

# La classificazione ibrida: il caso della documentazione del procedimento di acquisto gestita dentro e fuori dal Sistema Informativo Contratti Pubblici dell'Alto Adige<sup>1</sup>

Francesca Delneri<sup>(a)</sup>

a) Istituto per i Beni Artistici, Culturali e Naturali (IBACN) della Regione Emilia-Romagna, Italy

---

Contact: Francesca Delneri, [francesca.delneri@gmail.com](mailto:francesca.delneri@gmail.com).

Received: 28 January 2017; Accepted: 10 March 2017; First Published: 15 May 2017

---

## ABSTRACT

With reference to the acquisition procedures, the related documentation is created and managed mostly on the platform of the subcontracting institution, partly on the Alto Adige Public Sector Contracts information system. With a partial integration between this system and the platform made available by the Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, classification and filing information can be assigned to the documents coming from both platform, while the reunification of documents related to the same process is transferred to the preservation system as unique archive of the administration.

## KEYWORDS

Alto Adige; Platform integration; Classification; Preservation System.

## CITATION

Delneri, F. "La classificazione ibrida: il caso della documentazione del procedimento di acquisto gestita dentro e fuori dal Sistema Informativo Contratti Pubblici dell'Alto Adige". *JLIS.it* 8, 2 (May 2017): 143-149. doi: [10.4403/jlis.it-12360](https://doi.org/10.4403/jlis.it-12360).

---

<sup>1</sup> Il Sistema Informativo Contratti Pubblici dell'Alto Adige (SICP) è il portale mediante il quale vengono svolti tutti gli adempimenti, in materia di contrattualistica pubblica, da parte degli enti pubblici locali della Provincia Autonoma di Bolzano. Esso è messo a disposizione degli enti dall'Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (ACP); si veda il sito istituzionale <http://www.provincia.bz.it/acp/default.asp>. Uno studio condotto da Stefano Pigliapoco in collaborazione con ACP, presentato e discusso con tutte le parti interessate in ambito provinciale e con il gestore della piattaforma il 26 ottobre 2015 (Pigliapoco 2015), ha rappresentato la base per la definizione delle modalità di conservazione della documentazione di gara per conto di tutti i soggetti che si avvalgono della piattaforma, qui illustrate

“Se si volessero visualizzare i documenti di un procedimento amministrativo che ha richiesto lo svolgimento di una gara telematica, l’adozione di uno o più atti deliberativi informatici e il pagamento di alcune fatture elettroniche, si dovrebbe accedere a più sistemi, anche di fornitori diversi, e utilizzare gli strumenti di ricerca resi disponibili da ciascuno di essi”: questo scenario, recentemente richiamato da Stefano Pigliapoco (2016, 67), è quanto mai attuale, e offre diversi spunti di riflessione sui temi dell’interoperabilità, della fascicolazione e della classificazione.

La procedura di acquisto, nelle diverse fasi in cui essa si articola (a partire dalla deliberazione a contrarre fino alla stipula del contratto), rappresenta un esempio di procedimento amministrativo, che vede coinvolti da un lato la stazione appaltante (SA), in seno alla quale è individuato un responsabile unico del procedimento, dall’altro gli operatori economici (OE).

A questi due si affianca molto spesso un terzo soggetto, ossia l’amministrazione (tipicamente un’Agenzia di livello regionale) che può fungere da centrale di committenza o, più semplicemente, mettere a disposizione lo strumento con cui da un lato la SA deve (in parte) gestire il procedimento e le relative evidenze documentali, e dall’altro l’OE può presentare le proprie offerte in relazione a quel procedimento.<sup>2</sup> Si tratta di un esempio concreto delle più recenti modalità di formazione della memoria documentaria, che vede ambiti di lavoro sempre più decentrati e frammentati, e l’interazione tra sistemi interni di organizzazione dei documenti e sistemi esterni di comunicazione documentaria (Guercio 2005, 15); che, puntando sulla semplificazione, sulla standardizzazione e sulla riduzione dei costi (Gare di appalto 2013, 8), produce in realtà scenari complessi e difficili da governare.

È evidente che la SA, anche nel caso in cui debba avvalersi (per la parte del procedimento relativa alla gara) della piattaforma messa a disposizione dall’Agenzia sulla base di un apposito contratto di servizio, resta titolare del procedimento, e che al suo archivio pertengono tutti i documenti delle gare che ha indetto, e i relativi fascicoli; lo dimostra anche la semplice constatazione che, per accedere alla piattaforma, la SA deve utilizzare un sistema di identificazione basato su una firma elettronica (l’accesso avviene tipicamente tramite user-id e password). Né, nel caso in cui i dati fossero generati nei sistemi della SA e poi trasferiti alla piattaforma, ne sarebbe modificata la titolarità (CAD, art. 50, comma 3-bis).

Nel caso specifico, infatti, a fianco del sistema di gestione documentale adottato dalla SA, la piattaforma fornita dall’Agenzia viene utilizzata come ambiente di produzione del documento (ad es. il bando di gara e tutta la documentazione correlata sono generati direttamente in piattaforma a partire dalle informazioni inserite dalla SA), come sistema di gestione documentale (ad es. i verbali delle commissioni sono registrati solo in piattaforma), infine come indirizzo di destinazione (le offerte economiche sono depositate dagli OE negli spazi appositamente messi a disposizione dalla SA direttamente nella piattaforma, o quest’ultima è usata dalla Commissione tecnica per l’inoltro del verbale all’Autorità di gara, e diventa quindi un mezzo di trasmissione). Il flusso di lavoro, ricostruito

---

<sup>2</sup> Si tratta dei cosiddetti strumenti telematici di negoziazione, ossia “strumenti di acquisto e di negoziazione gestiti mediante un sistema telematico” (D. lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 3, lettera eeee), che gestisce i dati e i documenti prodotti nell’ambito delle procedure telematiche di acquisto (cf. Pigliapoco 2003, 116ss.). Ne costituiscono ulteriori esemplificazioni la piattaforma messa a disposizione delle amministrazioni dell’Emilia-Romagna dall’Agenzia Intercent-ER, e il Sistema Telematico Acquisti Regionale della Toscana (START), sul quale si veda Gare di appalto 2013, 43-49.

a grandi linee in fig. 1, dà il senso di come il procedimento di gara e i relativi supporti conoscitivi siano il prodotto di una creazione collaborativa, diffusa in quanto ad autorialità e a modalità di produzione e di acquisizione, con una complessità che deve essere controllata anche ai fini della garanzia di provenienza e di corretta custodia dei documenti.

sistema di gestione documentale della SA	piattaforma dell'Agenzia
delibera a contrarre atto di nomina del RUP	
determina di approvazione documenti di gara	<i>bando</i> o lettera d'invito documenti di gara (disciplinare, criteri di aggiudicazione, capitolato, schema di contratto, ecc.)
proposta di aggiudicazione definitiva provvedimento di aggiudicazione comunicazione di aggiudicazione definitiva contratto o lettera d'incarico	(provvedimento di revoca) <u>offerte economiche</u> atto di nomina della Commissione verbali dell'Autorità di gara verbali della Commissione <u>(documentazione integrativa)</u>  <i>avviso di gara aggiudicata</i>

Figura 1 – I documenti di gara, all'interno del workflow del procedimento di gara, in relazione alla provenienza (stazione appaltante/piattaforma/operatore economico) e al sistema all'interno del quale sono acquisiti. Tra parentesi tonde, la documentazione eventualmente prodotta.

La gestione dei documenti relativi al procedimento di acquisto è un caso di ibridismo di sistemi: il sistema di gestione documentale dell'ente (dove prende avvio il procedimento con la delibera a contrarre e la nomina del RUP, che determinano l'apertura del fascicolo), la piattaforma (che produce i documenti di gara come il bando, o li acquisisce previa registrazione da parte della SA, o li riceve da parte dell'OE), e infine di nuovo il sistema di gestione documentale della SA, che dichiara l'aggiudicazione e formalizza il rapporto tramite contratto o lettera d'incarico.

La responsabilità della SA si traduce dal procedimento alla relativa gestione documentale: la SA apre e chiude il fascicolo, ma dovrà garantire nella propria disponibilità, e sul lungo periodo,<sup>3</sup> tutti i documenti relativi alla gara, riuscendo a mantenere il controllo anche su quella parte di produzione documentale (la più cospicua) gestita al di fuori dei propri sistemi, ossia in piattaforma.

<sup>3</sup> Si tratta di documentazione per cui, se previsti, i tempi di scarto sono comunque lunghi (Pigliapoco 2003, 125 n. 28).

A questo fine, la classificazione – come dichiarazione di contesto funzionale e di appartenenza al soggetto giuridico titolare del procedimento – deve operare come strumento di guida e governo nella formazione delle aggregazioni, a prescindere dalla natura dei documenti e dagli applicativi con cui sono gestiti.<sup>4</sup>

## **Il ricongiungimento dei documenti relativi al medesimo procedimento di acquisto: salvaguardia e conservazione delle aggregazioni**

In questo scenario, si pone il problema di come preservare l'unitarietà della documentazione afferente allo stesso procedimento, in quanto parte dell'archivio unico dell'ente, a prescindere dai diversi sistemi nei quali essa è trattata.

Cosa succede, in primis, alla documentazione gestita direttamente su piattaforma? Come garantire a tutti i documenti relativi a quel procedimento, trattati nel sistema di gestione documentale dell'ente e soprattutto in piattaforma, l'attribuzione del corretto indice di classificazione e l'assegnazione al relativo fascicolo, nella fase stessa della formazione/acquisizione del documento, e non a posteriori (Guercio 2016, n. 5)? Come assicurare il reperimento ai fini dell'accesso di tutti i documenti contenuti nel fascicolo relativo allo stesso procedimento di gara? Come rendere possibile la conservazione dell'intero fascicolo (avendo contezza di tutti i documenti che ne fanno parte)?<sup>5</sup> È evidente, infatti, che in presenza di una "frammentazione delle informazioni disponibili e degli strumenti per condividerle", il risultato finale non potrà che essere "esiziale per la qualità dei processi di accumulazione e, quindi, per la futura conservazione delle fonti archivistiche" (Guercio 2016), con altri effetti deleteri quali la scarsa trasparenza nell'attribuzione delle responsabilità e un aggravio nel garantire l'accesso (frequentissimo nel caso dei procedimenti di gara).<sup>6</sup>

In questi processi la classificazione gioca un ruolo determinante, come trattamento a cui devono essere sottoposti tutti i documenti, nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa.<sup>7</sup>

Fino a ieri, nel caso di SICP, la separazione tra i documenti gestiti in piattaforma e quelli sul documentale dell'ente era totale: i documenti in piattaforma non erano classificati, ma gestiti come oggetti a cui era attribuito un identificativo di sistema e collegato, tra i vari metadati, un identificativo di gara, ma senza riferimenti allo specifico piano di classificazione della SA e quindi anche senza informazioni di fascicolazione. Si configurava così, all'interno della piattaforma, un gruppo di documenti (accomunati dallo stesso identificativo di gara) costituente di fatto un sottoinsieme del vero e proprio fascicolo del procedimento di acquisto. Non era quindi materialmente possibile ricongiungere

---

<sup>4</sup> Particolare attenzione all'aspetto della classificazione era posto nel documento di analisi della documentazione di gara per la conservazione (Pigliapoco 2015, 15, 19 e 21).

<sup>5</sup> DPCM 14 novembre 2014, art. 15, comma 1: "Il responsabile della gestione documentale ovvero, ove nominato, il coordinatore della gestione documentale provvede a generare, per uno o più fascicoli o aggregazioni documentali informatiche o registri o repertori informatici di cui all'art. 14, un pacchetto di versamento che contiene i riferimenti che identificano univocamente i documenti informatici appartenenti al fascicolo o all'aggregazione documentale informatica"

<sup>6</sup> Sull'accesso a questo tipo di atti si veda il D. lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 53

<sup>7</sup> DPR 445/2000, art. 64 comma 4: "Le amministrazioni determinano autonomamente e in modo coordinato per le aree organizzative omogenee, le modalità di attribuzione dei documenti ai fascicoli che li contengono e ai relativi procedimenti, definendo adeguati piani di classificazione d'archivio per tutti i documenti, compresi quelli non soggetti a registrazione di protocollo".

quanto gestito con il documentale rispetto a quanto trattato in piattaforma: unico denominatore comune poteva essere l'identificativo di gara, presente in piattaforma e magari riportato nell'oggetto del documento registrato nel sistema di gestione documentale, e qui ricercabile. Si tratta proprio dello scenario presentato in apertura, di accesso a sistemi diversi con strumenti e possibilità di ricerca non uniformi (si veda anche Pigliapoco 2003, 124).

Per superare questo stato di cose, è stata operata la scelta di rendere almeno parzialmente dialoganti i due sistemi, con la possibilità di recepire in piattaforma i dati relativi alla classificazione e alla fascicolazione dei documenti, anche di quelli generati dalla piattaforma o depositati dagli OE: il primo documento gestito in piattaforma (dopo l'apertura del fascicolo presso i sistemi della SA), dovrà ereditare dal o dai precedenti i dati di classificazione e di fascicolazione, che la piattaforma assegnerà automaticamente anche alla documentazione successivamente prodotta, registrata o depositata in piattaforma dalla stessa SA, dagli OE e dalle Commissioni. In questo modo, i dati di classificazione e fascicolazione della documentazione trattata nei sistemi di gestione documentale dell'ente, e quelli della documentazione trattata in piattaforma, saranno realmente omogenei.

Necessitava di una soluzione anche il problema di dove realizzare – al di là della corretta uniformità di trattamento archivistico di tutti i documenti afferenti al medesimo procedimento – il mantenimento delle aggregazioni documentali formatesi a supporto e come riflesso del procedimento, per ottemperare agli obblighi di legge.<sup>8</sup>

Il sistema di gestione documentale, come si è visto, interviene per la prima parte del procedimento e poi nuovamente a seguito dell'aggiudicazione, mentre la piattaforma è funzionale alla condivisione, ricezione e gestione della fase centrale della gara; diversamente (ma non si è scelta questa strada), la SA dovrebbe importare copia dei documenti gestiti in piattaforma all'interno del proprio sistema di gestione documentale. Resta comunque in capo all'ente l'obbligo di avere contezza di quali e quanti sono i documenti afferenti al procedimento, anche per la parte gestita in piattaforma.

Se il compito di realizzare la ricomposizione del fascicolo fosse affidato invece alla piattaforma, si richiederebbe a questa uno sforzo superiore ed estraneo ai propri scopi: la piattaforma nasce per gestire solo una certa parte del procedimento, né – se non sono nella titolarità dell'Agenzia i documenti prodotti dalle SA tramite l'utilizzo della piattaforma – si può pensare di importare in piattaforma i documenti prodotti prima ma soprattutto dopo le fasi in cui la SA si appoggia alla piattaforma. A quest'ultima dovrebbe comunque spettare l'onere di fornire alla SA l'elenco dei documenti (e le relative informazioni di corredo) che sono stati acquisiti, generati o ad ogni modo gestiti nella piattaforma stessa.

---

<sup>8</sup> DPCM 14 novembre 2014, art. 13, comma 1: "i fascicoli di cui all'art. 41 del Codice e all'art. 64, comma 4, e all'art. 65 del DPR 445/2000 fanno parte del sistema di gestione informatica dei documenti e contengono l'insieme minimo dei metadati indicati al comma 2-ter del predetto art. 41 del Codice, nel formato specificato nell'allegato 5 del presente decreto, e la classificazione di cui al citato art. 64 del citato decreto n. 445 del 2000". DPCM 3 dicembre 2013 sul sistema di conservazione, art. 3, comma 1 lettera b): il sistema assicura, dalla presa in carico dal produttore fino all'eventuale scarto, la conservazione dei "fascicoli informatici ovvero le aggregazioni documentali informatiche con i metadati ad essi associati di cui all'allegato 5 al presente decreto, contenenti i riferimenti che univocamente identificano i singoli oggetti documentali che appartengono al fascicolo o all'aggregazione documentale"

Una terza via rispetto alle precedenti prevede di utilizzare il sistema di conservazione come ambiente dove riunire logicamente e fisicamente gli oggetti e i dati dei fascicoli di gara, ossia come “unico archivio informatico” (Pigliapoco 2003, 125): a tale sistema verranno versati, appena raggiunta la necessaria immutabilità, i documenti e i dati da parte dei due diversi sistemi correnti (sistema di gestione documentale della SA e piattaforma SICP), in entrambi i casi già corredati delle informazioni su classificazione e fascicolazione; successivamente, in concomitanza con la chiusura del fascicolo, la SA provvederà (anche sulla base dell’elenco dei documenti gestiti in piattaforma, che avrà ricevuto da SICP e opportunamente integrato con l’elenco dei documenti che nei propri sistemi risultano ugualmente afferenti allo stesso fascicolo) all’inoltro al sistema di conservazione delle informazioni definitive sulla composizione del fascicolo, la cui documentazione troverà così un effettivo ricongiungimento in forma di aggregazione stabile e dichiarata in questo sistema terzo.

Tale soluzione, tecnicamente, non è priva di costi: al momento di versare i documenti, è richiesto il colloquio di entrambi i sistemi (sistema di gestione documentale e piattaforma) con il sistema di conservazione; il sistema di gestione documentale può essere naturalmente diverso per ciascuna SA (che pure utilizza la medesima piattaforma), con conseguente possibile moltiplicazione degli oneri; al momento di versare le aggregazioni, si impongono ulteriori investimenti per l’integrazione tra le informazioni fornite dalla piattaforma e quelle presenti sul sistema di gestione documentale dell’ente.

Notevoli anche le implicazioni per i soggetti incaricati della conservazione e per le amministrazioni. Se la *reductio ad unum* è affidata ai primi, ed è teoricamente possibile che dei documenti sia effettuato un reale trasferimento (con cancellazione dai sistemi correnti) e non una semplice duplicazione (come è per lo più ad oggi),<sup>9</sup> si impone un ragionamento approfondito in merito ad aspetti quali metadattazione, scelta dei formati, acquisizione e trattamento dei diritti di visibilità connessi ai documenti, anche in riferimento agli aspetti di tutela del segreto tecnico o commerciale. Le amministrazioni coinvolte dovranno invece curare la gestione, da questo sistema, degli accessi agli atti, prevedibilmente più frequenti dei casi di esibizione giudiziale per i quali è attualmente previsto il ricorso ai documenti conservati.

Ma il punto centrale è a monte, ed è costituito dalla corretta gestione documentale da parte della SA: l’amministrazione deve classificare, e in maniera coerente, anche la documentazione relativa a questo tipo di procedimento, affinché la conservazione dei fascicoli sia realizzabile.<sup>10</sup> In assenza di questo requisito, verrebbe a mancare l’elemento logico che guida l’aggregazione degli oggetti documentali e, nel caso in questione, sarebbe impossibile il ricongiungimento delle parti gestite nei due differenti sistemi. Non è del resto pensabile preservare nel tempo un’entità a cui si è mancato di dare forma.

---

<sup>9</sup> DPCM 14 novembre 2014, art. 3, comma 3: “Il documento informatico, identificato in modo univoco e persistente, è memorizzato in un sistema di gestione informatica dei documenti o di conservazione la cui tenuta può anche essere delegata a terzi”.

<sup>10</sup> Lo spauracchio dell’intervento giudiziario può costituire, in questo senso, una leva virtuosa: “il timore di un eventuale intervento dell’Autorità giudiziaria, a fronte di un ricorso presentato da un concorrente, è tale da spingere i Responsabili dei procedimenti di gara a riunire tutta la relativa documentazione in fascicoli e a conservare questi nel tempo in modo sicuro” (Pigliapoco 2003, 122).

## References

Gare di appalto dei servizi di gestione per i patrimoni pubblici. Linee guida dematerializzazione processi. 2013. Curatori Sandra Fogli, Ivano Malvaso, Enzo Scudellari, Maria Laura Simeone. Patrimoni PA net. Quaderno di lavoro n. 1/2012. [https://profilo.forumpa.it/wp-content/uploads/2013/forumpanet/01/16/DEF\\_7gen\\_Dematerializzazione.pdf](https://profilo.forumpa.it/wp-content/uploads/2013/forumpanet/01/16/DEF_7gen_Dematerializzazione.pdf).

Guercio, Maria. 2005. "Modelli efficienti di gestione documentaria nella società dell'informazione. Il ruolo della classificazione d'archivio", *Archivi e computer* 2: 10-16.

-----, 2016. "La classificazione nell'organizzazione dei sistemi documentari digitali: criticità e nuove prospettive".

[http://media.regesta.com/dm\\_0/ANAI/anaiCMS//ANAI/000/0422/ANAI.000.0422.0033.pdf](http://media.regesta.com/dm_0/ANAI/anaiCMS//ANAI/000/0422/ANAI.000.0422.0033.pdf).

Pigliapoco, Stefano. 2003. "Aspetti archivistici e tecnologici". In Bellagamba, Lino e Pigliapoco, Stefano. 2003. *La gara on line nel D.P.R. 101/2002*, 93-125. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

-----, 2015. "Conservazione digitale dei documenti delle gare telematiche gestite con il sistema informativo contratti pubblici dell'Alto Adige".

-----, 2016. *Progetto archivio digitale. Metodologia sistemi professionalità*. Lucca: Civita Editoriale.

-----, 2015. "Conservazione digitale dei documenti delle gare telematiche gestite con il sistema informativo contratti pubblici dell'Alto Adige".

-----, 2016. *Progetto archivio digitale. Metodologia sistemi professionalità*. Lucca: Civita Editoriale.