

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1808 - CONSIP – BANDO DI GARA PER ACCORDO QUADRO FINALIZZATO ALLA FORNITURA DI UN CATALOGO DI PRODOTTI SAAS NELL'AMBITO DELLA PRODUTTIVITÀ INDIVIDUALE E COLLABORATION

Roma, 18 novembre 2021

Ministro dell'Economia e delle Finanze

Con riferimento alla richiesta di parere, formulata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, sul bando di gara Consip per la conclusione di un Accordo Quadro avente ad oggetto la fornitura di un catalogo di prodotti SaaS nell'ambito della Produttività Individuale e Collaboration (PRINCO), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 9 novembre 2021, ha deliberato di svolgere, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, le considerazioni di seguito riportate.

Sull'oggetto della procedura

In via preliminare, si esprime apprezzamento per l'obiettivo perseguito dalla gara di mettere a disposizione delle pubbliche amministrazioni servizi le cui tecnologie di riferimento sono molteplici e diverse. L'offerta di plurime e diverse tecnologie assume, infatti, una rilevanza sicuramente strategica in quanto idonea a *(i)* rispondere alle molteplici e differenziate esigenze delle amministrazioni, *(ii)* consentire alla pubblica amministrazione nel suo complesso di provare diverse soluzioni e verificarne l'efficacia in rapporto agli specifici fabbisogni, *(iii)* contenere i rischi di *lock-in* tecnologico e *(iv)* incentivare una competizione tra gli sviluppatori delle tecnologie in termini sia di costi sia di prestazioni.

Proprio nell'ottica di sostenere e incentivare l'uso da parte delle amministrazioni pubbliche di plurime e diverse tecnologie, si potrebbe valutare l'introduzione di ulteriori *bundle* nell'offerta coperta dalla gara, in particolare un *bundle* relativo alla (sola) gestione documentale e un *bundle* relativo alle (sole) conferenze audio e video. Ciò consentirebbe di allargare la platea delle amministrazioni che possono accedere all'iniziativa includendo quelle che non hanno l'esigenza di acquisire servizi di posta ma necessitano di strumenti per gestione documentale e/o per le conferenze audio e video; siffatte amministrazioni potrebbero sperimentare nuove funzionalità in modalità *cloud* anche combinando diverse tecnologie (per i diversi servizi). Inoltre, anche le amministrazioni

che hanno esigenze coerenti con i *bundle* attualmente previsti, avrebbero la possibilità di accedere a tecnologie diverse per i diversi servizi.

Sull'aggiudicazione dell'accordo quadro

L'aggiudicazione dell'accordo quadro a tutti partecipanti idonei, secondo i requisiti e le modalità di partecipazione definiti nel bando, che offrano un catalogo di servizi qualificati, cioè rispondenti ai requisiti minimi indicati per i singoli servizi nel medesimo bando, appare funzionale alla creazione di un catalogo di servizi *cloud* che sia ampio e differenziato, anche dal punto di vista tecnologico. Tuttavia, l'aggiudicazione a tutti i partecipanti idonei che propongano un catalogo di servizi qualificati, indipendentemente dai prezzi e dalle caratteristiche (ulteriori rispetto ai requisiti minimi) dei servizi offerti, potrebbe comportare una riduzione degli incentivi a competere per aggiudicarsi l'accordo quadro. Peraltro, per le specifiche regole di aggiudicazione degli appalti (nei quali si concretizza la domanda delle pubbliche amministrazioni), il catalogo offerto ai fini dell'aggiudicazione dell'accordo quadro influisce sull'aggiudicazione degli appalti specifici.

Al fine di mitigare gli effetti di affievolimento della competizione derivanti dalle regole di aggiudicazione dell'accordo quadro, pertanto, sarebbe preferibile che venisse sempre riaperto il confronto competitivo tra gli aggiudicatari ai fini dell'aggiudicazione degli appalti specifici. Ciò posto, nella procedura di gara in esame, i casi per i quali la procedura di gara non prevede la riapertura del confronto competitivo (appalti specifici relativi a servizi pienamente individuati dai requisiti minimi e dalle caratteristiche ulteriori, definiti nel bando, e per un'utenza di massimo centocinquanta individui) sembrano riconducibili ad amministrazioni pubbliche di ridotta dimensione che necessitano di uno strumento di acquisto semplice e automatico. In tale ottica, un'aggiudicazione degli appalti specifici alle condizioni indicate nel catalogo offerto ai fini dell'aggiudicazione dell'accordo quadro può essere ritenuta accettabile, atteso che non appare idonea a restringere significativamente la concorrenza nei mercati interessati.

Sull'Organismo di coordinamento e controllo

La procedura di gara prevede che un Organismo di coordinamento e controllo, al quale parteciperanno gli aggiudicatari (tramite uno e più rappresentanti formalmente nominati) e il cui funzionamento sarà disciplinato da un apposito regolamento (allo stato non disponibile), avrà compiti afferenti al governo dell'accordo quadro. In particolare, i compiti specifici di siffatto organismo riguarderanno **(i)** la definizione di una procedura per la revisione dei prezzi, revisione che potrà avvenire con cadenza periodica (anche trimestrale), e **(ii)** la valutazione dell'opportunità di consentire agli aggiudicatari di aggiornare i rispettivi cataloghi in ragione dell'evoluzione tecnologica.

Si tratta di compiti particolarmente rilevanti sotto il profilo concorrenziale, in quanto riguardano il rapporto tra l'offerta e la dinamica competitiva del mercato anche esterno all'applicazione dell'accordo quadro, e l'offerta e la dinamica competitiva tra gli aggiudicatari del medesimo accordo quadro. Inoltre, i compiti in questione riguardano le variabili competitive chiave della fornitura, vale a dire i prezzi e la specifica configurazione dei servizi.

Nel caso di specie, inoltre, l'aggiudicazione della gara a tutti i partecipanti idonei che propongano cataloghi qualificati fa ritenere probabile che la rappresentazione dell'offerta e della dinamica competitiva del mercato non risulterà significativamente diversa dalla rappresentazione dell'offerta e della dinamica competitiva tra gli aggiudicatari dell'accordo quadro. Pertanto, la posizione degli

aggiudicatari all'interno dell'Organismo potrebbe risultare abbastanza forte da influenzare le valutazioni e la decisione degli altri componenti, al di là del peso che il voto dei rappresentanti degli aggiudicatari avrà nelle deliberazioni dell'Organismo.

Nel parere relativo alla gara Consip per l'aggiudicazione di un accordo quadro per la fornitura di servizi *cloud* IaaS (*Infrastructure-as-a-Service*) e PaaS (*Platform-as-a-Service*)¹, l'Autorità si è già espressa sulle regole di funzionamento che dovrebbero essere definite per un Organismo con la medesima composizione e i medesimi compiti sopra individuati. Le valutazioni dell'Autorità in tale occasione non possono che essere ribadite nel caso in esame. Pertanto, le regole di funzionamento dell'Organismo di coordinamento e controllo dovrebbero garantire (quantomeno) che le decisioni in merito alle procedure e alle tempistiche di revisione delle condizioni tecniche ed economiche dei servizi offerti siano assunte senza il consenso determinante dei rappresentanti degli aggiudicatari e che la partecipazione dei medesimi rappresentanti alle attività dell'Organismo avvenga secondo regole e forme idonee ad evitare scambi di informazioni sensibili tra gli aggiudicatari.

Nella misura in cui si palesi in concreto il rischio che, nella procedura di gara in esame, la posizione degli aggiudicatari all'interno dell'Organismo risulti abbastanza forte da influenzare le valutazioni e la decisione degli altri componenti, le regole di funzionamento dell'Organismo dovrebbero altresì prevedere la netta separazione tra le attività di consultazione del mercato e raccolta di elementi informativi e le attività di valutazione e decisione, con l'esclusione dei rappresentanti degli aggiudicatari da queste ultime.

L'Autorità auspica che le considerazioni suesposte possano essere utili in sede di definizione del bando di gara per la fornitura dei prodotti in oggetto.

In ogni caso, l'Autorità si riserva di valutare il bando pubblicato nonché gli esiti della gara, ove nel corso del suo svolgimento dovessero emergere elementi suscettibili di configurare illeciti concorrenziali.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90 successivamente alla pubblicazione del bando di gara.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

¹ Parere AS1698.