

Firme e sigilli elettronici nella strategia di digitalizzazione di comuni e cantoni.

Le firme e i sigilli digitali sono una componente centrale di ogni processo di digitalizzazione di comuni, cantoni e aziende statali. Tuttavia, un iter di acquisizione troppo complesso può rallentarne l'implementazione.

di Martin Riedener, CSO DeepCloud AG

La complessità frena il progresso

La Svizzera ama definirsi «campione del mondo». L'economia e la politica sono fiere del fatto che il Paese si posizioni ai vertici, o quasi, in diverse classifiche. Tuttavia, per quanto riguarda la digitalizzazione delle organizzazioni pubbliche o comunque vicine alle autorità, non ci troviamo in cima, anzi, non siamo nemmeno al centro. Il fatto che la Svizzera sia al 31° posto su 37 (!) paesi nel rapporto «eGovernment Benchmark 2024» dell'UE dovrebbe preoccuparci.

Perché accade questo? Non può essere una questione di risorse economiche. Le amministrazioni svizzere sono infatti strutturate in modo relativamente snello, ma le autorità, ai diversi livelli, investono regolarmente somme considerevoli in progetti di digitalizzazione.

Forse siamo semplicemente noi a complicarci le cose. Siamo alla ricerca di soluzioni perfette, in grado di mappare ogni possibile caso aziendale e ogni possibile modello operativo. Un esempio è l'acquisizione di soluzioni per le firme digitali per comuni e cantoni. eOperations, il fornitore comune di servizi informatici per cantoni e comuni, ha indetto una gara d'appalto piuttosto complessa per l'acquisizione di sistemi per la firma digitale.

Ora, i cantoni e i comuni che vogliono partecipare devono indire nuovamente una o più gare d'appalto (mini-gare) tra un totale di nove fornitori diversi. La gara d'appalto non ha tuttavia risposto alla domanda cruciale, ovvero come introdurre e gestire in modo semplice una soluzione per le firme.



Martin Riedener
Chief Sales Officer, DeepCloud AG

In Svizzera, implementare progetti di digitalizzazione nei comuni, nei cantoni e nelle aziende statali è spesso difficile.

Tali progetti sono accolti con diffidenza o resistenza da settori relativamente ampi della popolazione, come ha dimostrato anche, in modo evidente, il margine stretto con cui è passata la votazione riguardante la legge sulla e-ID. Esistono però anche ostacoli oggettivi: la Svizzera è organizzata in modo federalista e i comuni e i cantoni rivendicano giustamente la loro autonomia. Di conseguenza, i sistemi e i processi variano da comune a comune e da cantone a cantone. Spesso, comuni e cantoni decidono autonomamente il ritmo e il grado di digitalizzazione. Inoltre, la Svizzera è un paese di piccole dimensioni e alcuni comuni e persino cantoni sono relativamente piccoli e quindi dispongono di risorse limitate. Ciò comporta non pochi vantaggi, poiché le amministrazioni sono spesso più vicine ai cittadini e più efficienti rispetto a quelle di altri grandi paesi europei.

Le firme e i sigilli digitali rappresentano una componente chiave della digitalizzazione della pubblica amministrazione e degli enti pubblici. Consentono di firmare documenti con validità legale e conservarli in modo sicuro e immodificabile, riducendo drasticamente passaggi superflui e invii ripetuti di documenti come verbali, attestazioni o contratti. Ogni comune, per quanto piccolo sia, prima o poi dovrà decidersi per una soluzione per le firme e i sigilli digitali. Naturalmente, essa dovrebbe essere integrata nelle soluzioni esistenti nel modo più agevole e completo possibile.

Una gara d'appalto complessa

Nella primavera del 2023, eOperations Svizzera, il fornitore comune di servizi informatici di Confederazione, cantoni e comuni, ha indetto una gara d'appalto per l'acquisizione di firme elettroniche, sigilli e marche temporali per 23 cantoni e i loro circa 1.500 comuni. La gara d'appalto era estremamente complessa, poiché l'obiettivo sembrava essere quello di voler coprire tutti gli scenari possibili in un colpo solo. La gara è

stata suddivisa in otto lotti, in cui è stato definito quali servizi (firme, sigilli, marche temporali, workflow e autenticazione di pubblici ufficiali) devono essere offerti e come vengono gestiti (come «hybrid cloud plain» o «SaaS plain» ecc.).

All'interno degli otto lotti sono stati definiti fino a otto moduli. Questi includevano firme elettroniche avanzate e qualificate, sigilli elettronici e marche temporali, insieme ai relativi modelli e alle soluzioni di implementazione.

L'elaborazione della gara d'appalto da parte di eOperations e delle offerte da parte dei dodici diversi fornitori di software ha probabilmente richiesto alcuni milioni di franchi. Già il sistema contrattuale è di per sé complesso: nove fornitori di servizi hanno ottenuto delle aggiudicazioni per uno o più lotti. Per ciascun lotto e per ogni fornitore di servizi è stato stipulato un accordo quadro di quasi 300 pagine!

Troppo lunghi e troppo numerosi

Nel bando mi hanno colpito tre aspetti:

1. Chi pianifica per sette anni ha già perso la digitalizzazione

Le offerte dovrebbero coprire un periodo massimo di sette anni (cinque anni più due opzionali). Per il settore della digitalizzazione, estremamente dinamico e caratterizzato da un rapido e spesso drastico calo dei prezzi delle nuove tecnologie, si tratta di un periodo troppo lungo.

2. La teoria supera la pratica: un bisogno che non esiste

Nel bando, eOperations ha ipotizzato un fabbisogno che, a mio avviso, risulta irrealisticamente elevato. Secondo questa stima, entro il 2028 circa 3.000 comuni, cantoni e aziende o organizzazioni a partecipazione statale utilizzerebbero i servizi di firma dei fornitori aggiudicatari. Complessivamente, queste "unità di fabbisogno" effettuerebbero oltre 433 milioni di transazioni di firma nei cinque anni fino alla fine del 2028. A queste si aggiungerebbero più di 160 milioni di transazioni di sigillo e oltre 17 milioni di marche temporali qualificate. Queste previsioni di volumi massimi sono in netto contrasto con la nostra esperienza maturata con i comuni che utilizzano soluzioni di firma di DeepCloud, anche perché i comuni sigillano un numero di documenti significativamente superiore rispetto a quelli che firmano.

3. Obbligatorietà di progetto per soluzioni già integrate

Nei bandi di gara, eOperations ha richiesto che le soluzioni di firma offerte possano essere collegate ad applicazioni specializzate tramite interfacce standard. La gara d'appalto non prevede che le firme elettroniche, i sigilli e le marche temporali siano completamente integrate nelle soluzioni aziendali senza bisogno di progetti aggiuntivi. Questo però è esattamente il caso di molti partner di DeepCloud come Abacus, CMI o innosolv, oltre che di Microsoft. Per introdurre la firma digitale con tutti i flussi di lavoro necessari, non servono progetti né consulenze. Tutto ciò è già stato integrato da questi fornitori di software e può essere implementato in breve tempo.

Procedura a due fasi e complessa

Per la gara relativa alle firme digitali, eOperations ha scelto una procedura articolata in due fasi. Nella prima fase vengono selezionati i fornitori idonei a erogare i servizi previsti dagli otto lotti. Nella seconda fase, le stazioni appaltanti quindi cantoni, comuni, singole autorità o aziende a partecipazione statale valutano, nell'ambito di una cosiddetta "mini-gara", i prezzi specifici e selezionano il fornitore economicamente più vantaggioso. I fornitori esclusi nella prima fase della gara eOperations non possono più partecipare a tale mini-gara.

San Gallo sceglie di seguire la propria strada

Per il Canton San Gallo il processo di acquisizione proposto da eOperations non si è rivelato efficace. Il cantone ha perciò deciso di indire una nuova gara d'appalto aperta. Interpellato, il segretario di Stato Benedikt van Spyk ha motivato l'approccio del cantone nel modo seguente: «Secondo il bando di eOperations, i nostri requisiti avrebbero riguardato tre lotti diversi. Ogni lotto avrebbe dovuto essere aggiudicato nell'ambito di una mini-gara. In base ai nostri accertamenti giuridici, limitare la mini-gara a quegli „operatori“ che potevano fornire tutte le prestazioni non era consentito. Di conseguenza, avremmo dovuto eseguire tre mini-procedure di gara ed eventualmente stilare contratti di sottoscrizione con tre società diverse. Pertanto, abbiamo deciso di indire una nuova gara d'appalto aperta e richiesto i tre tipi di servizio a un unico fornitore. La procedura è stata sostenuta dagli organi competenti del Canton San Gallo, sulla base delle condizioni di partenza descritte.

Van Spyk ha comunque sottolineato che in altri progetti, come Terris o il servizio eUmzug, la collaborazione tra San Gallo ed eOperations è invece un successo.

Differenze di prezzo enormi

Nel novembre 2023, le aggiudicazioni sono state assegnate a sei fornitori per lotto. Sulla rivista specializzata online "Inside IT", l'articolo pubblicato che descriveva l'assegnazione s'intitolava: «eOperations Svizzera parla di miliardi per le firme digitali». In effetti, l'importo complessivo di 2,7 miliardi di franchi fa pensare. Molto evidenti sono anche le enormi differenze di prezzo tra i fornitori che si sono aggiudicati i contratti.

«eOperations Svizzera parla di miliardi per le firme digitali.»

Inside IT

Secondo Inside IT, ad esempio, le offerte presentate dai sei vincitori della gara per il lotto 1 (firme digitali in una procedura in cloud ibrido) erano comprese tra 268 milioni e 2,4 miliardi di franchi svizzeri. Per quel che riguarda gli altri lotti, le differenze di prezzo sono analoghe. In un lungo comunicato stampa, eOperations ha spiegato le enormi differenze di prezzo tra i vincitori del concorso affermando che, nella fase della mini-gara, i fornitori potrebbero abbassare i loro prezzi e che forse la grande quantità di firme, sigilli e marche temporali messi in gara non sarebbe nemmeno necessaria.

Si registrerebbero forti differenze di prezzo anche all'interno del periodo di fornitura dei servizi, offerti in base ai volumi. Il Canton Argovia, che ha realizzato con successo una mini-gara d'appalto per il lotto 3 (Hybrid Cloud – Workflowengine), ha pubblicato i prezzi in modo esemplare e trasparente. Per una firma elettronica qualificata, nel 2025 i comuni argoviesi hanno pagato 0.49 franchi. Nel 2026, il prezzo salirà a 1.71 franchi. I prezzi vengono ridefiniti ogni anno in base alla quantità acquisita nell'anno precedente. Si deve quindi presumere che le quantità acquisite nel 2025 siano state più che modeste. Solo così è possibile spiegare un aumento dei prezzi del 350%!



268 mln



2,7 mld

Le offerte presentate dai sei vincitori della gara d'appalto vanno da 268 milioni a 2,7 miliardi di franchi.

Molto rumore per nulla?

Non è noto quanti cantoni abbiano realizzato mini-gare d'appalto e quanti comuni abbiano poi effettivamente fornito dei servizi di firma sulla base di tali aggiudicazioni. Le parti contraenti che hanno stipulato accordi quadro presentano i loro bilanci a eOperations ogni anno. Secondo l'amministratore delegato Daniel Arber, è stato però deciso di non divulgare questi dati. La sua impressione, comunque, è che il numero delle mini-gare d'appalto sia aumentato.

Solo le mini-gare d'appalto dei Cantoni di Argovia e Zurigo sono state rese pubbliche: in entrambi i casi, il contratto è stato aggiudicato a SwissSign, la soluzione di firma della Posta. Secondo il project manager Simon Burgherr, della rete di digitalizzazione zurighese egovpartner, non sono ancora disponibili dati sul numero di comuni che acquisiscono firme, sigilli o marche temporali digitali grazie alla mini-gara del Canton Zurigo. Per i comuni, tale offerta è volontaria.

L'acquisizione di firme e sigilli digitali può essere effettuata mediante trattativa diretta

Resta da stabilire se l'elevata complessità della procedura delle mini-gare per l'acquisizione di firme digitali, sigilli e marche temporali nonché la verifica delle firme non abbia piuttosto un effetto scoraggiante sugli enti appaltanti cantonali. L'alternativa di acquisire, poco a poco e senza complicazioni, i servizi necessari tramite le città e i comuni in collaborazione con i fornitori di soluzioni esistenti come Abacus, CMI, innosolv o altri diventa una scelta ovvia. Tanto più che i costi per la loro acquisizione e implementazione sono di gran lunga inferiori alla soglia di CHF 150.000 per le singole città e comuni per l'aggiudicazione diretta dei contratti.

In ogni caso, consiglio vivamente di discutere la situazione relativa alle firme e ai sigilli digitali con il vostro o la vostra consulente per Abacus, CMI o innosolvcity. Loro possono aiutarvi a implementare con successo e in modo conveniente la soluzione.



Alla fine del 2025, circa 360 città e comuni hanno adottato DeepSign. I processi di sigillo e di firma vengono generati e archiviati direttamente dalle applicazioni specialistiche, come Abacus, innosolvcity, innosolvenenergy, CMI, GeKo, Infogate, officeatwork, zeugnis.ch o PUPIL.