dati inseriti dal partecipante.

Tutte le informazioni anagrafiche contenute nel documento di partecipazione, le dichiarazioni rese relativamente ai requisiti richiesti dal Codice dei Contratti (situazioni di controllo ex art. 2359 C.C., situazione personale rilevante ai fini della partecipazione, ecc.) e ad eventuali requisiti specifici richiesti dal bando, vengono memorizzati, con la possibilità di riuso in caso di partecipazione a iniziative successive.

Nel caso di imprese aggiudicatrici di gare smaterializzate, è prevista una funzione di gestione on line del profilo delle stesse, che consente la modifica dei dati e il rinnovo delle dichiarazioni rilasciate in fase di partecipazione ad una gara.

E' inoltre prevista la gestione di ulteriori eventuali documenti aggiuntivi, richiesti ai partecipanti e definiti all'atto dell'impostazione dell'impianto di gara.

Per ogni singolo documento è possibile definire alcuni parametri sulla base dei quali il Sistema effettua dei controlli, al fine di assicurare la completezza e la congruenza delle offerte.

Tutti i documenti firmati digitalmente, quando caricati a sistema dai concorrenti, sono sottoposti automaticamente a verifica attraverso apposito servizio richiamabile anche durante la fase di valutazione delle offerte da parte della Commissione per ulteriori verifiche.

Il sistema consente inoltre la firma congiunta dei documenti.

Per quanto riguarda il "dialogo" tra stazione appaltante e concorrenti, avviene interamente on line, attraverso l'area "Comunicazioni" del sistema, riconosciuta come unico canale ufficiale di comunicazione, che consente anche l'invio di richieste dei chiarimenti entro i termini stabiliti dal bando.

Anche le fasi di esame delle offerte, incluse le sedute pubbliche, avvengono per via telematica, fino all'aggiudicazione della gara, attraverso una sequenza rigida di apertura delle buste che garantisce in ogni momento la segretezza delle offerte.

Il sistema, sulla base dell'impianto di gara definito, procede automaticamente con l'attribuzione del punteggio e con la definizione della graduatoria, gestendo anche l'attribuzione di punteggio discrezionale, se previsto, ed eventuali esclusioni.

Nell'ambito del progetto di sviluppo della piattaforma, si è proceduto considerando anche la potenzialità di riuso che la piattaforma stessa avrebbe potuto consentire. Nel quadro delle diverse modalità, si è delineato come percorribile il riuso in ASP (Application Service Provider), in cui le PA utilizzano le funzionalità della piattaforma del programma, accedendo dalle proprie sedi e in base a livelli di servizio definiti; l'utilizzo può essere facilitato da servizi di formazione, supporto e assistenza alle PA utenti.

Tale approccio è indirizzato a soddisfare le esigenze delle PA interessate all'utilizzo delle funzionalità offerte dalla nuova piattaforma e-procurement per proprie procedure di acquisto (es. gare smaterializzate, ordini da cataloghi personalizzati) che non intendono sostenere l'onere della realizzazione e gestione di un proprio sistema IT. In tale direzione, ad oggi ha preso avvio una prima fase di sperimentazione attraverso l'effettuazione di gare pilota di PA "campione", al fine di definire nel dettaglio le modalità esecutive del servizio a regime e i requisiti di intervento sulla piattaforma, ai fini del miglioramento dell'usabilità e la gestione di nuovi profili utente.

4.3 L'ESPERIENZA DEL COMUNE DI REGGIO EMILIA: IL SISTEMA "GARESENZACARTA"

L'idea progettuale

In attuazione di un progetto applicativo sperimentale, il Comune di Reggio Emilia ha messo a punto il sistema "GareSenzaCarta" ponendo particolare attenzione sia all'usabilità (caratteristica fondamentale di un sistema web), sia all'utilizzo di strumenti informatici di libero accesso, legalmente riconosciuti, quali la PEC e la firma digitale. L'utente/concorrente trova sulla sua "scrivania virtuale" l'agenda organizzata dalla stazione appaltante per ogni processo di gara, con scadenze ed adempimenti per partecipare. Il sistema è dotato di "alert" automatici, che informano il concorrente del suo stato relativamente ad una procedura di gara, in modo da rendere un servizio di "memo/segreteria" sulle scadenze.

I punti cardine del sistema sono i seguenti:

- trasparenza assoluta dei passaggi di gara;
- controlli puntuali su tempi e dati del bando e procedure negoziate;
- sicurezza dei dati veicolati nelle gare ("cripting" dei documenti);
- eliminazione del cartaceo e firma digitale dei documenti;
- comunicazioni via web Comune/Impresa automatizzate e gestite tramite PEC.

Altri elementi qualificanti il progetto sono:

- l'archiviazione dei fascicoli di gara (l'eliminazione dei documenti cartacei, con la conservazione digitale comporta risparmi in termini di costi (gli archivi cartacei sono molto onerosi) e in termini di spazi da gestire);
- l'usabilità e duttilità del sistema (esso può essere "agganciato" a qualsiasi gestionale - database di gestione della realizzazione di opere pubbliche, database di gestione degli approvvigionamenti, albi fornitori, elenchi ditta, ecc. - in dotazione alla stazione appaltante senza che si debba modificare la prassi lavorativa);
- la coerenza del processo a tutte le fasi dettate dalla normativa, sia per quanto ri-

guarda gli adempimenti della pubblica amministrazione sia dei concorrenti/appaltatori

Il progetto “GareSenzaCarta” nasce, altresì, quale buona pratica per il rispetto dell’ambiente, attraverso:

- azzeramento dei consumi di carta;
- azzeramento dei consumi di toner per stampanti o fotocopiatrici;
- forte riduzione dei consumi di carburante necessari per spostamenti;
- azzeramento della produzione di rifiuti;
- riduzione dei consumi di energia.

Per questo è stato elaborato un sistema di calcolo per un percorso di “carbon neutrality”, che prevede un processo di azzeramento di consumo di CO₂, qualificando il “processo di gara verde” con l’acquisto di crediti di riforestazione per compensare il consumo residuo di CO₂ del processo di gara digitalizzato. L’idea è di certificare i “processi amministrativi verdi”, ampliando così il concetto più usuale di “acquisto verde”.

Il progetto “GareSenzaCarta” persegue i seguenti obiettivi specifici:

- semplificare e standardizzare le procedure di gara e il dialogo tra pubblica amministrazione e imprese;
- garantire la massima trasparenza, accessibilità e leggibilità delle procedure amministrative;
- ridurre gli oneri amministrativi per le imprese;
- avvicinare la pubblica amministrazione alle esigenze delle imprese;
- concretizzare un risparmio di risorse economiche, umane e di tempo per la pubblica amministrazione e le imprese, con conseguente accrescimento dell’efficacia ed efficienza e recupero di produttività (si stima una riduzione fino all’80% dei tempi e fino al 90% dei costi);
- limitare l’emissioni di CO₂ generando benefici per l’ambiente, attraverso la “non produzione” e quindi il “non smaltimento” di materiali cartacei;
- neutralizzare-compensare le emissioni residue (assai limitate) di CO₂ generate dalle procedure gestite con il sistema “GareSenzaCarta”, aderendo a progetti di acquisto crediti per la riforestazione di parchi;
- indurre/educare a comportamenti ecocompatibili sia i dipendenti pubblici sia i cittadini/utenti.

Il buon successo di utilizzo del sistema presuppone condivisione degli strumenti ed alfabetizzazione degli utilizzatori. A partire da dicembre 2010 sono stati organizzati incontri finalizzati all’obiettivo di fare “cultura” su questi nuovi strumenti e servizi digitali alle imprese partecipanti alle gare e coinvolgendo le Associazioni di categoria e le Parti Sociali.

Il nuovo processo dematerializzato

Il nuovo sistema prevede una prima fase di applicazione per le sole procedure negoziate (ad invito) di lavori pubblici, ed una successiva graduale digitalizzazione di tutti i processi di gara.

Il sistema "GareSenzaCarta" è uno strumento informatico che virtualizza le azioni del processo di gara, creando un ambiente di lavoro virtuale sia per la stazione appaltante sia per il concorrente, che dialogano in sicurezza.

Il sistema, temporalizzando tutte le fasi e le azioni del processo di gara, sia per la parte PA sia per la parte concorrente, gestisce in sintesi, per la procedura negoziata:

- dalla fase della spedizione della lettera d'invito alla stipula del contratto sottoscritto con firma digitale;
- dalla presa visione degli elaborati all'invio del plico contenente l'offerta;
- dalla seduta di gara alla aggiudicazione definitiva;
- il contratto firmato digitalmente.

Gli attori del processo - committente e impresa - elaborano i documenti di gara come in una gara tradizionale cartacea caricandoli sul sistema firmati/criptati con firma digitale e compressi in un unico archivio "zip". Un marcatore temporale permette al sistema di "blindare" fasi delicate sotto il profilo giuridico come la scadenza della presentazione delle offerte, garantendo la massima sicurezza della ricezione dei plichi. Allo stesso modo sono mappate tutte le scadenze proprie del processo di gara.

La conservazione digitale permette di gestire on line anche l'accesso agli atti di gara. I dati registrati nella piattaforma possono essere resi in termini di reportistica ed essere rielaborati per indagini statistiche. Inoltre il sistema è compatibile ed integrabile con i sistemi gestionali in uso per il monitoraggio degli interventi di lavori pubblici e degli approvvigionamenti dell'ente.

La soluzione, inoltre, contempla la gestione di documenti soggetti a vincoli di segretezza dettati dalla normativa in materia e da pericoli reali di compromissione da parte di terzi dall'altro. Per questo motivo si è utilizzata la cifratura a chiave asimmetrica integrata al browser dell'utente tramite componenti sviluppati ad hoc in tecnologia open source. In questo modo sui server non sono mai presenti file riservati non criptati. La PA detiene la chiave di accesso a tali dati inserita nella "smart card" del responsabile di gara. Il sistema "GareSenzaCarta" utilizza la firma digitale e la cifratura/decifratura dei documenti utilizzando l'algoritmo a chiave asimmetrica RSA.

Tavoli "Committenze-Imprese"

La "rete" dei partecipanti

Oltre a FORUM PA e a TEROTEC, aderiscono ai Tavoli di lavoro "Committenze-Imprese" dirigenti e referenti dei seguenti soggetti rappresentativi del mercato:

Associazioni delle PA

- ANCI IFEL Associazione Nazionale Comuni Italiani
- ANDIGEL Associazione Nazionale Direttori Generali Enti Locali
- ITACA Istituto per l'Innovazione e la Trasparenza degli Appalti - Associazione Federale delle Regioni e delle Province Autonome
- FARE Federazione Associazioni Regionali Economi e Proveditori della Sanità
- FEDERSANITÀ
- FIASO Federazione Italiana Aziende Sanitarie e Ospedaliere
- UPI Unione Province d'Italia

PA, Società pubbliche, Fondazioni

- AVCP Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture
- Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Regione Marche
- Regione Puglia
- Regione Umbria
- Provincia di Genova
- Provincia di Napoli
- Provincia di Roma
- Provincia di Treviso
- Comune di Bologna
- Comune di Modena
- Comune di Reggio Emilia
- Comune di Rimini
- Comune di Roma
- Azienda USL di Frosinone
- Azienda USL di Modena
- Azienda USL di Teramo
- Azienda Ospedaliera Policlinico Federico II Napoli
- ENEA
- INPS
- Enasarco
- Inarcassa
- Intercenter ER - Regione Emilia Romagna
- ATER Roma
- Università di Bologna
- Università di Modena e Reggio Emilia
- Università di Napoli Federico II
- Università di Roma La Sapienza
- Università di Roma 3
- Università di Salerno
- Politecnico di Milano
- ANAS spa
- ASUB spa - Provincia di Napoli
- Pubbliservizi spa - Provincia di Catania
- SUA Provincia di Crotone
- Autostrade Service spa
- Agenzia del Demanio
- CONSIP spa
- EUR spa
- Poste Italiane spa
- RFI Rete Ferroviaria Italiana spa
- Tecnoborsa scpa

Associazioni delle imprese

- TALIS Tavolo Interassociativo Imprese dei Servizi
- AFED Federazione Associazioni di Filiera Settore Pulizia Professionale e Igiene Ambientale
- AGESI Associazione Imprese di Facility Management ed Energia
- ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili
- ASSOIMMOBILIARE Associazione dell'Industria Immobiliare
- CONFINDUSTRIA SERVIZI INNOVATIVI - Comitato Area Servizi Integrati Immobili e Infrastrutture
- FISE ANIP Associazione Nazionale Imprese di Pulizia e Servizi Integrati
- LEGACOP SERVIZI
- ONBSI Organismo Nazionale Bilaterale Servizi Integrati



Tavoli "Committenze-Imprese"

Imprese sostenitrici

- CNS sc
- Cofely Italia spa
- Guerrato spa
- Simtek spa
- Siram spa



Consulting Partner

- Studio Legale Leone Avvocati Associati
- Storchi Consulting - A+ Network



Media Partner

- Rivista FMI Facility Management Italia



PATRIMONI PA net è un'iniziativa di FORUM PA & TEROTEC

Progetto scientifico & supervisione tecnica

TEROTEC

Organizzazione, comunicazione & sponsoring

FORUM PA

Presidenza

Dott. Carlo Mochi Sismondi, Dott. Franco Tumino

Direzione Scientifica

Prof. Arch. Silvano Curcio

Coordinamento generale Tavoli

Dott. Massimiliano Roma, Arch. Maria Laura Simeone

Coordinamento istituzionale Tavoli

AVCP: Dott. Adriana Cimino, Dott. Lorenza Ponzone, Ing. Filippo Romano

Coordinamento tecnico Tavoli

ITACA: Dott. Ivana Malvaso, Arch. Silvia Risso, Arch. Claudio Tomasini

TAIIS: Ing. Vincenzo Albonico, Avv. Sandra Fogli, Dott. Giuseppe Gherardelli

PATRIMONI PA net: Avv. Paola Conio, Ing. Enzo Scudellari, Dott. Marco Storchi

Banca dati documentazione tecnica

Arch. Manuela Balducci

Comunicazione & servizi web

Dott. Michela Stentella



FORUM PA (www.forumpa.it) è una società che promuove l'incontro e il confronto tra Pubblica Amministrazione, imprese e cittadini sui temi chiave dell'innovazione attraverso la creazione e l'animazione di community e l'organizzazione di eventi, tavoli di lavoro e giornate di formazione. Nell'ambito delle sue molteplici attività FORUM PA organizza anche la Mostra Convegno che da quest'anno si terrà al Palazzo dei Congressi a Roma: la XXIV edizione è in calendario da martedì 28 a giovedì 30 maggio 2013.



TEROTEC (www.terotec.it), associazione fondata nel 2002, è il "laboratorio tecnologico-scientifico" di riferimento nazionale per la promozione, lo sviluppo e la diffusione della cultura e dell'innovazione nel mercato dei servizi integrati di gestione e valorizzazione per i patrimoni immobiliari e urbani. Le attività istituzionali di TEROTEC hanno come destinatari tutti i soggetti pubblici e privati che operano e/o hanno interesse in questo nuovo importante mercato.



I **"Quaderni di lavoro 2012"** di Patrimoni PA net intendono mettere a disposizione di PA e imprese un corredo condiviso di analisi e di proposte incentrate su un tema cruciale per il mercato dei servizi per i patrimoni pubblici: il sistema di governo e di gestione delle gare di appalto. Ciò puntando a fornire concreti contributi in termini tanto di "problem setting" quanto di "problem solving" in particolare rispetto a due specifiche istanze-chiave: la razionalizzazione e l'economicità dei processi di gara; la qualità e la qualificazione delle strumentazioni e delle competenze progettuali. I contenuti dei "Quaderni di lavoro 2012" sono il frutto dell'attività svolta dai Tavoli "Committenze-Imprese" ai cui lavori partecipano qualificati rappresentanti di PA, imprese e università, sotto la direzione scientifica di Patrimoni PA net e con il coordinamento di tre soggetti-chiave del mercato: AVCP, Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici; ITACA, Istituto per l'Innovazione e la Trasparenza degli Appalti - Associazione Federale delle Regioni e delle Province Autonome; TAILS, Tavolo Interassociativo delle Imprese dei Servizi.

PATRIMONI PA net è il laboratorio costituito da FORUM PA e TEROTEC con il duplice ruolo di "motore di saperi" e di "catalizzatore della partnership pubblico-privato" nel mercato dei servizi di gestione e valorizzazione per i patrimoni immobiliari e urbani pubblici. La rete dei partecipanti alle attività del laboratorio è composta dai principali operatori del settore: PA centrali e locali, associazioni delle PA, imprese, associazioni di imprese, centri studi universitari.