

# CAPITOLO NONO

## LA PROVINCIA DI CROTONE NELL'ATTUAZIONE DEL PIANO DI E-GOVERNMENT

### 9.1 Le linee strategiche di azione

#### *Premessa*

Per favorire l'accesso dei cittadini alle Amministrazioni Pubbliche, negli ultimi anni si sono sviluppati un numero sempre crescente di siti Internet istituzionali. Il cittadino italiano ha mostrato un interesse particolare nella navigazione in questi siti, che sono attualmente circa 2000: si è passati nel 2001 da poco più di 500.000 navigatori agli oltre 3.700.000 visitatori unici rilevati a dicembre 2001, posizionando i siti governativi e no-profit fra i primi posti nella classifica delle tipologie di sito visitate.

Nell'ottica di facilitare la ricerca dei cittadini, spesso confusi dai diversi acronimi delle Amministrazioni dello Stato, garantire la sicurezza e l'affidabilità delle informazioni, ed attribuire un forte carattere istituzionale, il Ministro per l'innovazione e le tecnologie ha reso attivo e registrato il dominio di secondo livello *.gov.it*.

L'attivazione del dominio di secondo livello, accompagnata da una serie di linee guida, per la realizzazione di siti da parte delle Amministrazioni dello Stato, risponde all'esigenza di dare chiarezza ed omogeneità al settore, nonché di certificare il carattere istituzionale del sito stesso. Per aiutare le Amministrazioni nella realizzazione e nel miglioramento dei loro siti, è in corso di emanazione una **direttiva** a firma del Presidente del Consiglio, che indica le linee guida da rispettare per accedere al dominio *.gov.it*. Queste linee guida definiscono gli standard minimi di qualità per i principali aspetti di ogni sito governativo. Tutti i siti Internet pubblici dovranno prevedere, accanto al riconoscimento tradizionale tramite nome utente e *password*, anche il riconoscimento attraverso la Carta di Identità Elettronica e la Carta Nazionale dei Servizi.

In questa ottica, a partire dal 2002, la Provincia di Crotone ha inteso sviluppare un nuovo modo di lavorare ed una nuova visione dei rapporti tra Pubblica Amministrazione, cittadini ed imprese, che recepisca la spinta al cambiamento in atto nella nostra società, richieda minori vincoli burocratici e fornisca maggiore supporto e stimolo per lo sviluppo economico e sociale del territorio crotonese.

L'obiettivo è dotare l'Amministrazione Provinciale ed il suo territorio, di metodologie, tecnologie e strumenti, che consentano di affrontare meglio le necessita' di governo, cioe' di capacita' di gestire gli eventi in un contesto in rapida evoluzione, e forniscano la possibilita' di offrire nuovi e migliori servizi, basati su sistemi digitali.

Sara' cosi' possibile rispondere all'esigenza, espressa in termini sempre piu' pressanti dai cittadini e dalle imprese, di nuovi e piu' funzionali servizi offerti da una Pubblica Amministrazione che deve iniziare il cammino di una radicale trasformazione.

Il quadro normativo, sul quale costruire l'innovazione è fornito dalla recente emanazione del Testo Unico sulla documentazione Amministrativa<sup>1</sup>, comprende oggi sia leggi miranti alla razionalizzazione delle strutture pubbliche, sia norme che snelliscono e semplificano i processi amministrativi<sup>2</sup>.

Il quadro è completato, sotto il profilo tecnologico ed organizzativo, dalle iniziative intraprese a livello europeo (Piano Prodi per l'E\_Europe)<sup>3</sup>, dal Piano d'azione del Governo per l'e-Government<sup>4</sup>, che il Governo Italiano ha approvato il 23 Giugno 2000, sviluppa i concetti di base del Governo elettronico, calandoli nella realta' organizzativa e strutturale del territorio crotonese, caratterizzato da un'estrema varieta' delle situazioni sul lato dimensionale (accanto al Comune Capoluogo della Provincia, si collocano 27 comuni che contano poche migliaia di residenti), sul lato tecnico ed organizzativo, oltre che sul lato delle risorse disponibili.

L'attuazione del Piano di azione provinciale richiede che tutti gli attori del sistema pubblico, ne condividano obiettivi e modalita' di realizzazione, acquisiscano consapevolezza delle inderogabili esigenze di modernizzazione, insieme alla necessaria innovazione delle procedure organizzative, e possano partecipare, ciascuno per la propria parte di responsabilita', alla realizzazione dei nuovi processi di governo e di servizio.

In particolare, l'introduzione di infrastrutture, tecnologie e nuovi processi impone una riflessione sulla necessita' di analizzare le modalita' della diffusione nel personale della Pubblica Amministrazione di una cultura del cambiamento che garantisca un deciso miglioramento dei processi operativi ed amministrativi.

## 9.2. L'architettura di gestione del Piano

---

<sup>1</sup> Dpr. 28 Dic. 2000 nr. 445 (in particolare vedi art. 9 "documenti informatici nelle P.A." - art. 10 "forma ed efficacia del documento informatico - art. 14 "trasmissione del documento informatico"

<sup>2</sup> Leggi delega sul decentramento e la semplificazione della P.A. (nr. 59 del 1997 - 127 del 1997 - 191 del 1998 - 50 del 1999 - 340 del 2000)

<sup>3</sup> Programma e-Europe della Commissione Europea Ottobre 1999

<sup>4</sup> Piano d'azione nazionale per l'e-Government PCM 23 Giugno 2000

Le linee strategiche adottate per la realizzazione del piano, sono, in estrema sintesi, due:

- la creazione di una architettura di gestione del Piano, con elevati poteri di coordinamento e controllo, condivisa da tutti gli attori del sistema. Si tratta, di un impegno forte e continuo, necessario per la riuscita del piano;
- l'attivazione di un principio di sussidiarietà attiva della Provincia nei confronti di quei comuni, che dovessero trovarsi in una situazione di difficoltà nell'adottare processi innovativi, prevedendo interventi non di carattere finanziario bensì tecnologico e professionale di supporto. La Provincia non si è dunque limitata a coordinare ed eventualmente a finanziare gli interventi degli enti locali, ma ha anche cercato di instaurare una politica attiva di sostegno tecnico ed operativo.

### **9.3 Gli obiettivi del piano**

Gli obiettivi generali del Piano Provinciale di E-government prendono spunto dalle linee guida indicate nel "Piano Strategico Regionale per lo sviluppo della Società dell'informazione in Calabria" (azione relativa all'e-Government denominata "Diffusione della Società dell'Informazione nel settore pubblico" – POR Calabria 2000-2006) e, possono essere riassunti nei seguenti enunciati:

- ammodernamento dei Sistemi informativi interni, adottando tecnologie e standard compatibili ed integrabili con applicazioni di "front office" per l'erogazione di servizi on-line, e realizzando l'automazione e semplificazione delle procedure amministrative;
- realizzazione di sistemi per l'accesso on-line alle informazioni pubbliche, comprese quelle di tipo amministrativo, giuridico, culturale e sull'ambiente;
- realizzazione di applicazioni altamente innovative per l'accesso ai vari servizi pubblici attraverso piattaforme e reti per il commercio elettronico;
- realizzazione di progetti pilota per utilizzare postazioni pubbliche per l'accesso alla rete Internet ed ai servizi delle pubbliche amministrazioni;
- realizzazione di Sportelli URP e Sportelli per le imprese accessibili via rete internet per l'espletamento di pratiche;
- realizzazione di reti civiche per favorire l'interazione in rete tra le diverse componenti pubbliche e private delle comunità locali e per l'erogazione di servizi informativi, culturali, formativi, ricreativi e di intrattenimento, anche per il sostegno ai disabili ed agli anziani;
- realizzazione di soluzioni di eccellenza nel settore sanitario e nell'assistenza domiciliare tese a razionalizzare ed ottimizzare le attività di teleconsulto, di gestione e di concentrazione dei dati relativi alle strutture sanitarie regionali, prenotazioni e pagamento delle postazioni sanitarie;

- realizzazione di un'ambiente prototipo per il marketing delle risorse territoriali, anche basato sul networking di soggetti pubblici e privati;
- evoluzione del Sistema informativo della Provincia di Crotona e dei sistemi informativi dei singoli Enti locali verso una struttura interattiva aperta "web based";
- Progettazione ed attuazione dell'interconnessione di tutte le unita' organizzative pubbliche del territorio;
- Fornitura di nuovi servizi interattivi a cittadini ed imprese;
- Fornitura di servizi sussidiari e di supporto al decentramento, alle Amministrazioni pubbliche che lo richiedano.

Le modalita' di attuazione del Piano sono state le seguenti:

- Condivisione del piano e dei progetti presentati, nelle forme e nei modi opportuni, da parte degli enti locali interessati e dal sistema socio-economico territoriale; cio' ha influenzato i tempi di attuazione e l'architettura delle modalita' di gestione del piano;
- Implementazione di una rete provinciale additiva e federata; evitare le gerarchie, collegare la Provincia ai comuni ed agli altri enti locali; creazione di una rete paritetica basata sulla struttura internet, con la fornitura di standard adeguati in termini di velocita' e qualita';
- Azioni prioritarie dirette allo sviluppo di nuovi servizi interattivi, supporto ai Comuni per la realizzazione di servizi nelle aree di specifica competenza comunale;
- Reperimento delle risorse necessarie a livello comunitario, regionale, nazionale, sia a livello pubblico che privato; cofinanziamento dei progetti da parte degli enti;

Realizzazione di un Piano improntato ad un senso di urgenza; impegno a realizzare il piano nell'arco di tre anni.

Il piano è stato articolato in Azioni (volte al raggiungimento dei macro-obiettivi di sistema) e Misure (che identificano le aree omogenee nell'ambito delle quali sono stati articolati i progetti).

In sintesi il piano ha promosso le logiche cooperative, messo a sistema le risorse progettuali e le esperienze del territorio, sostenendo l'export delle best practices e favorendo il rafforzamento e la costituzione di logiche associative e di aggregazione dei piccoli comuni.

#### **9.4 Le linee guida per il piano provinciale**

Il piano di e-government della Provincia di Crotona, elaborato in coerenza con gli indirizzi strategici e le prioritari che da tempo l'Amministrazione Regionale si è posta, è di fatto il primo piano programmatico che viene formalmente adottato

nell'ambito delle politiche provinciali sulla diffusione della Società dell'informazione nel territorio crotonese.

La decisione di affrontare in via prioritaria, il piano di e-government, trova motivazione soprattutto nell'uscita dei bandi del Piano di e-government nazionale, in cui l'essersi dotati di un piano provinciale o comunque a valenza territoriale, è diventato prerequisito essenziale ed indispensabile per l'accesso ai finanziamenti.

Uno degli interventi di maggiore importanza è stato la realizzazione di una rete telematica a diffusione Provinciale (Community Network) che ha permesso di collegare le Amministrazioni locali, con la possibilità di estendere l'operatività a tutti gli attori del territorio (rappresentanze sociali, economiche, mondo della formazione, imprese, etc), sia per quanto riguarda l'accesso che per la fruizione dei servizi. Il primo intervento strategico prioritario è stato l'investimento sulle infrastrutture di comunicazione, sull'interoperabilità, cooperazione applicativa, sulla sicurezza, sulla firma digitale, con riferimento alle infrastrutture di accesso alla rete ed alle tecnostutture di gestione, quali ad esempio i centri tecnici per la rete, i data center per le gestioni associate dei servizi informatici di base da parte di gruppi di comuni.

Le infrastrutture rappresentano senz'altro l'asse di sostegno sui cui si poggerà e si articolerà il nuovo modello cooperativo delle pubbliche amministrazioni in rete e si articolerà il nuovo modello cooperativo delle pubbliche amministrazioni in rete, che costituisce la vera visione del piano di azione del governo e del piano di e-government provinciale (sistema back office e front office).

Riguardo ai sistemi di cooperazione amministrativa ed a supporto della semplificazione amministrativa, il piano delinea azioni volte a supportare e a promuovere la funzionalità interna agli enti e la gestione associata dei servizi informatici.

Per quanto concerne invece i sistemi informativi che gestiscono le comunicazioni formali fra enti pubblici, fra i singoli soggetti all'interno degli enti e fra il sistema delle pubbliche amministrazioni verso il cittadino e l'impresa, il piano individua come strategica la gestione documentale elettronica ed il protocollo informatico federato di tutte le amministrazioni comunali che ne fanno parte.

L'obiettivo si incentra nell'attivare un processo organizzativo di reale semplificazione e riorganizzazione interna degli enti locali, che possa effettivamente operare in una logica di sistema attraverso interscambi informativi in via elettronica certificati attraverso l'uso della firma elettronica.

Rientra in questa azione la necessità di fornire ai dipendenti pubblici, ai professionisti, ai cittadini ed alle imprese uno strumento certificato di accesso (firma digitale o carta elettronica).

Le azioni di servizio saranno invece rivolte ad attuare ed accelerare il decentramento amministrativo tramite sistemi informativi strategici; è in corso di attuazione l'implementazione di nuovi servizi on line a cittadini ed imprese, mediante la diffusione della Carta d'identità elettronica e/o Smart card, e la costruzione di servizi di interscambio informativo con le imprese nel comparto del lavoro, la realizzazione di un sistema di gestione della fiscalità locale a vari livelli territoriali ed in stretta collaborazione con il Ministero delle Finanze.

I servizi che sono o saranno a breve fruibili attraverso portali sono i seguenti:

- ❑ Lo sportello Unico per le imprese (SUAP);
- ❑ Il sistema informativo del lavoro (SIL);
- ❑ Il sistema informativo territoriale integrato, incluso ambiente, catasto, piani regolatori, viabilità, mobilità ed informazioni tematiche, incluse le informazioni geomorfologiche o statistico-economiche sul territorio;
- ❑ Il Sistema informativo dell'Agricoltura;
- ❑ Il sistema informativo della Montagna (SIM).

Il piano messo in atto dalla Provincia di Crotone intende necessariamente investire sul capitale umano affinché il processo di innovazione e di riforma trovi terreno fertile e le migliori condizioni di accesso. Le azioni di formazioni informatica dei dipendenti pubblici e dei cittadini diventano determinanti per la riuscita del piano. Sono state previste azioni volte all'aumento della cultura informatica e della capacità di gestire le informazioni di carattere economico, gestionali ed operative da parte degli Amministratori, dei dipendenti e degli specialisti della pubblica amministrazione in particolare degli operatori pubblici e privati del sistema sanitario per quanto riguarda le informazioni cliniche, nonché dei cittadini e delle imprese. Tali azioni sono in via di realizzazione mediante l'intervento di soggetti che agiscono sul territorio e che svolgono un ruolo di promozione, stimolo, informazione ed assistenza.

## 9.5 L'articolazione del piano provinciale

Il Piano si articola in obiettivi suddivisi, secondo la terminologia corrente nella programmazione europea e regionale, su più livelli:

- o Azioni
- o Misure
- o Progetti

Le azioni portanti del Piano sono riferite a:

- (i) Azione 1: infrastrutture di telecomunicazione
- (ii) Azione 2: infrastrutture di interoperabilità e gestione associati di sistemi

- (iii) Azione 3: i sistemi di cooperazione amministrativa: la gestione elettronica dei flussi documentali, la firma digitale ed il Protocollo informatico
- (iv) Azione 4: i sistemi di servizio
- (v) Azione 5: formazione

Per ciascuna azione sono state previste diverse misure, (vedi tab. allegata), dove per ogni azione sono state evidenziate le misure previste, tenendo conto, per quanto possibile, delle diciture e della presenza di tali misure di finanziamento anche nel piano di e-government nazionale.

### Riepilogo del Piano Provinciale

<b>ASSE 1: Piano di E-Government della Provincia di Crotone</b>	
Azioni	Misure
<b>Azione 1:</b> Infrastrutture di telecomunicazione	
	1.1 Servizi di trasporto delle reti
	1.2 Centri tecnici per la gestione dei servizi di trasporto, sicurezza, interoperabilità, cooperazione applicativa
	1.3 Servizi avanzati di rete, interoperabilità, cooperazione applicativa, sistema di accesso, autenticazione, sicurezza
	1.4 Sviluppo di una infrastruttura informativa pubblica per la definizione dei contenuti standard da memorizzare e scambiare tra gli enti pubblici
<b>Azione 2:</b> Infrastrutture di cooperazione e gestione associata dei sistemi informativi	
	2.1 Infrastrutture informatiche e telematiche per la gestione dei servizi da parte di aggregazioni di Comuni
	2.2 Porte applicative per gli interscambi informativi a supporto delle gestioni associate dei sistemi informativi comunali
	2.3 Digitalizzazione delle banche dati
<b>Azione 3:</b> I sistemi informativi di cooperazione amministrativa	
	3.1 Sistema di protocollo informatico, gestione documentale e archiviazione
	3.2 Integrazione tra sistemi di protocollo
	3.3 Firma digitale e documento elettronico
<b>Azione 4:</b> I sistemi di servizio	
	4.1 Lo sportello unico per le imprese
	4.2 Il SIL – Sistema informativo del lavoro
	4.3 Il sistema di gestione territoriale
	4.4 Il sistema informativo della Montagna
	4.5 Sperimentazione della carta d'identità elettronica
	4.6 Approvvigionamento elettronico di beni e servizi
	4.7 Portali di servizio comunali o territoriali
<b>Azione 5:</b> Formazione	
	5.1 Formazione dipendenti pubblici, inclusi gli operatori sanitari
	5.2 Formazione specialistica per la progettazione e il governo delle tecnologie
	5.3 Sensibilizzazione informatica dei cittadini

Tab. 21 Sintesi della struttura del Piano di E- Government provinciale

Il piano, in ossequio all'accordo di programma del 15/05/2001, è stato anche sottoposto alla Provincia di Vibo Valentia per verificare la possibilità di sinergie e condivisione su particolari temi.

Il Comitato di Coordinamento si è occupato di verificare costantemente le fasi di attuazione del Piano.

## **9.6 Le modalità di presentazione dei progetti**

Ogni Comune ( o gruppo consorziato di enti) che ha condiviso e voluto partecipare al Piano territoriale di e-Government ha proposto uno o più progetti tali da soddisfare i requisiti individuati dalle misure previste nel piano. Prerequisito alla partecipazione è stato la disponibilità ad entrare in rete e la disponibilità ad usare le tecnologie web based per la massima diffusione delle proprie esperienze e competenze. Come elemento prioritario all'avvio di modalità di lavoro cooperativo.

I progetti hanno dovuto riguardare l'acquisizione di strumenti informatici e di telecomunicazioni e la messa in opera degli stessi.

Le proposte di progetto dovevano prevedere un piano economico contenente le voci di spesa previste nel progetto, delle quali l'ente proponente poteva chiederne il finanziamento al 50% dell'importo complessivo. La quota restante andava coperta con mezzi propri o con altre fonti pubbliche e/o private.

Nell'atto di valutazione dei progetti si è tenuto conto dei seguenti elementi:

- Grado di priorità dell'intervento;
- Caratteristiche della proposta;
- Rilevanza della stessa, secondo il giudizio di merito che riguarda la significatività e completezza della proposta nel suo insieme.

Hanno avuto carattere prioritario:

- Interventi per i territori in possesso di risorse informative carenti;
- Interventi rivolti ad amministrazioni che abbiano difficoltà a trasformare gli strumenti informatici in attrezzature d'uso quotidiano e costante e che dunque non riescano a beneficiare di un utilizzo diffuso dell'informatizzazione;
- Interventi di diffusione e di animazione nella realtà che non riescano a coglierne l'utilità complessiva dell'interscambio tra amministrazioni e tra amministrazioni e sistema produttivo locale.

I progetti sono stati altresì valutati tenuto conto della possibilità di valutare nel tempo i risultati progettuali con misure oggettive, verificare l'effettiva fruibilità del risultato, possibilità di poter esportare l'esperienza, apertura verso il territorio; costituiscono punteggio aggiuntivo eventuali accordi con il sistema produttivo

locale, eventuale esperienza pregressa dimostrabile, affidabilità dell'eventuale struttura tecnica esistente, quota di finanziamento richiesta.

Infine si è tenuto conto del parametro "*rilevanza della proposta*", con un giudizio sintetico sulla significatività e completezza della proposta nel suo insieme: significatività intesa come contributo alla diffusione degli strumenti ICT nell'attività quotidiana, nel quadro del protocollo di riferimento; completezza in termini di project management, ossia credibilità del proponente come gestore delle risorse da governare per coordinare le attività al fine di raggiungere i risultati proposti. Con tale parametro si è inteso valutare la concreta possibilità che il progetto sia effettivamente portato a termine misurando l'attenzione messa nel pianificarne singole attività, impegno di risorse ed importanza attribuita alle scadenze ed ai meccanismi di controllo di avanzamento lavori.

### **10.1 Modalità contrattuali nell' assegnazione dei progetti di E-Government**

La necessità di razionalizzare la spesa pubblica manifestatasi in tutti i paesi europei (anche in accordo con le linee guida del Trattato CE), ha spinto i governi centrali a mettere in atto azioni mirate all'aumento di efficienza delle loro burocrazie attraverso l'informatizzazione delle procedure (*e-government*) e l'adozione delle tecniche di *e-procurement*. Per quanto riguarda in particolare il settore degli approvvigionamenti, notevole interesse ha suscitato l'adozione delle tecniche di *e-procurement* (nato in ambito privato come *e-commerce*) dal cui sviluppo sono attesi effetti di aggregazione della domanda di beni e servizi della P.A. anche a seguito della stipula di convenzioni quadro, in luogo di singoli contratti indipendenti.

La materia degli *appalti di forniture e servizi nella P.A.* ha subito negli ultimi anni profonde innovazioni ad opera sia del legislatore nazionale, che di quello comunitario.

Il costante orientamento dei governi che si sono succeduti in Italia dal 1997 ad oggi, ha inteso la materia come uno strumento con cui incrementare l'efficienza della P.A. e conseguire consistenti risparmi di spesa.

L'inizio dell'ultimo decennio del secolo scorso segna un punto di radicale svolta per l'intero apparato amministrativo pubblico italiano, nonché per quello degli altri Stati aderenti all'Unione europea. Il processo di integrazione europea ha infatti imposto che i principi di efficacia ed efficienza dell'azione volta a perseguire l'interesse pubblico, pur già posti dalla carta costituzionale italiana alla base della stessa, divenissero effettivi, cosa che non è certamente affermare a pieno titolo per il passato. Il settore degli appalti pubblici ha risentito

particolarmente dell'intensa evoluzione tecnologica, informatica in particolare, che è avvenuta negli ultimi anni. Infatti è proprio grazie a tale sviluppo, a carattere estremamente rapido ed innovativo, che sono state possibili intense sperimentazioni, spesso anche di difficile inquadramento e dubbia ammissibilità giuridica, che sono alla base di un nuovo quadro gestionale e giuridico, peraltro ancora in via di consolidamento. Le regole sugli appalti hanno infatti un'importanza che è direttamente proporzionale al peso economico delle relative attività, le quali rappresentano il 16% del P.I.L. dell'Unione Europea, con un valore pari a 1.429 miliardi di euro, ed intersecano tutti i settori strategici del mercato unico. Gli orientamenti indicati si sono tradotti rispettivamente nell'affidamento a Consip S.p.A da parte del legislatore nazionale di un importante ruolo nell'approvvigionamento della P.A. (così come si è andato definendo ad opera dei vari interventi legislativi), e nella regolamentazione dei criteri e delle modalità per l'espletamento di *procedure telematiche d'acquisto* (D.P.R. 101/2002) e nell'emanazione della direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

## **10.2 Criteri Generali**

La pubblica amministrazione ha come scopo il perseguimento dell'interesse pubblico; per fare ciò essa può agire sia mediante strumenti giuridici disciplinati dal diritto amministrativo, sia mediante strumenti giuridici disciplinati dal diritto civile, in virtù della capacità giuridica di carattere generale, tanto di diritto pubblico che di diritto privato, di cui è dotata.

Anche quando essa pone in essere attività di tipo privatistico, i fini della sua azione sono comunque predeterminati e vincolati dall'ordinamento secondo quanto previsto dalla Costituzione, la quale stabilisce che la Pubblica Amministrazione deve sottostare ai principi di legalità, imparzialità e buona amministrazione.

Il principio di legalità si distingue in sostanziale e formale. In applicazione del principio di legalità sostanziale la pubblica amministrazione agisce sulla base di specifiche previsioni di legge mediante provvedimenti autoritativi, e da ciò deriva il principio di nominatività degli stessi, secondo il quale questi sono ammissibili solamente laddove previsti dalla legge e producono esclusivamente gli effetti da questa disciplinati. L'attività di diritto privato della pubblica amministrazione è perciò ammissibile nei soli casi previsti dalla legge, quindi in situazioni di carattere eccezionale in quanto derogatorie alla normale disciplina pubblica. Tale attività è comunque vincolata alla necessità di perseguire gli

interessi pubblici definiti dalla legge ove le amministrazioni, nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, devono scegliere tra diversi comportamenti leciti il più adatto al soddisfacimento di tali interessi. Il diffondersi negli anni cinquanta dello scorso secolo della gestione di attività economiche da parte di soggetti pubblici ha modificato il quadro, rendendo normale in questi casi il ricorso ai medesimi strumenti giuridici utilizzati dai soggetti privati e disciplinati dal diritto civile. In conseguenza di ciò, accanto ad amministrazioni che operano sia con atti amministrativi che con atti di diritto privato, ne sono sorte altre, gli enti pubblici economici, che utilizzano prevalentemente questi ultimi.

Questione diversa dall'utilizzo alternativo del negozio è quella dell'utilizzo di modelli consensuali nell'ambito del procedimento amministrativo, secondo lo schema del cosiddetto contratto di diritto pubblico già teorizzato a fine ottocento ed introdotto nell'ordinamento italiano dall'art. 11 della l. n. 241 del 1990.

L'utilizzo del modello negoziale privato sia nella veste del contratto che in quella dell'atto unilaterale, è ammissibile nei casi in cui la pubblica amministrazione trasferisca a terzi beni o utilità di sua pertinenza, quindi nelle concessioni di beni o servizi pubblici, nelle ablazioni reali nonché soprattutto nei rapporti nei quali il terzo è chiamato a fornire una prestazione, sia essa di carattere lavorativo o imprenditoriale, a favore dell'amministrazione stessa.

### 10.3 Criteri di scelta e procedure

Con riferimento alle procedure intendiamo per:

- a) **asta pubblica**, la procedura in cui ogni soggetto interessato può presentare offerta;
- b) **licitazione privata**, la procedura alla quale partecipano soltanto i soggetti invitati dall'amministrazione;
- c) **appalto concorso**, la procedura per l'aggiudicazione di forniture e servizi di particolare complessità tecnica, scientifica o di particolare pregio artistico, alla quale partecipano soltanto i soggetti invitati dall'amministrazione, che sono chiamati a redigere il progetto della fornitura o del servizio in base alle caratteristiche stabilite nel capitolato speciale, indicando le modalità ed i prezzi ai quali sono disposti ad eseguirlo;
- d) **trattativa privata**, la procedura nella quale l'amministrazione invita soggetti di propria scelta e negozia con uno o più di essi i termini del contratto;
- e) **spese in economia**, la procedura utilizzabile per tipologie espressamente individuate di beni e servizi, nella quale l'amministrazione invita soggetti di propria scelta e negozia con uno o più di essi i termini del contratto.

Gli appalti di forniture e servizi sono aggiudicati:

a) al prezzo piu' basso;

b) a favore dell'offerta economicamente piu' vantaggiosa, valutabile in base ad elementi diversi, variabili a seconda della natura della prestazione, quali il prezzo, il termine di esecuzione o di consegna, il costo di utilizzazione, il rendimento, la qualita', il carattere estetico e funzionale, il valore tecnico, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica.

Il criterio di aggiudicazione e' indicato nel bando di gara e, nel caso di procedure ristrette o negoziate, anche nella lettera di invito.

In caso di gara indetta con il criterio di aggiudicazione di cui al comma 1, lettera b) gli elementi da valutarsi ai fini dell'aggiudicazione sono menzionati in ordine decrescente di importanza unitamente ai rispettivi punteggi; all'elemento prezzo non puo' essere attribuito un valore inferiore al cinquanta per cento del punteggio globale, salvo che nella procedure di appalto concorso o in presenza di specifici motivi da indicare espressamente, con riferimento alla particolarita' della fornitura o del servizio.

### **10.3.1 I contratti ad evidenza pubblica**

Principio di carattere generale operante in tutta la contrattualistica pubblica è quello della parità di accesso di tutti i possibili interessati alle utilità conferite dalla pubblica amministrazione mediante rapporti negoziali, espresso dalle norme sulla contabilità dello Stato di cui al r.d. 18 novembre 1923 n. 2440, *Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato* ed al relativo *Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato* di cui al r.d. 23 maggio 1924 n. 827. In base a tale disciplina, i contratti da cui derivi un'entrata debbono essere preceduti da pubblici incanti, mentre quelli dai quali derivi una spesa, onde garantire un utilizzo corretto ed imparziale del denaro pubblico, devono essere preceduti da gare.

E' per rendere effettivo tale principio che l'attività contrattuale pubblica è preceduta da un procedimento amministrativo volto alla scelta del contraente secondo precisi limiti procedurali e vincoli funzionali, che si conclude con un provvedimento di aggiudicazione impugnabile davanti al giudice amministrativo. All'aggiudicazione segue la fase interamente privatistica di esecuzione del contratto; in ragione della compresenza di fasi delle due specie, si è parlato di contratto ad evidenza pubblica.

Il particolare procedimento di formazione e conclusione dell'accordo contrattuale applicabile ai diversi tipi di contratti che la pubblica amministrazione può concludere risente della peculiare posizione del contraente pubblico nell'ordinamento. Tale procedimento si articola nelle seguenti fasi:

- pianificazione e programmazione;
- determinazione a contrarre;
- scelta del contraente, aggiudicazione, approvazione (eventuale) e stipulazione;
- esecuzione.

La fase programmatoria è di competenza degli organi politici di ogni amministrazione pubblica e consiste nell'individuazione, sulla fase degli obiettivi che l'azione amministrativa deve raggiungere in un arco temporale di breve e medio periodo, delle necessità da soddisfare e, conseguentemente, dei contratti che si dovranno stipulare, con contestuale individuazione delle risorse finanziarie a ciò destinate. La determinazione a contrarre è di competenza del dirigente responsabile dell'adozione di atti di gestione finanziaria ed è l'atto con il quale l'amministrazione manifesta pubblicamente:

- ⇒ il fine che con il contratto si intende perseguire, dunque le necessità che con lo stesso si intendono soddisfare, con la descrizione del contesto sociale, economico ed istituzionale in cui l'ente opera e dal quale derivano situazioni che impongono o rendono necessarie determinate scelte;
- ⇒ l'oggetto del contratto;
- ⇒ la forma dell'atto contrattuale (pubblica, pubblica amministrativa, o con scrittura privata);
- ⇒ le clausole ritenute essenziali per il negozio, definite anche sinteticamente.

### **10.3.2 Il concetto di appalto di servizi nella direttiva 92/50, nel decreto di recepimento 157/95 e nel codice civile**

La normativa comunitaria degli appalti consta prevalentemente di direttive, che non sono immediatamente applicabili, essendo atti normativi che vincolano lo Stato membro cui sono rivolte circa il risultato da raggiungere senza compromettere la sua competenza circa la forma e i mezzi di ricezione (art. 189/3 Trattato di Maastricht del 7.02.1992, ratificato con legge 454/92 e entrato in vigore il primo novembre 1993), a differenza dei regolamenti, direttamente applicabili, e di pareri e raccomandazioni, privi di effetti vincolanti.

Nelle direttive comunitarie l'appalto in generale viene definito come un contratto, stipulato in forma scritta, tra un imprenditore o prestatore di servizi o fornitore, avente per oggetto un'opera pubblica, un servizio o una pubblica

fornitura. Per quanto concerne l'appalto di servizi, la più importante direttiva comunitaria è la 19 giugno 1992 n. 50, contenente "Norme per il coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di servizi".

L'art. 1 di questa direttiva qualifica come appalti di servizi "i contratti a titolo oneroso stipulati in forma scritta tra un prestatore di servizi e un'amministrazione aggiudicatrice", esclusi i contratti di appalto di forniture ex art. 1/a della direttiva 77/62/CEE e di lavori ex art.1/a della direttiva 71/305/CEE, nonchè altri tipi di contratti, che verranno presi in considerazione in seguito.

Emerge dunque il **carattere residuale** di questa definizione, nel senso che rientrano tra gli appalti di servizi tutti i contratti non riconducibili agli appalti di lavori o di forniture o ad altri contratti ivi indicati.

La direttiva contiene infatti una classificazione dei servizi che corrisponde alla classificazione comune dei prodotti (CPC) delle Nazioni Unite, e distribuisce l'elenco dei servizi in due allegati individuando per ciascuno di essi i numeri identificativi di tale classificazione.

La direttiva 92/50 è stata recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 17 marzo 1995, n.157. Anche in questo decreto si riscontra la presenza di una definizione di appalto pubblico di servizi inteso come contratto a titolo oneroso, concluso per iscritto tra un prestatore di servizi e un'amministrazione aggiudicatrice ed avente ad oggetto la prestazione dei servizi elencati negli allegati 1 e 2 del decreto (che riproducono gli allegati della direttiva).

Agli appalti che includono forniture e servizi si applica la disciplina degli appalti di servizi quando il valore totale dei servizi è superiore al valore delle forniture comprese nell'appalto.

Va segnalato che dalla lettura dell'art 3 del D.Lgs 157/95 emerge una **prima disarmonia** tra normativa comunitaria e normativa interna di recepimento in quanto in quest'ultima scompare il carattere residuale della definizione, e risultano sottoposti alla normativa in questione tutti i servizi indicati negli allegati, che recepiscono integralmente i corrispondenti allegati della norma comunitaria.

Il D.Lgs 157 si applica anche agli appalti di servizi sovvenzionati in misura superiore al 50 per cento da una amministrazione aggiudicatrice, aggiudicati dall'ente o soggetto sovvenzionato e collegati agli appalti di lavori di cui all'art.3/2 del d.p.r. 19. dicembre 1991, n. 406.

Ad ogni modo, nè dal decreto 157/95, nè dalla direttiva 92/50 si può desumere il riferimento a una tipologia negoziale determinata, dato che entrambi si limitano a richiamare genericamente i contratti che hanno per oggetto attività economiche individuate negli allegati.

Questa genericità appare conforme al concetto di appalto presente nella normativa comunitaria, comprensivo di tutti i rapporti contrattuali tra

un'amministrazione aggiudicatrice e un imprenditore, a prescindere dal loro contenuto.

Esiste pertanto una **seconda disarmonia** tra le fonti normative nella definizione di questo istituto, desumibile dal rapporto con la normativa privatistica.

L'art. 1655 del codice civile considera infatti come appalto il contratto con cui una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio il compimento (di un'opera o) di un servizio verso un corrispettivo in denaro.

Trattasi dunque di un contratto (e cioè, ex art 1321 c.c., di un accordo tra due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale) sinallagmatico, a effetti obbligatori, che si distingue dai contratti di prestazione d'opera professionale in quanto questi ultimi hanno tradizionalmente carattere personale e sono caratterizzati dall' *intuitus personae* inteso come particolare rilevanza dei soggetti che li stipulano sotto il profilo delle loro qualità personali . La fiducia personale che li caratterizza implica che la parte in senso sostanziale debba essere sempre determinata e li rende intrasmissibili e annullabili in caso di errore sulla persona.

Inoltre, l'appalto di servizi si distingue dalla prestazione d'opera professionale in quanto il primo concerne prestazioni rese da un'impresa, mentre il mero incarico di prestazione d'opera professionale è conferibile a professionisti iscritti in albi, soggetto all'obbligo di rispetto della tariffa professionale, nonché caratterizzato da un particolare sistema deontologico che impone comportamenti sanzionabili sotto il profilo disciplinare.

Gli allegati contenuti nella normativa comunitaria e in quella di recepimento indicano diversi tipi di prestazioni, ma non tutti sono riconducibili al concetto di appalto di servizi ex art 1655 c.c.

#### **10.4 Le procedure telematiche di acquisto della Pubblica Amministrazione**

Oggi giorno, nel contesto delle diverse strategie che caratterizzano il processo di e-government, un ruolo di particolare importanza è assunto dall'e-procurement, cioè da quella serie di iniziative che hanno l'identico scopo di diffondere, promuovere e sviluppare il commercio elettronico come strumento principale per l'acquisizione di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione. L'e-procurement è, dunque, un mercato virtuale in cui si incontrano fornitori ed Enti pubblici, nel quale vengono gestiti e trattati in modalità elettronica gli acquisti che devono essere effettuati dall'Amministrazione centrale e locale per l'espletamento dell'attività istituzionale. Punto di riferimento

normativo del commercio telematico è il D.P.R. 04.04.2002 n. 101, Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi, emanato sulla base di quanto disposto dall'art. 24 della legge 24.11.2000, n. 340.

Tale Regolamento, infatti, provvede a disciplinare in via generale l'utilizzo di sistemi automatizzati per la scelta del contraente nei contratti ad evidenza pubblica, ovvero l'utilizzo di strumenti elettronici che consentono la presentazione a distanza delle offerte da parte delle aziende ed il recepimento e la classificazione delle offerte stesse secondo metodologie e criteri predefiniti dall'Ente acquirente.

Le procedure telematiche di acquisto assicurano la parità di condizioni dei partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e di semplificazione delle procedure, nonché delle disposizioni, anche tecniche, di recepimento della normativa comunitaria sulle firme elettroniche e sulla documentazione amministrativa.

Le disposizioni del regolamento si applicano alle amministrazioni che, per gli approvvigionamenti di beni e servizi, anche d'importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, di volta in volta decidano, con provvedimento motivato e secondo le modalità richieste dai rispettivi ordinamenti, di effettuare gli stessi attraverso procedure telematiche di acquisto comunicando al gestore del sistema prescelto le informazioni ed i dati necessari. Rimane ferma la possibilità per le amministrazioni di effettuare gli approvvigionamenti di beni e servizi con le tradizionali procedure di scelta del contraente anche utilizzando, a supporto del procedimento, sistemi elettronici e telematici secondo le disposizioni della normativa vigente.

Le procedure telematiche di acquisto sono realizzate seguendo principi di sicurezza fissati dalle disposizioni contenute nei regolamenti emanati ai sensi dell'art. 15, comma 2, della legge 31 dicembre 1996, n. 675 e conformemente ai principi stabiliti dal comma 1 di detto articolo.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi si esercita con l'interrogazione delle registrazioni di sistema che contengono la documentazione in formato elettronico degli atti della procedura.

I bandi di abilitazione, gli avvisi di gara e di aggiudicazione nonché ogni altra comunicazione al pubblico sono altresì pubblicati sul sito della amministrazione procedente e, quando disponibile, sul sito individuato ai sensi dell'articolo 24, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340.

Alle comunicazioni ed alle trasmissioni di documenti tra gli utenti e le amministrazioni si applicano le disposizioni di cui all'art. 14 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

Le comunicazioni, le richieste e gli inviti agli utenti si hanno per eseguiti con la spedizione effettuata alla casella di posta elettronica indicata dal destinatario nell'ambito della procedura telematica di acquisto.

Le operazioni effettuate nell'ambito delle gare telematiche e dei sistemi informatici di negoziazione sono riferibili all'utente sulla base del processo di autorizzazione e si intendono compiute nell'ora e nel giorno risultanti dalle registrazioni di sistema. Le registrazioni di sistema sono effettuate ed archiviate, anche digitalmente, in conformità alle disposizioni tecniche e normative emanate ai sensi dell'art. 6 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

Le amministrazioni individuano, secondo i propri ordinamenti, i soggetti abilitati che possono avvalersi delle procedure telematiche di acquisto, predisponendo i necessari processi di autorizzazione.

Il processo di autorizzazione è definito dalle amministrazioni nel rispetto delle modalità e dei criteri stabiliti nei bandi di abilitazione e per la durata ivi prevista. Allo scadere del periodo di validità dell'abilitazione, il sistema, in maniera automatica, revoca l'abilitazione concessa.

Il sistema per le procedure telematiche di acquisto è realizzato con modalità e soluzioni che impediscono di operare variazioni sui documenti, sulle registrazioni di sistema e sulle altre rappresentazioni informatiche e telematiche degli atti e delle operazioni compiute nell'ambito delle procedure.

Il gestore del sistema assume il ruolo di responsabile del trattamento dei dati e, su richiesta dell'amministrazione titolare del trattamento stesso, cura gli adempimenti, di competenza della medesima amministrazione, in ordine alla operatività dei processi di autorizzazione.

Il responsabile del procedimento designato dall'amministrazione provvede alla risoluzione di tutte le questioni anche tecniche inerenti la procedura, compresa quella relativa alla abilitazione degli utenti. Il responsabile del procedimento, verificata la regolarità della procedura e dell'offerta, appone la propria firma, anche digitale, sul verbale delle operazioni prodotto automaticamente dal sistema, nonché sul verbale di aggiudicazione, convalidando i risultati del procedimento

## **10.5 I principi in materia**

L'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione, sia essa effettuata in forma tradizionale che on-line, deve svolgersi innanzitutto nel rispetto dei precetti

sanciti dal 1° comma dell'art. 97 della Costituzione, oltre che di quelli ricavabili dall'intero ordinamento giuridico e dalla normativa comunitaria.

Sotto questo profilo vi è da dire che il comma 5° del succitato art. 24 dispone che i regolamenti che disciplinano il mercato elettronico devono assicurare la parità di condizioni dei partecipanti, la completezza delle offerte, la segretezza delle informazioni, nonché la trasparenza e la semplificazione delle procedure, comprese quelle relative alle modalità di collaudo e pagamento.

In questo senso l'art. 2, comma 2 del Regolamento in esame, recepisce la disposizione di rango superiore richiedendo espressamente che le procedure telematiche di acquisto siano strutturate in modo da assicurare la parità di condizioni dei partecipanti, nel rispetto dei principi di riservatezza dei dati personali ed economici, di trasparenza e di semplificazione dei procedimenti.

Il medesimo comma fa, poi, chiaro riferimento al D.Lgs. n. 10 del 23 gennaio 2002, allorché nell'applicazione nelle procedure in questione richiama le disposizioni, anche tecniche, concernenti il recepimento della normativa comunitaria sulle firme elettroniche e digitali (direttiva comunitaria n. 1999/93).

Ciò significa che le fasi negoziali tra la Pubblica Amministrazione ed i soggetti fornitori (inviti, offerte, dichiarazioni, aggiudicazioni, approvazioni, contratti, ecc.) dovranno svolgersi mediante l'utilizzo del documento informatico sottoscritto con firma digitale o altra firma elettronica avanzata, basata su di un certificato qualificato e generata mediante un dispositivo di creazione della firma sicura.

In tal modo dispone l'art. 4, che riguardo alle comunicazioni ed alle trasmissioni di documenti tra gli utenti e le amministrazioni fa espresso riferimento all'art. 14 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (trasmissione del documento informatico), precisando che le comunicazioni, le richieste e gli inviti ai fornitori si hanno per eseguiti con la spedizione effettuata alla casella di posta elettronica indicata dal destinatario attraverso la procedura telematica di acquisto.

Inoltre, la stessa norma precisa ulteriormente che le offerte, le dichiarazioni e gli atti risultanti dalle operazioni relative alle gare telematiche ed ai sistemi informatici di negoziazione, per essere validi, devono essere comunque successivamente confermati con lo strumento della sottoscrizione, apposta mediante la firma digitale o la carta d'identità elettronica o la carta nazionale dei servizi, a norma dell'art. 9 del decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10, che ha sostituito il comma 2 dell'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. La lettera n) dell'art. 1 non lascia, poi, alcun dubbio circa il tipo di firma digitale che bisogna apporre sul documento informatico per attribuirgli rilevanza giuridica ai fini contrattuali, tale lettera, infatti, prevede la c.d. "firma digitale forte", cioè basata su di un certificato qualificato, rilasciato da un

certificatore accreditato e generata mediante un dispositivo per la creazione di una firma sicura.

L'art. 4, infine, effettua un richiamo al complesso delle disposizioni sulla documentazione amministrativa previste dal citato D.P.R. n. 445/2000, peraltro oggi estese alla generalità dei procedimenti di aggiudicazione e affidamento di opere pubbliche o di pubblica utilità, di servizi e di forniture, in virtù dell'art. 77-bis del T.U., introdotto dalla legge 16 gennaio 2003, n. 3.

### **10.5.1 I soggetti**

Secondo l'art. 2, comma 1, il Regolamento in esame riguarda tutte le Amministrazioni, intendendo con tale termine tutti i soggetti, gli enti e gli organismi tenuti all'applicazione delle normative nazionali e comunitarie in tema di appalti pubblici, con esclusione delle regioni, delle province, delle città metropolitane, dei comuni e delle comunità montane. In pratica queste Amministrazioni hanno la facoltà di utilizzare le procedure telematiche per l'approvvigionamento di beni e servizi, anche d'importo inferiore alla soglia comunitaria, purché la decisione sia assunta con provvedimento motivato e secondo le modalità stabilite dai rispettivi ordinamenti.

Agli acquisti così effettuati non si applica l'art. 24 della Finanziaria 2003, che abbassa a 50.000,00 euro il tetto oltre il quale è necessario espletare procedure aperte o ristrette nel rispetto delle disposizioni nazionali di recepimento della normativa comunitaria.

Per quanto concerne i destinatari del Regolamento in esame, vi è da dire che nonostante l'esclusione degli enti territoriali, la disciplina in commento costituisce un sicuro punto di riferimento per l'attività gestionale di questi enti, dato che in materia essi godono di una ampia potestà di regolamentazione autonoma.

Per quanto concerne le imprese fornitrici di beni e servizi, definite dal Regolamento con il termine di "Utente", queste devono essere preventivamente abilitate a partecipare alle procedure telematiche di acquisto. Ciò avviene tramite il processo di autorizzazione che consiste nell'attivare la modalità informatica che permette all'Utente di partecipare a suddette procedure. A norma dell'art. 5, tale processo è definito da ogni singola Amministrazione nel rispetto delle modalità e dei criteri stabiliti nei bandi di abilitazione, che riguardano essenzialmente i requisiti oggettivi o soggettivi, nonché le eventuali qualifiche professionali o particolari iscrizioni ad albi o elenchi pubblici che devono possedere gli aspiranti Utenti.

Il bando deve stabilire anche la durata dell'abilitazione ed il sistema informatico utilizzato deve essere in grado alla scadenza della validità di revocare

automaticamente l'abilitazione concessa. Per la gestione tecnica dei sistemi informatici e dei software per il funzionamento delle procedure di negoziazione, compresa l'operatività dei processi di autorizzazione, l'Amministrazione (o l'Ente locale) può avvalersi di un Gestore del Sistema, ovvero di un soggetto pubblico o privato che ha la professionalità e le tecnologia adeguata a svolgere un simile servizio, scelto secondo modalità concorsuali nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica (non è dunque possibile l'affidamento diretto).

Dovranno quindi essere comunicati al Gestore sia i dati ed i criteri necessari per la pubblicazione dei bandi di abilitazione sul sito dell'Amministrazione, sia le caratteristiche ed i criteri di classificazione delle offerte per i beni ed i servizi che saranno oggetto delle procedure telematiche di acquisto. Esso assume ogni responsabilità in ordine al rispetto dei principi appena citati ed ai requisiti di funzionamento richiesti dalla legge e dalla P.A., in particolare dovrà gestire il sistema secondo modalità e soluzioni in grado di impedire di operare variazioni sui documenti, sulle registrazioni e sulle altre rappresentazioni informatiche e telematiche degli atti e delle operazioni compiute nell'ambito delle procedure di gara.

Data la particolare responsabilità, il Gestore è tenuto a fornire idonea garanzia bancaria o assicurativa per il risarcimento di danni che può eventualmente subire l'Amministrazione o per tenerla indenne da pretese avanzate da terzi che si ritengono danneggiati dal cattivo funzionamento del sistema.