

AgID

Incontro One to One

Regole tecniche e-procurement

22/04/2022



Via S. Quintino 31
10121 Torino, Italy
+39 011 191 168 25

info@synapta.it
www.synapta.it
@synapta
linkedin.com/company/synapta

Synapta è un'azienda di servizi informatici, spin-off del Politecnico di Torino, che opera a valle del sistema di e-Procurement sviluppando un motore di ricerca sui contratti pubblici, ContrattiPubblici.org, progettato per abilitare analisi di Business Intelligence a supporto delle Pubbliche Amministrazioni e dei loro fornitori. Nel realizzare il motore di ricerca, una parte rilevante delle attività di Synapta è volta a raccogliere e integrare dati generati nel corso dei processi del procurement pubblico, messi a disposizione online sulle piattaforme delle stazioni appaltanti o di enti pubblici come l'Autorità Nazionale Anticorruzione e il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Conseguentemente allo specifico contesto in cui opera Synapta, si ritiene pertanto utile sottoporre all'attenzione di AgID il seguenti profili.

Publicazione di dati sui contratti pubblici

Un primo profilo è rappresentato dalla **pubblicazione di dati sui contratti pubblici**; profilo che risulta essere **pertinente con gli obiettivi** di digitalizzazione del procurement indicati dal **Decreto Ministeriale del 12 agosto 2021 n. 148** ("*Regolamento recante modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici*"), le cui modalità troveranno definizione nelle **regole tecniche** che AgID si appresta a redigere e contenenti descrizione dei flussi, degli schemi di dati e degli standard di interoperabilità tra i sistemi telematici.

Il suggerimento muove, in prima battuta, dal riscontro normativo rinvenibile nell'[art. 2.2](#) del Decreto Ministeriale 148/2021, il quale prevede che le **regole tecniche** AgID vengano emanate **tenendo conto** anche delle **regole e dei principi** dell'[art. 29](#) del **Codice dei contratti pubblici**.

Come noto, l'**art. 29** del Codice fissa il dovere, da parte delle stazioni appaltanti, di **pubblicazione di tutti gli atti** relativi alla programmazione, aggiudicazione ed

esecuzione di **contratti pubblici**; i quali, oltre ad essere trasmessi ad ANAC, devono essere **pubblicati e aggiornati** dalle stazioni appaltanti all'interno della sezione "Amministrazione trasparente", con **applicazione** delle disposizioni del **Decreto Trasparenza n. 33/2013**.

In virtù del rinvio che l'art 29 opera alle disposizioni del **Decreto Trasparenza**, stante l'[art 37, lett. a\)](#) del Decreto che li cita espressamente, tra i doveri di pubblicazione in ambito dei contratti pubblici rileva in particolare quello dei **dati previsti** dall'[art. 1.32 Legge anticorruzione n. 190/2012](#): si tratta dei **file XML contenenti informazioni-chiave sulle procedure di scelta del contraente** per l'affidamento di lavori, forniture e servizi che ai sensi della normativa su dati aperti sono liberamente riutilizzabili.

In ragione dei richiami normativi sopra citati, si suggerisce perciò di valutare l'inclusione nelle regole tecniche di **indicazioni e modalità volte a supportare** le PA anche nella creazione e **pubblicazione di dati pubblici sui contratti**, in conformità alle specifiche tecniche e formati aperti previsti per legge, **ai fini di assolvimento dei doveri** di cui all'art 1.32 L. anticorruzione, art 29 Codice Contratti Pubblici e disposizioni di cui al Decreto Trasparenza.

Poiché, d'altra parte, la redazione delle regole tecniche dovrà giocoforza concentrarsi sulle modalità relative alle diverse fasi della procedura di affidamento dei contratti pubblici, **in alternativa** a indicazioni pratiche e modalità ad hoc anche in relazione al profilo della **pubblicazione dei dati**, detto profilo potrebbe ricevere menzione nelle regole tecniche **sotto forma di raccomandazioni**, in ossequio all'[art 28](#) del Decreto 148/2021 che demanda ad Agid la definizione anche di **migliori pratiche** volte alla realizzazione di un sistema telematico che renda più efficiente ed efficace l'azione della stazione appaltante nello svolgimento delle attività connesse alle procedure di acquisto e di negoziazione.

In tal senso, quindi, le regole tecniche potrebbero **rammentare** di per sé stessa **la fase di pubblicazione** dei dati, sottolineando l'**opportunità di predisporre il sistema telematico** anche a un **impiego dei dati** - in prima battuta raccolti e comunicati nel corso delle procedure di affidamento dei contratti pubblici - **a fini di redazione dei dataset** di pubblicazione obbligatoria. A tal proposito sarebbe utile quindi includere un **rinvio a norme, documenti di indirizzo, linee-guida** dedicate alla **pubblicazione dei dati dei contratti pubblici** ([delibera 39/2016 ANAC](#) su pubblicazione e trasmissione degli XML della L. 190/2012 e [specifiche tecniche](#) a corredo, per una realizzazione di file XML conformi), come pure a norme, documenti di indirizzo, linee-guida dedicate più in generale alla **valorizzazione dei dati** (le [linee guida di AgID sulla valorizzazione del patrimonio informativo](#), ad esempio, sono un prezioso vademecum che adiuva le PA ad orientarsi rispetto a molti aspetti, tra cui giova rammentare l'applicazione di **licenze aperte standard** sui propri dati e documenti).

Le ragioni per cui si stima opportuno il suggerimento, è che le regole tecniche di AgID rappresentano un'occasione preziosa per **tenere assieme e potenzialmente coordinare due ambiti altrettanto importanti: l'ambito interno** dello svolgimento in modalità digitale delle diverse fasi che scandiscono la procedura del procurement e **l'ambito esterno** di restituzione pubblica delle informazioni sul ciclo di vita del contratto pubblico; facendo così in modo che il **flusso di informazioni** generate nel corso delle varie **fasi dell'e-procurement** possa essere **sfruttato il più possibile** dalle PA anche per assolvere agilmente a una pubblicazione conforme dei dati sui contratti pubblici. Se è ad esempio fisiologico e strutturale che nei sistemi informativi interni alla PA e nella documentazione di gara ogni procedura di scelta del contraente venga ancorata a **identificativi univoci** (come il CUP e il CUI in fase di programmazione, il CIG di ogni contratto o lotto, le P.IVA o Codici fiscali di partecipanti e aggiudicatari), la presenza di tali identificativi risulta parimenti fondamentale all'interno dei dataset XML pubblicati a valle, affinché le informazioni in essi contenute possano venire riconosciute dai sistemi informatici in contesti d'impiego automatizzato dei dati. Analogamente, anche il rispetto di **schemi e formati standard** nella realizzazione dei dataset riverbera drasticamente sulla qualità e fruibilità dei contenuti dei dataset stessi.

Per tali motivi, si ritiene che un raccordo con la fase di pubblicazione dei dati possa determinare ricadute positive sulla qualità dei dati a **beneficio dei riutilizzatori di dati** (siano essi gli stessi enti pubblici, operatori professionali privati o cittadini tutti) e che ciò costituirebbe, per altri versi, un **guadagno intrinseco per le PA**; non solo e non tanto aiutandole a non perdere di vista uno specifico obbligo di legge, ma soprattutto a **curare con sempre più efficienza ed efficacia** la comunicazione di una serie **informazioni** che, in particolare a distanza di tempo, costituiscono il principale strumento **per attestare e divulgare il buon e corretto operato** delle stazioni appaltanti nella gestione dei propri obiettivi e risorse.

Interoperabilità tra piattaforme e fruitori esterni

Poiché le linee guida provvederanno a fornire indicazioni in merito all'**interoperabilità delle piattaforme** di e-procurement, un secondo suggerimento è quello di prendere in considerazione il tema dell'interoperabilità non solo tra le Pubbliche Amministrazioni, ma **anche con soggetti che effettuano monitoraggio** dei contratti.

In tale ambito, assumono particolare rilievo le **notifiche dei bandi**: come noto, oggi quasi tutti gli operatori economici che lavorano sistematicamente con la PA utilizzano servizi di notifica privati per monitorare le gare pubbliche, in aggiunta a piattaforme come TED e Servizio Contratti Pubblici. TED ed Servizio Contratti Pubblici pubblicano già tempestivamente i loro dati in modalità machine readable, tuttavia la quantità di informazioni disponibili è in parte limitata a quanto presente in ogni fonte (ad esempio, TED non pubblica i CIG e CUP delle

procedure italiane, salvo opzionalmente in campi di testo libero per chi decida di aggiungerli, poiché essi non costituiscono identificativi univoci adottati a livello europeo).

Sarebbe quindi utile esplicitare nelle regole tecniche – a beneficio di tutto il sistema di e-procurement nonché quale incentivo alla concorrenza tra operatori – l'utilità di **mettere a disposizione end-point standardizzati**, anche per tutte le procedure sotto soglia, al fine di abilitare l'acquisizione in modalità machine-to-machine di notifiche di nuovi bandi anche da parte di privati. Ciò in quanto numerose aziende operano come banditori privati di bandi pubblici, e per molte di esse la tempestività costituisce un elemento-chiave, laddove anche uno o due giorni di ritardo possono produrre un impatto fortemente negativo.

Relativamente alla fase post-aggiudicazione, si segnala come non sia oggi pubblicamente disponibile l'informazione rispetto all'eventualità che un determinato **CIG sia passato su una specifica piattaforma telematica**; se viceversa le piattaforme telematiche avessero l'obbligo di elencare almeno i CIG da esse gestite, ciò abiliterebbe la possibilità di effettuare una serie di analisi e inferenze ulteriori, attualmente non fattibili, tra cui anche individuare per esclusione le procedure che non vengono assolte attraverso piattaforma telematica.

Altri dati o risorse attualmente non disponibili, la cui fruibilità ampliherebbe il novero di informazioni sui contratti pubblici, arricchendone l'analisi, e sui quali le linee guida potrebbero porre l'accento sono rappresentati: dall'inclusione, nei dati per ogni affidamento, del **dato sul CUP associato al CIG**, informazione che al momento viaggia disaccoppiata ed è necessario ricostruire a partire da fonti dato diverse; dal dato sull'**importo a base d'asta** che, non essendo incluso nel tracciato degli XML della L. 190/2012 (il quale riporta unicamente il valore di aggiudicazione), laddove mancasse anche all'interno del bando di gara risulta difficile da recuperare, sebbene tramite i dataset della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici sia possibile, con qualche sforzo in più e per le procedure di gara più recenti, riconnettere tra loro le informazioni necessarie; dal **CPV relativo alla prestazione** del contratto, assente anch'esso nei dati standard della trasparenza amministrativa e che rispetto ai contratti sotto soglia attualmente dev'essere inferito tramite machine-learning.

Per questi motivi, anche solo sotto forma di migliori pratiche, si ritiene possa essere opportuno raccomandare alle piattaforme telematiche di abilitare **modalità per estrarre facilmente la maggior parte dei dati** sui contratti da esse gestiti, dati che allo stato attuale possono essere invece recuperati unicamente *una tantum* a fronte di richieste di accesso (agli atti o accesso civico generalizzato) laddove queste non siano rigettate dal titolare dei dati.