



DETERMINAZIONE N. 434/2016

Oggetto

Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara per la stipula di un Contratto Quadro per l'affidamento di:

- **servizio di Interconnessione tra Sistema Pubblico di Connettività e Rete Nazionale Interbancaria, nell'ambito del Sistema Informatizzato dei pagamenti della PA centrale – SIPA**
- **servizi di pagamento attraverso il Nodo dei pagamenti – SPC.**

IL DIRETTORE GENERALE

VISTI gli articoli 19 (Istituzione dell'Agencia per l'Italia Digitale), 21 (Organi e Statuto), 22 (Soppressione di DigitPA e dell'Agencia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, successione dei rapporti e individuazione delle effettive risorse umane e strumentali) del decreto legge n. 83 del 22 giugno 2012, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, nella legge n. 134 del 7 agosto 2012 e s.m.i. e l'articolo 14-bis (Agencia per l'Italia Digitale) del decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005 (Codice dell'amministrazione digitale) e s.m.i.;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 gennaio 2014 (pubblicato sulla GURI n. 37 del 14 febbraio 2014), che ha approvato lo Statuto dell'Agencia per l'Italia Digitale (AgID);

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2015, registrato alla Corte dei Conti in data 10 giugno 2015 al n.1574, con il quale il dott. Antonio Francesco Maria Samaritani è stato nominato, per la durata di un triennio, Direttore Generale dell'Agencia per l'Italia Digitale con decorrenza dalla data del predetto decreto;

VISTO l'art.14 bis del Decreto legislativo 82 del 2005 che affida all'Agencia per l'Italia Digitale (AgID) "la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana, in coerenza con gli indirizzi dettati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato, e con l'Agenda digitale europea" promuovendo in particolare, "l'innovazione digitale nel Paese e l'utilizzo delle tecnologie digitali nell'organizzazione della pubblica amministrazione e nel rapporto tra questa, i cittadini e le imprese, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia.";



VISTA la legge n.311 del 30 dicembre 2004, articoli 192-195, che attribuisce al CNIPA il compito di razionalizzare l'uso dei servizi informatici della Pubblica Amministrazione, visto il correlato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 31 maggio 2005, che individua tra le applicazioni informatiche oggetto della razionalizzazione quelle relative alla “dematerializzazione dei titoli di spesa”;

VISTO il decreto legge n.138 del 13 agosto 2011, che aggiorna il Codice Amministrazione digitale attribuendo a Digitpa il compito di mettere “a disposizione, attraverso il Sistema pubblico di connettività, una piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e i prestatori di servizi di pagamento abilitati, al fine di assicurare, attraverso strumenti condivisi di riconoscimento unificati, l'autenticazione certa dei soggetti interessati all'operazione in tutta la gestione del processo di pagamento;

VISTO il decreto legge 18 ottobre 2012 n 179, che aggiorna il Codice dell'amministrazione digitale, a) affidando a AgID, sentita la Banca d'Italia, il compito di definire le Linee guida per la specifica delle modalità tecniche e operative per l'esecuzione dei pagamenti elettronici, b) prevedendo l'obbligo per le amministrazioni allora destinatarie delle disposizione del CAD all'utilizzo della piattaforma precedentemente citata, anche “per il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica in materia informatica ed al fine di garantire omogeneità di offerta ed elevati livelli di sicurezza”;

VISTO il Decreto Legislativo 26 agosto 2016, n. 179, che aggiorna il Codice dell'amministrazione digitale a) abrogando l'articolo 81; b) estendo l'obbligo di adesione anche alle società a controllo pubblico c) ampliando i servizi di pagamento che la piattaforma è tenuta a gestire, inserendo anche i micro-pagamenti, inclusi quelli basati sull'uso del credito telefonico d) puntualizzando che, nel rispetto del principio europeo di non discriminazione dei diversi servizi di pagamento, anche i pagamenti effettuati presso gli sportelli fisici delle amministrazioni devono accettare carte di debito, di credito e prepagate attraverso l'integrazione con la piattaforma pagoPA; e) abrogando l'art. 20 del Decreto Legge 83 del 2012, e, tra gli altri, il comma 4 che affidava alla Consip le attività, amministrative e strumentali già attribuite a DigitPA, tra cui quelle inerenti gli affidamenti relativi a SIPA e PagoPA;

VISTO il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, recante “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici



relativi a lavori, servizi e forniture”;

CONSIDERATO che l’Agenzia per l’Italia Digitale (già AIPA), unitamente alla Ragioneria Generale dello Stato, alla Banca d’Italia e alla Corte dei Conti sottoscrivevano il 9 gennaio 2001 il ‘Protocollo d’intesa per lo sviluppo del Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione — SIPA’ per l’attuazione di quanto previsto dalla Legge n. 367/1994 in materia di pagamenti eseguiti dalle Pubbliche Amministrazioni Centrali;

VISTA la Convenzione quinquennale tra Banca d’Italia e la Società Interbancaria per l’Automazione (attualmente SIA), stipulata in data 14 gennaio 2002, con la quale la Banca d’Italia affida a SIA la realizzazione e la gestione dei servizi di trasporto tra Amministrazioni e Banca d’Italia, nonché il servizio di interconnessione tra la Rete Nazionale Interbancaria (RNI) e la rete della Pubblica amministrazione (RUPA, attualmente SPC), nell’ambito del SIPA, Sistema Informatizzato dei Pagamenti della PA;

VISTO il Contratto quadro n. 2/2011 stipulato in data 31 gennaio 2011 e con durata triennale tra l’Agenzia per l’Italia Digitale e SIA s.p.a. per l’affidamento del servizio di “Interconnessione tra il Sistema Pubblico di Connettività e la Rete Nazionale Interbancaria nell’ambito del Sistema Informatizzato dei Pagamenti della PA centrale - SIPA”, avente ad obiettivo, tra l’altro, la dematerializzazione dei titoli di spesa;

VISTO il Contratto Quadro n. 2/2014, stipulato con la SIA s.p.a. in data 27 marzo 2014, per l’affidamento del Servizio di Interconnessione tra Sistema Pubblico di Connettività e Rete Nazionale Interbancaria, nell’ambito del Sistema Informatizzato dei pagamenti della PA centrale – SIPA, nonché per la sperimentazione dei servizi di pagamento attraverso il Nodo dei pagamenti – SPC, con scadenza il 31 luglio 2015;

VISTA la proroga tecnica del suddetto Contratto Quadro prot.n. 6494 del 30 luglio 2015, con cui la scadenza del Contratto stesso viene determinata al 31 dicembre 2016;

CONSIDERATO che in attuazione di quanto disposto dalla normativa di riferimento, l’Agenzia ha provveduto, anche attraverso le fasi di sperimentazione sopra individuate, alla realizzazione del Sistema dei Pagamenti della PA inteso come insieme di regole, standard, strutture organizzative e infrastrutture, coerentemente con quanto stabilito dal Gruppo di lavoro SPC;

TENUTO CONTO delle “Linee guida per l’effettuazione dei pagamenti elettronici a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi” e i suoi allegati, pubblicate in versione definitiva nel giugno 2016, sentita la



Banca d'Italia e ai sensi del Codice dell'amministrazione digitale allora vigente;

CONSIDERATO che il Sistema dei Pagamenti della PA è stato realizzato da Banca d'Italia e Agid, in collaborazione tra loro e con la Ragioneria Generale dello Stato e la Corte dei Conti si struttura in due componenti, e precisamente:

- il Sistema Informatizzato dei pagamenti della PA centrale (di seguito, "sistema SIPA") - che consente alla pubblica amministrazione centrale di dematerializzare i flussi finanziari relativi a tutte le operazioni di pagamento in uscita;
- il Sistema dei pagamenti elettronici attraverso il Nodo dei Pagamenti-SPC (di seguito, "sistema pagoPA") che, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 5 del Codice dell'amministrazione digitale Decreto legislativo n. 82 del 2005 e s.m.i., deve essere utilizzato da tutte le PPAA, centrali e locali, per esporre agli utenti finali (cittadini e imprese) dei servizi di pagamento elettronici, scegliendo fra molteplici canali messi a disposizione da diversi prestatori di servizi di pagamento abilitati ad operare sull'infrastruttura;

CONSIDERATO che la piattaforma pagoPA costituisce il nodo centrale di trattamento dei pagamenti a tutte le pubbliche amministrazioni da parte di tutti i cittadini e le imprese, che il valore delle transazioni da esso gestite è stimato nell'ordine dei miliardi di euro per anno, fino ad un valore tendenziale di 135 miliardi di euro per anno;

CONSIDERATO che il servizio SIPA costituisce il nodo di trattamento dei pagamenti in uscita dalle Pubbliche amministrazioni centrali e che ha gestito nel 2015 circa 24 milioni di operazioni di pagamento;

PRESO ATTO che il sistema pagoPA è tra le piattaforme abilitanti individuate dal documento "Strategia per la crescita digitale 2014-2020", approvato dalla Presidenza Consiglio dei Ministri e, nel corso del 2016, dalla Commissione Europea quale condizionalità ex-ante presupposto per l'erogazione dei fondi comunitari 2014-2020 in tema di Agenda Digitale;

CONSIDERATO che la piattaforma pagoPA e il servizio SIPA posseggono intrinsecamente le caratteristiche di infrastrutture informatiche critiche, nonché a rischio sistemico, in quanto il loro fallimento produrrebbe a cascata effetti su altri sistemi a rilevanza nazionale, e, nei casi più gravi, il degradamento del rapporto di fiducia tra cittadino e Stato;

CONSIDERATO che il suddetto documento "Strategia per la crescita digitale", tra gli obiettivi, indica i target 2018 e 2020 relativi alla diffusione della piattaforma pagoPA, tra cui il passaggio dall'attuale valore di circa 1 milione di transazioni/anno a 50 milioni nel 2018, 150 milioni nel 2020, il cui raggiungimento



è condizione per l'erogazione di oltre 3 miliardi di euro di fondi strutturali in tema di Agenda Digitale;

CONSIDERATO che la rapida e costante diffusione dell'utilizzo della piattaforma pagoPA è condizione necessaria al fine di assicurare le economie di spesa indicate nel suddetto documento "Strategia per la crescita digitale" e stimate, a partire dal 2018, in circa 1 miliardo di euro per anno;

CONSIDERATO che, per la rilevanza delle attività affidate dalla norma ad Agid e dei rischi ad esse connesse, si rende necessaria, nell'esecuzione di tali attività, l'adozione di adeguate misure al fine di assicurare a) la massima disponibilità e affidabilità della piattaforma, b) la flessibilità nel soddisfare la crescente domanda dei servizi erogati; c) la massima sicurezza della piattaforma, con particolare riferimento alla prevenzione e il contrasto da possibili attacchi informatici di matrice criminale, nonché terroristica;

RITENUTO di conseguenza necessario adottare misure di sicurezza analoghe a quelle adottate dai gestori di piattaforme per le operazioni di pagamento elettronico, operanti nel settore bancario;

RITENUTO pertanto che i requisiti per l'esecuzione dei servizi di pagamento elettronico devono essere i medesimi rispetto a quelli individuati dalla Banca Centrale Europea per il SEPA e ricomprendono i requisiti per l'esecuzione delle funzioni di Automated Clearing House;

TENUTO CONTO che la realizzazione prototipale e la gestione sperimentale delle due componenti del Sistema dei Pagamenti della PA, veniva affidata alla SIA, con il Contratto quadro n. 2/2011 e relativo Atto aggiuntivo, società di rilevante interesse nazionale, in quanto gestore della Rete Nazionale Interbancaria (RNI) unico titolare dei diritti industriali delle componenti tecnologiche di realizzazione del sistema SIPA, poiché basato sulla stessa tecnologia proprietaria utilizzata per la Rete Nazionale Interbancaria;

CONSIDERATO che il prototipo realizzato è stato sperimentato dal Ministero della Giustizia in qualità di primo soggetto sperimentatore e che i risultati della sperimentazione hanno fornito elementi utili alla stesura delle Linee guida definitive di cui all'articolo 5, comma 4, del citato Codice (di seguito, le "Linee guida"), ossia delle regole e delle specifiche tecniche per l'effettuazione dei pagamenti elettronici in favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi;

RITENUTO che, con la conclusione dei contratti quadro 2/2011, 2/2014 e successiva proroga tecnica, sia giunta a termine la fase prototipale e di sperimentazione della piattaforma pagoPA, e che è stata pertanto positivamente



verificata la potenzialità della medesima ad assolvere le esigenze sopra rappresentate di diffusione dei pagamenti elettronici;

CONSIDERATO che i servizi erogati dal SIPA risultano adeguati alle esigenze delle amministrazioni coinvolte, inclusa la Banca d'Italia e la Ragioneria Generale dello Stato per la loro attività di gestione finanziaria e contabile dei pagamenti delle amministrazioni centrali;

CONSIDERATO che, fino al mese di novembre 2016, hanno aderito al sistema pagoPA n. 14.770, pubbliche amministrazioni, di cui n. 10.049 già attive e in esercizio e n. 154 Prestatori di servizi di pagamento, di cui n. 92 già attivi e in esercizio;

CONSIDERATA l'esigenza di individuare il soggetto al quale affidare la gestione della piattaforma con tutti i requisiti sopra individuati;

CONSIDERATO che, nel contesto comunitario, i soggetti che svolgono le funzioni di gestore dei pagamenti elettronici sono inseriti nell'ambito di un sistema nazionale di monitoraggio, controllo e vigilanza che nel suo complesso assicura i necessari livelli di sicurezza;

CONSIDERATO che, in Italia, il sistema nazionale di monitoraggio, controllo e vigilanza è costituito da due sottosistemi a) di sorveglianza da parte della Banca d'Italia dei "processi a rilevanza sistemica" del settore bancario e finanziario b) di tutela della sicurezza nazionale in ambito di sicurezza cibernetica, di cui Agid è parte come soggetto istituzionale e come titolare della funzione di CERT-PA;

CONSIDERATO che la SIA è parte del sistema di sorveglianza della sicurezza delle transazioni finanziarie, ed è sottoposta a sorveglianza da parte della Banca d'Italia nel suo ruolo di "gestore diretto di processi a rilevanza sistemica" quali la Rete Nazionale Interbancaria (RNI) e nel suo ruolo di erogatore della piattaforma di negoziazione all'ingrosso dei Titoli di Stato del debito pubblico italiano;

CONSIDERATO che con la stipula della convenzione ai sensi del decreto del Ministro dell'Interno 9 gennaio 2008, il Ministero dell'Interno - Centro Nazionale Anticrimine Informatico per la Protezione delle Infrastrutture Critiche individua in SIA il gestore di una "infrastruttura critica informatizzata di interesse nazionale", e per questo inserito nel sistema di tutela della sicurezza nazionale in ambito di sicurezza cibernetica, di cui anche Agid è parte;

TENUTO CONTO che attualmente l'infrastruttura tecnologica del SIPA e della piattaforma pagoPA sono ospitate presso il centro servizi della SIA, su cui si attestano i 154 prestatori di servizi di pagamento abilitati a operare sul sistema pagoPA e le oltre 14.000 amministratori aderenti;



CONSIDERATA la rilevanza strategica ed economica del Sistema dei Pagamenti della PA, già dal luglio 2013 è stata intrapreso tra l'Agenzia e la Banca d'Italia, lo studio di fattibilità in merito alla internalizzazione in Banca d'Italia della gestione dei sistemi SIPA e pagoPA;

CONSIDERATO che, per le caratteristiche intrinseche del servizio, una eventuale migrazione dell'infrastruttura in altro centro servizi e con altro gestore comporta: a) la probabile discontinuità, nella fase di avvio, dei livelli di erogazione del servizio; b) rischi di degrado, nel periodo di migrazione, dei livelli di sicurezza; c) rilevanti oneri aggiuntivi a carico delle pubbliche amministrazioni e dei Prestatori dei Servizi di Pagamento aderenti per il trasferimento della connessione logica dall'attuale al subentrante centro servizi. Tutto ciò considerato, complessivamente, comporterebbe elevati rischi di danni per il sistema pubblico, in termini di mancati risparmi, del mancato raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana con conseguente perdita dei relativi fondi strutturali;

RITENUTO che, da tutto quanto sopra premesso emerge chiaramente che l'affidamento a soggetto diverso dall'operatore economico SIA non configuri, in concreto, una soluzione alternativa ragionevole in quanto comporterebbe:

- il degrado della robustezza dei livelli di controllo e sicurezza attualmente assicurati nel modello nazionale di prevenzione dei rischi cibernetici di cui Agid è protagonista e di cui SIA è già parte in quanto gestore di infrastruttura critica informatizzata di interesse nazionale. Diversamente tale livello di robustezza non potrebbe essere assicurato;
- la migrazione del sistema verso altro centro servizi comporta, nella fase di migrazione, rischi di degrado dei livelli di erogazione dei servizi e della sicurezza del sistema, nonché oneri aggiunti a carico delle oltre 14.000 amministrazioni e dei 95 Prestatori di servizio aderenti
- peraltro, in relazione alla componente SIPA, parte dell'applicativo utilizzato attualmente per l'erogazione del servizio è soggetto a diritti esclusivi da parte di SIA. Conseguentemente, diverso operatore avrebbe la necessità di dotarsi, sin dall'avvio del servizio, di una soluzione funzionalmente equivalente per erogare il servizio richiesto.

RITENUTO, per tutto quanto premesso, che ricorrano i presupposti di cui all'articolo 63 comma 2, lett. b), punti 2 e 3 del D.lgs. 50 del 2016, per procedere all'affidamento dei servizi in oggetto e alla conseguente stipula di un contratto quadro con la SIA spa;

RITENUTO che, nelle more della stipula del contratto quadro in oggetto, si ravvisa la necessità dell'avvio immediato del servizio in questione, in quanto, in caso di mancata esecuzione immediata della prestazione in argomento si



determinerebbe, ai sensi dell'art.32, comma 8, del già richiamato decreto legislativo, un grave danno all'interesse pubblico, che la medesima prestazione è destinata a soddisfare. Pertanto, anche nel rispetto del principio della continuità dell'azione amministrativa, l'appalto va eseguito in via d'urgenza anticipatamente rispetto alla stipula del contratto quadro, a partire dal 1 gennaio 2017, agli stessi patti e condizioni previsti nel richiamato stipulando contratto quadro.

VISTO l'appunto per il Direttore Generale del 30 dicembre 2016, con il quale il Responsabile dell'Area Pubblica Amministrazione, per le motivazioni ivi esposte e qui interamente richiamate, ha rappresentato la necessità di addivenire ad un nuovo affidamento per assicurare i servizi correlati al sistema dei pagamenti elettronici alle Amministrazioni pubbliche già aderenti, per la durata di 36 mesi;

VISTA la nota istruttoria del 30 dicembre 2016, predisposta dall'Area affari giuridici e contratti con la quale, tra l'altro, vengono evidenziate le motivazioni in base alle quali la medesima Area ritiene possibile procedere all'affidamento del servizio in questione;

VISTA l'offerta presentata dalla SIA Spa protocollata agli atti di AgID al n. 32821 del 29 dicembre 2016;

CONSIDERATA la necessità di concludere la definizione di alcuni aspetti tecnico-economici della suindicata offerta;

CONSIDERATO che nei confronti della SIA Spa sarà svolta la verifica sul possesso dei requisiti attraverso il sistema AVCPass dell'ANAC, per cui il contratto quadro verrà stipulato all'esito positivo della suddetta verifica;

DETERMINA

1. Di affidare alla società SIA Spa, ai sensi e per gli effetti dell'art. 63 comma 2 lett. b) punti 2 e 3 del D.lgs. 50 del 2016, il servizio di Interconnessione tra Sistema Pubblico di Connettività e Rete Nazionale Interbancaria, nell'ambito del Sistema Informatizzato dei pagamenti della PA centrale – SIPA e per l'erogazione dei servizi di pagamento attraverso il Nodo dei pagamenti – SPC, per un corrispettivo massimo spendibile pari a euro 11.500.000,00 IVA esclusa, di cui a carico di AgID €10.330.000,00 IVA esclusa, per una durata contrattuale di 36 mesi.
2. Di concludere la definizione degli aspetti tecnico-economici della suindicata offerta.
3. Di avviare, nel rispetto del principio della continuità dell'azione amministrativa, l'esecuzione dell'appalto in via d'urgenza, anticipatamente rispetto alla stipula del contratto quadro, a partire dal 1 gennaio 2017, agli stessi patti e condizioni



previsti nel richiamato stipulando contratto quadro.

4. Di nominare, ai sensi degli artt. 31, 101, 102 e 111 del d.lgs. n. 50 del 2016, la dott.ssa Maria Pia Giovannini, Responsabile unico del procedimento e Giulia Montanelli, Direttore dell'esecuzione del contratto.
5. Di imputare l'onere complessivo a carico di AgID, pari a €12.602.600,00, IVA inclusa, nonché l'importo di euro 800,00 quale contributo ANAC per la procedura in questione, nel budget 2017-2019 in corso di predisposizione.

Roma, 30 dicembre 2016

Antonio Samaritani