

Spett. AGID
Via Liszt 21
00144 Roma
eprocurement@agid.gov.it

Oggetto: Contributo allo sviluppo delle regole tecniche per la definizione delle modalità di digitalizzazione delle procedure di appalto di cui all'art. 2 comma 2 del Decreto di Funzione Pubblica del 12 agosto 2021 n. 148.

Finalità del documento.

A seguito della partecipazione al confronto pubblico tenutosi il 31 marzo 2022 e come in esso prospettato, la scrivente Società ha valutato di fornire tramite il presente documento in alternativa ai confronti "One to One" un primo contributo alla emanazione delle regole tecniche per la definizione delle modalità di digitalizzazione delle procedure di appalto che AgID detterà con apposite linee guida.

Porzio & Partners Srl, fondata da Francesco Porzio dopo una esperienza in Consip ove è stato Dirigente, vanta una significativa esperienza nei servizi professionali di analisi, assistenza e formazione in materia di e-Procurement e appalti pubblici.

Consapevole del dovere di AGID di condividere pubblicamente ogni contributo pervenuto in occasione dei confronti pubblici ed eventuali ulteriori contributi, si autorizza AGID a condividere pubblicamente il presente documento.

Per semplicità di consultazione, il documento è strutturato secondo il "*Regolamento recante modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici*" pubblicato nella G.U. n. 256 del 26/10/2021.

Art. 3 Accesso digitale al Sistema telematico e caratterizzazione dei profili

Comma 3. Dovrebbe essere consentito a un medesimo utente del Sistema di agire sia per conto di una SA sia per conto di un OE, ovviamente nell'ambito di procedure differenti. Questa coesistenza di poteri in capo a un medesimo utente non dovrebbe essere esclusa a priori come attualmente accade in numerose piattaforme presupponendo un conflitto di interesse o una violazione di segretezza e parità di trattamento ma dovrebbe essere consentita sotto la responsabilità del soggetto che esercita i poteri. Sussistono infatti numerose circostanze in cui non vi è alcun conflitto né violazione, coerentemente con la disciplina del Sistema telematico, essendo legittimo che un medesimo utente agisca sia per conto della PA sia per conto di un OE, a titolo di esempio:

- un utente opera per conto di una Società Pubblica che è sia Stazione Appaltante sia Operatore Economico;
- un utente è Legale Rappresentante di un OE che offre alle SA servizi di assistenza giuridica al RUP assumendo in tale ambito il ruolo di punto istruttore o membro di commissione
- un utente è Legale Rappresentante di una Società pubblica ed opera anche per conto della SA azionista della Società.

Art. 4 Comunicazioni e scambi di informazioni in modalità digitale

Comma 1. Non dovrebbe essere consentito alla disciplina del Sistema telematico derogare al comma 1, eleggendo domicilio dell'OE presso il Sistema telematico stesso, salvo il caso in cui l'utente non disponga del domicilio digitale presente negli indici di cui agli articoli 6-bis e 6-ter del CAD di cui al comma 1.

Dovrebbero inoltre essere indicate quali sono le comunicazioni "che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna" e tra esse dovrebbero essere incluse tutte le comunicazioni generate automaticamente dalla piattaforma a seguito di un cambio di stato di una procedura a cui l'OE è invitato o di una procedura a cui l'OE ha iniziato l'iter di partecipazione previsto dal Sistema. Ciò sia per favorire maggiore pubblicità e trasparenza tramite la più ampia e rapida diffusione delle informazioni, sia per ridurre il carico elaborativo della piattaforma dovuto ai numerosissimi accessi effettuati dall'utenza solo per consultare l'area comunicazioni.

Art. 6 Tracciabilità

La finalità della tracciabilità non dovrebbe essere solo il controllo degli accessi ma anche la possibilità per gli utenti di comprovare le operazioni effettuate. Si precisa a riguardo che l'accesso a qualsiasi pagina e l'utilizzo di qualsiasi funzionalità da parte di un utente autenticato costituisce prova ai fini della procedura di affidamento e dei rapporti tra le parti, pertanto ogni interazione con il Sistema telematico da parte di un utente autenticato (es. consultazione di Catalogo, predisposizione di bozze, ecc.) dovrebbe essere tracciata e documentata nel registro di Sistema e non solo le operazioni di cambio di stato di una procedura telematica o la stipula di un Contratto. Ogni pagina web del Sistema dovrebbe inoltre essere stampabile e contenere in calce una vidimazione atta a consentire la verifica di autenticità e integrità.

Art. 7 Gestione digitale e conservazione della documentazione di gara

Comma 4. Il registro di Sistema telematico dovrebbe essere consultabile e prelevabile dall'utente interessato direttamente dal Sistema telematico senza richieste manuali evase dal Gestore del Sistema telematico. Il registro inoltre dovrebbe recare una vidimazione atta a consentire la verifica di autenticità e integrità.

Art. 9 Sicurezza informatica e protezione dei dati personali

In considerazione delle responsabilità assunte direttamente dal Gestore del Sistema telematico nei confronti dell'utenza e della possibilità che il Gestore sia un soggetto privato, il nome del Gestore e relativi contatti incluso il domicilio per le comunicazioni dovrebbero essere sempre pubblicati.

Art. 10 Continuità operativa e disaster recovery

Il Gestore dovrebbe pubblicare dati di performance del Sistema telematico misurati H24 7x7 al fine di garantire pubblicità e trasparenza sulle circostanze che possono aver limitato l'accesso alle procedure o degradato le prestazioni del Sistema, senza limitarsi a dichiarare i soli fermi di Sistema per manutenzione, i soli malfunzionamenti noti o i soli guasti bloccanti. Ciò fornirebbe all'utenza informazioni qualificate indispensabili per:

- pianificare e ottimizzare le scadenze delle procedure eseguite;
- pianificare e ottimizzare gli accessi al Sistema telematico distribuendo il carico di richieste di accesso al fine di ottimizzarne le performance e ridurre il rischio di malfunzionamenti;

- gestire richieste di proroga dei termini delle procedure da parte degli OE motivate da malfunzionamenti o carenze di performance del Sistema;
- ridurre il rischio di contenzioso tra OE e SA inerenti malfunzionamenti del Sistema telematico.

I dati di performance dovrebbero includere con frequenza di almeno 15 minuti e secondo una opportuna tassonomia (strumento di acquisizione, funzionalità, ecc.) almeno la percentuale di servizi attivi, i tempi di attesa, l'incidenza di errori per tipologia (es. time out, tipo di errore gestito, errore imprevisto, ecc.), carico di richieste pervenute al Sistema telematico.

Art. 14 Redazione e pubblicazione del bando e degli atti di gara

La presentazione di dichiarazioni nell'ambito della partecipazione degli OE a Mercati Elettronici e Sistemi Dinamici di Acquisizione dovrebbe avvenire tramite DGUE. Ciò dovrebbe accadere non solo nell'ambito delle procedure di acquisizione eseguite tramite il Sistema ma anche nell'ambito della qualificazione degli OE al Sistema. Laddove un OE esegue una procedura di qualificazione a un medesimo Sistema che abbia ad oggetto più categorie merceologiche, tutte le dichiarazioni dovrebbero essere richieste una sola volta. Dovrebbero essere indicate con chiarezza quali sono le dichiarazioni relative a requisiti minimi necessari per la partecipazione a Mercato Elettronico / Sistema Dinamico di Acquisizione e quali quelle relative a requisiti non necessari ma cosiddetti "qualificanti".

Art. 28 Migliori pratiche

Standardizzazione

Il requisito di standardizzazione non dovrebbe essere limitato alle strutture dati a beneficio delle operazioni di migrazione o di interazione con altri sistemi informatici, ma dovrebbe trovare applicazione anche nella organizzazione dei contenuti del Sistema e nelle modalità di interazione con l'utenza.

Attualmente ogni Sistema telematico presenta differenti interfacce e logiche di funzionamento provocando oneri ingiustificati per gli OE in fase di accesso al Sistema, ricerca e partecipazione alle procedure che provocano una ridotta partecipazione ai Sistemi telematici ed alle procedure di negoziazione ivi espletate nonché un conseguente aumento dei prezzi offerti. Inoltre, l'assenza di strumenti che facilitano l'interazione anche automatica col Sistema almeno in fase di consultazione

dei contenuti crea ulteriori oneri sia per SA e OE sia per gli stakeholders (Enti e Imprese) che forniscono servizi di utilità o che effettuano analisi di dati per varie finalità.

A causa della assenza di standardizzazione tra sistemi di e-procurement, gli OE devono sostenere oneri considerevoli per eseguire l'addestramento e per accedere continuamente a più Sistemi che impiegano logiche e interfacce diverse, di conseguenza gli OE sono indotti a privilegiare l'uso di un solo Sistema telematico nazionale ed eventualmente uno territoriale a scapito dei restanti Sistemi e della competitività delle relative procedure.

Si ritiene dunque indispensabile definire regole che standardizzano anche le modalità di interazione dell'utenza con il Sistema telematico:

- organizzazione degli strumenti e delle funzionalità;
- organizzazione e formato dei dati inseriti;
- strumenti di consultazione;
- estrazione massiva dei dati;
- strumenti di ricerca;
- criteri di ricerca, almeno tramite codice CPV, ambito territoriale, dimensione economica, tipologia di SA, date, parole chiave;
- logica di interazione col Sistema telematico (ovvero sequenza delle operazioni) nell'ambito della iscrizione al Sistema e della qualificazione a Mercati Elettronici e Sistemi Dinamici di Acquisizione;
- logica di interazione col Sistema telematico (ovvero sequenza delle operazioni) nell'ambito delle procedure di affidamento.

Si precisa che tale standardizzazione non deve limitare in alcun modo l'innovazione e la competitività del Mercato su aspetti essenziali e distintivi quali usabilità, esperienza utente, prestazioni, flessibilità, scalabilità, affidabilità, costo, ecc.

Interoperabilità

Nella realizzazione e disciplina dei sistemi di e-procurement risulta essere correntemente applicato il paradigma secondo cui l'utenza deve continuamente accedere al Sistema telematico ed impiegare gli strumenti previsti internamente ad esso per acquisire informazioni ed interagire. Tale pratica, proficua per i portali che traggono remunerazione da profilazione dell'utenza e pubblicità,

rappresenta un costo operativo per OE e SA e provoca un elevato carico di accessi al Sistema telematico che nel caso più favorevole aumenta i costi infrastrutturali e nel caso peggiore causa degradazione delle prestazioni e malfunzionamenti.

Il concetto di interoperabilità non dovrebbe quindi limitarsi allo scambio di dati con altri sistemi (SIMOG, TED, sistemi informativi degli Enti per verifica dei requisiti, ecc.) o alla migrazione dei dati da un Sistema telematico a un altro, ma anche alla interoperabilità con i sistemi informativi delle SA e degli OE (anche terzi rispetto alle procedure in quanto fornitori di contenuti e di servizi) come auspicato dalla stessa lettera “c) *scambio di dati in interoperabilità sia con i sistemi contabili delle stazioni appaltanti sia con i sistemi rilevanti ai fini della semplificazione delle procedure per gli operatori economici*”.

A tal fine ogni Sistema telematico di negoziazione dovrebbe prevedere API ed endpoint per l’accesso in lettura:

- per la consultazione delle procedure a cui ogni OE è invitato;
- per la consultazione di tutte le procedure pubblicate a cui un OE può partecipare;
- per la consultazione delle procedure di interesse per una SA;
- per la consultazione di tutte le procedure di interesse per una SA;
- per la consultazione dei Cataloghi dei Mercati Elettronici, Convenzioni, Accordi Quadro, Contratti Quadro ad uso di OE e SA.

Gli open data inerenti almeno le gare espletate e lo stato di un eventuale Catalogo dovrebbero essere aggiornati quotidianamente al fine di offrire al Mercato dati aggiornati e utili per valutare la propria partecipazione al Sistema telematico.

Comunicazione ed assistenza

L’assistenza gratuita agli utenti per l’utilizzo del Sistema dovrebbe essere un diritto di tutti e non un privilegio di alcune tipologie di utenza. L’assistenza fornita dal gestore del Sistema inerente l’utilizzo del Sistema dovrebbe essere sempre equa, completa, gratuita e raggiungibile in modalità multicanale e tramite numerazione telefonica gratuita o a tariffa nazionale e non tramite numerazioni telefoniche a sovrapprezzo.

Trasparenza

Ogni funzionalità del Sistema dovrebbe essere documentata in modo chiaro e inequivocabile, sia nelle descrizioni presenti sul Sistema sia nella documentazione fornita a corredo. La terminologia usata per indicare le funzionalità e gli strumenti del Sistema dovrebbe essere quella giuridica e non quella del marketing. A titolo di esempio, il “Catalogo” in ossequio all’art. 57 del Codice dovrebbe contenere solo Offerte e non Contratti Quadro o Convenzioni, una “Offerta” non dovrebbe essere chiamata “Prodotto” o “Articolo”, ecc.

Legittimità

Dovrebbe essere garantito che ogni singola funzionalità del Sistema sia conforme alla normativa vigente almeno in una specifica circostanza di utilizzo, ferma restando ovviamente l’impossibilità di garantire la legittimità delle procedure eseguite nel loro complesso. In altri termini non dovrebbero essere presenti funzionalità il cui uso non è legittimo in alcuna circostanza quali a mero titolo di esempio:

- criteri di verifica automatica dell’anomalia dell’offerta economica non conformi alla normativa vigente;
- funzionalità di sorteggio di Imprese da invitare alle procedure non conformi alla normativa vigente.

A disposizione per ogni chiarimento, si porgono distinti saluti.

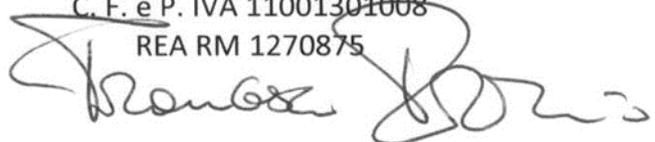
Roma, 28/04/2022

Porzio & Partners Srl

Via Schupfer, 9 00167 Roma

C. F. e P. IVA 11001301008

REA RM 1270875



Porzio & Partners Srl a socio unico, capitale sociale 10.000 Euro i.v.

C.F. e R.I. di Roma n. 11001301008, REA di Roma 1270875 info@porzioepartners.it

Roma 00198, Via Lima 7
tel. 06.99924123, fax 06.62209876

Milano 20124, Via Macchi 8
tel. 02.47706318 fax 02.89959555

Bolzano 39100, Via Giotto 25
tel. 0471.1880180 fax 0471.1880480