

Servizi di System Management per la PA - Accordo Quadro Sistemistico Contenuti e Opportunità

Report dell'incontro
Mercoledì 22 aprile 2020, 10.00 – 11.30

Indice

Introduzione	2
Gli Accordi Quadro (AQ)	2
Cos'è e come funziona un AQ.....	2
L'importanza degli AQ per PA e imprese.....	2
L'AQ Servizi di System Management per la PA	3
I servizi oggetto dell'AQ.....	3
Le caratteristiche degli appalti specifici (AS).....	4
L'approccio del RTI IBM all'AQ Servizi di System Management	5
Spunti da dibattito.....	6
Punti di forza dell'AQ e spunti per il miglioramento	6
Domane e risposte.....	7

Introduzione

Nell'ambito della trasformazione digitale, le Amministrazioni dovranno essere ripensate in termini digitali sia per i servizi offerti a cittadini e imprese sia per il loro modello operativo.

Realizzando il Programma per l'ottimizzazione della spesa pubblica, nell'intento di fornire supporto e consulenza alla PA per l'approvvigionamento di beni e servizi, Consip ha stipulato un Accordo Quadro attraverso il quale le Amministrazioni possono procedere ad aggiudicare appalti specifici per la fornitura di Servizi di System Management, ovvero quei servizi riguardanti le infrastrutture hardware e software di base, i processi di service management e i centri di servizio per l'operatività da remoto.

L'incontro, organizzato da FPA in collaborazione con IBM, ha rappresentato un'occasione per presentare il nuovo Accordo Quadro Sistemistico che ha l'obiettivo di promuovere la semplificazione, l'innovazione ed il cambiamento nel processo di procurement della Pubblica Amministrazione, nonché un momento di confronto tra i referenti dell'innovazione della PA e del territorio.

Gli Accordi Quadro (AQ)

Cos'è e come funziona un AQ

L'**Accordo Quadro (AQ)** è uno dei quattro strumenti di acquisto sviluppati da Consip nel quadro del **Programma per la razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione**, con l'obiettivo di ottimizzare gli acquisti pubblici di beni e servizi e contribuire allo sviluppo di modelli di approvvigionamento basati su processi e tecnologie innovative.

Nello specifico, l'AQ è uno strumento attraverso il quale vengono stabilite le clausole generali che, per un determinato periodo temporale, regoleranno i contratti che le PA potranno stipulare per approvvigionarsi di determinati prodotti o servizi.

Lo strumento si articola in due fasi principali. Nella prima, Consip pubblica un bando di gara, a cui le imprese interessate partecipano, e aggiudica l'Accordo Quadro a uno o più fornitori, con cui stipula contratto.

Nella seconda fase, le PA abilitate sul sistema Acquisti in Rete ricorrono all'AQ per acquistare prodotti e servizi, indicando e aggiudicando, nel quadro delle regole definite dall'AQ, i singoli **appalti specifici (AS)**, negoziando direttamente con i fornitori condizioni contrattuali personalizzate sulla base delle proprie esigenze.

L'importanza degli AQ per PA e imprese

L'introduzione degli Accordi Quadro (AQ) ha rappresentato una vera rivoluzione nei processi di approvvigionamento della pubblica amministrazione.

Insieme agli altri strumenti del Programma di razionalizzazione degli acquisti della PA, gli AQ hanno consentito di definire un framework comune di regole, standard e procedure digitalizzate, con evidenti benefici per le amministrazioni, ma anche per le imprese.

Per un'amministrazione, aderire a un AQ vuol dire usufruire di un'architettura collaudata, senza doversi inventare da zero un bando di gara, con tempi di aggiudicazione incomparabilmente minori. Infatti, il tempo che intercorre tra la pubblicazione di un appalto specifico e la contrattualizzazione è notevolmente inferiore a quello di una gara tradizionale. Questo perché la parte amministrativa, su cui si concentra tradizionalmente il contenzioso tra le aziende, viene già smarcato a monte da Consip, in sede di aggiudicazione dell'Accordo Quadro. Inoltre, gli appalti specifici non hanno bisogno di *stand still period*, il termine dilatorio tra aggiudicazione definitiva e stipula del contratto che garantisce al ricorrente la tutela delle proprie ragioni laddove volesse proporre ricorso avverso l'aggiudicazione definitiva. Ciò consente alle amministrazioni di concentrarsi esclusivamente sul contenuto dell'appalto specifico e sulla componente economica.

Ma gli AQ hanno condizionato positivamente anche le imprese. Le procedure standard individuate da Consip hanno uniformato le modalità di acquisto della PA, creando una vera e propria letteratura di riferimento e una cultura diffusa su come si fanno gli acquisti pubblici. Ciò ha spinto i fornitori a adeguare modelli organizzativi e processi interni, al fine di rispondere in maniera più efficiente alle esigenze della PA e di analizzare in maniera sinottica l'evoluzione dei loro bisogni. Nel caso di IBM, questa riorganizzazione si è sostanziata nella creazione di una *unit ad hoc*, un team omogeneo dotato delle competenze necessarie a seguire il framework complessivo sviluppato da Consip e le singole gare bandite dagli enti pubblici nel quadro di queste regole. Il framework definito da Consip consente ai fornitori di concentrarsi principalmente sui contenuti dei progetti, e non sugli aspetti formali, ormai oggetto di procedure automatizzate che rendono sostanzialmente impossibile essere esclusi da una gara per vizi di forma nella documentazione.

L'AQ Servizi di System Management per la PA

Giunto alla sua seconda edizione, l'AQ Servizi di System Management è stato aggiudicato nel luglio del 2019 e attivato nel mese di novembre dello stesso anno.

L'AQ è stato aggiudicato sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa a quattro Raggruppamenti Temporanei d'Impresa (RTI), tra cui quello guidato da IBM, che ha ottenuto il punteggio tecnico più elevato (tabella 1).

RTI	PTAQ
RTI IBM Italia (mandataria), Accenture S.p.A. (mandante), Accenture Technology Solutions S.r.l. (mandante), InsirioS.p.A. (mandante), SQS Software QualitySistemsItalia S.p.A. (mandante), Sistemi Informativi S.r.l. (mandante)	54,00
RTI Enterprise Services Italia(mandataria), ExpriviaS.p.A. (mandante), EustemaS.p.A. (mandante), Consorzio ReplyPublic Sector (mandante)	51,75
RTI Al maviva (mandataria), Leonardo S.p.A. (mandante), Eurolinks.r.l.(mandante), TopnetworkS.p.A. (mandante)	51,50
RTI Fastweb (mandataria), PresentS.p.A. (mandante), Hewlett-Packard Italiana S.r.l. (mandante), Atos Italia S.p.A. (mandante)	50,50

Tabella 1: aggiudicatari dell'AQ. Fonte Consip

L'accordo prevede un lotto unico nazionale, per un importo complessivo pari a 300 milioni di euro, che rappresenta il valore che può essere eroso attraverso gli appalti specifici nel corso della durata dell'AQ. Tale durata è pari a 24 mesi a partire dalla data di attivazione, più 12 mesi per l'eventuale proroga.

I servizi oggetto dell'AQ

I servizi di System Management consistono nella gestione esternalizzata dei Centri Elaborazione Dati (CED) delle pubbliche amministrazioni, includendo il complesso delle attività volte a garantire la piena operatività delle infrastrutture tecnologiche, a mantenerne la perfetta efficienza, a garantire agli utenti la disponibilità e le prestazioni delle applicazioni su di esse installate e l'integrità dei relativi dati, nonché a fornire il supporto necessario per garantirne il costante allineamento con l'evoluzione tecnologica del mercato ICT.

Nel dettaglio, i servizi previsti dall'AQ si articolano in 3 categorie: base, opzionali e accessori.

I **servizi base** riguardano la quotidiana conduzione operativa delle infrastrutture tecnologiche della PA:

- conduzione operativa di sistemi open (Windows, Linux, Unix), con presidio *on-site* o in modalità remota;
- conduzione operativa dei sistemi *mainframe*, con presidio *on-site*.

Tali servizi sono stati definiti a livello di AQ, sia in termini tecnici che economici. In particolare, le condizioni tecniche sono definite parzialmente in AQ, ma sono personalizzabili in fase di appalto specifico in base alle esigenze specifiche dell'amministrazione. Per quanto riguarda invece le condizioni economiche, i prezzi unitari definiti a livello di AQ rappresentano la base d'asta su cui fare rilancio competitivo in sede di appalto specifico. L'appalto specifico deve prevedere almeno un servizio base.

A questi si possono poi aggiungere i **servizi opzionali** relativi a:

- monitoraggio notturno/festivo;
- reperibilità;
- interventi fuori orario;
- supporto specialistico.

Anche le condizioni tecniche dei servizi opzionali sono definite a livello generale dall'AQ, e sono quindi personalizzabili dall'appalto specifico. A livello economico, i servizi opzionali seguono lo stesso meccanismo di rilancio dei servizi base, seppur con una base d'asta inferiore (il valore economico dei servizi base deve essere superiore di almeno 1 euro a quello dei servizi opzionali).

I **servizi accessori** riguardano invece:

- la gestione infrastrutture non standard;
- la manutenzione hardware;
- il supporto ad ambienti client.

Contrariamente alle altre due tipologie, i servizi accessori sono semplicemente elencati dall' AQ, che non riporta però alcun dettaglio a livello tecnico ed economico. L'amministrazione che volesse usufruire di tali servizi deve quindi definire *ex novo*, nel suo appalto specifico, tutte le condizioni tecniche ed economiche che intende applicare.

Esiste tuttavia un vincolo a cui l'ente deve uniformarsi: la base d'asta per i servizi accessori non può infatti superare il 40% della base d'asta complessiva (servizi base + opzionali + accessori).

Le diverse tipologie di servizio sopraelencate si differenziano per modalità di remunerazione:

- i **servizi base di conduzione** e quelli **opzionali di monitoraggio** sono remunerati in base a un canone costituito tenendo conto di una serie di parametri relativi alla dimensione e alla complessità dell'infrastruttura;
- i **servizi opzionali** di supporto specialistico, reperibilità e intervento fuori orario richiedono **risorse professionali**, remunerate secondo il meccanismo delle giornate/uomo o ore/uomo (servizi a consumo).

Le caratteristiche degli appalti specifici (AS)

L'appalto specifico deve prevedere una base d'asta minima di 3 milioni di euro, e può avere una durata complessiva compresa tra i 12 e i 60 mesi.

Per i dettagli relativi alla predisposizione e all'aggiudicazione degli appalti specifici si rimanda alla presentazione "Accordo Quadro Servizi di System Management per le Pubbliche Amministrazioni - Edizione 2", allegata al presente report.

Nell'ambito dell'appalto specifico, **ciò che** differenzia i diversi servizi è anche il diverso modello di relazione con il fornitore:

- i servizi base di conduzione operativa e opzionali di monitoraggio sono basati principalmente sul controllo dei livelli di servizio e indipendenti dalle risorse utilizzate dal fornitore;

- i servizi opzionali di supporto specialistico sono basati principalmente sulle competenze delle risorse puntualmente quantificate.

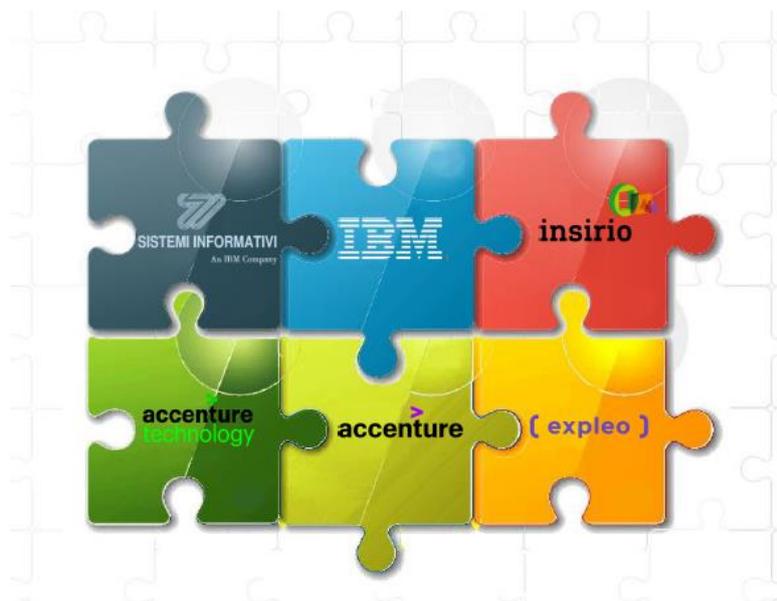
Un ulteriore aspetto centrale nella definizione dell'appalto specifico è rappresentato dalla possibilità di ricorrere al **Centro servizi del fornitore**, che consente l'operatività da remoto, senza richiedere la presenza fisica del personale del fornitore presso la sede dell'amministrazione.

L'approccio del RTI IBM all'AQ Servizi di System Management

Per IBM, l'AQ non si limita ai servizi di conduzione operativa e supporto specialistico per le infrastrutture Hardware e Software di base utilizzati dalle amministrazioni. L'AQ rappresenta infatti un fondamentale strumento di supporto per garantire il costante allineamento delle infrastrutture con l'evoluzione tecnologica del mercato ICT e a definirne la crescita, in coerenza con gli obiettivi strategici delle amministrazioni, quasi a sancire un percorso condiviso tra PA e fornitori.

IBM ha approcciato questo percorso secondo la sua natura di *service integration and management*, ricercando sul mercato società che avessero analoghe caratteristiche distintive: un mix di persone, processi, strumenti e capacità di gestione frutto di lavoro e investimenti negli anni, difficilmente reperibili sul mercato.

IBM ha individuato queste caratteristiche nelle cinque società che insieme a lei compongono il RTI. Cinque soggetti perfettamente complementari tra loro, rappresentati nello schema qui sotto.



Nelle posizioni centrali, a fare da collante, **IBM**, leader mondiale nella tecnologia e nell'innovazione, nei servizi infrastrutturali, **nel cognitive e nel cloud**, e **Accenture**, leader nella direzione strategica e tecnologica e nei servizi alle imprese.

A sinistra, le loro consociate: **Sistemi informativi**, che con il suo centro servizi detiene una profonda esperienza maturata nell'ambito nel settore della PA, e **Accenture Technology**, società del gruppo Accenture specializzata nell'*innovation technology*.

A destra, due società dalle grandi competenze specialistiche, **Expleo** e **Insirio**, con una consolidata esperienza nei settori della PA centrale e locale, che garantiscono la copertura territoriale grazie a loro flessibilità.

Le caratteristiche distintive delle sei aziende permettono alla compagine di perseguire gli obiettivi di:

- **semplificazione**, attraverso capacità di integrazione, chiara ed univoca attribuzione delle responsabilità e adozione di metodologie allineate ai migliori standard di mercato;

- **trasparenza**, attraverso la capacità di controllare, monitorare e valutare l'andamento complessivo della fornitura, anche avvalendosi di tool e strumenti all'avanguardia, rendendo fruibili all'esterno queste informazioni grazie ad un portale della fornitura ad hoc;
- **flessibilità**, mediante la presenza capillare sul territorio e la capacità di rispondere tempestivamente, in caso di richieste urgenti, attraverso risorse aggiornate costantemente tramite formazione continua;
- **innovazione**, intesa come la capacità di proporre, pianificare, supportare ed eseguire progetti di innovazione e trasformazione digitale, sia in termini di tecnologie che di processi, con un'attenzione anche al paradigma *open source*.

Questi obiettivi si fondano sull'aspetto caratterizzante per eccellenza del RTI, ovvero le **capacità tecniche**, intese come un mix di competenze e capacità realizzative che si fondono insieme affinché le risorse umane possano esprimere al meglio il loro potenziale, generando valore aggiunto nel contesto in cui operano.

Le competenze tecniche diversificate delle società che compongono il RTI coprono tutti gli aspetti tecnologici e i servizi oggetto dell'AQ. Tali competenze si integrano con elevate capacità realizzative, fattori abilitanti insiti nell'approccio con cui RTI supporterà l'erogazione dei servizi, tra cui si citano a titolo esemplificativo:

- **partnership a livello globale** con i principali player tecnologici di mercato, che consentono di operare in un'ottica multi-vendor;
- **attività di formazione**, per cui le società sono riconosciute sul mercato come un modello d'eccellenza, attraverso piano di formazione "a impatto 0", basati sui *training on the job* e sull'*e-learning*;
- **centri di competenza verticale** per le specifiche aree (es. networking, cloud, security), trasversali (es. IBM Research di Zurigo) o specializzati sul segmento pubblico;
- **leadership di IBM sui brevetti** per 25 anni consecutivi.

Tutto ciò integrato da un modello organizzativo strutturato a livelli, con chiara identificazione di ruoli, processi e strumenti a supporto di ogni singola attività, soluzioni specifiche per la *security* e il *disaster recovery*, che prevedono anche miglorie a titolo non oneroso, e centri servizi federati con le migliori competenze complementari del RTI.

Tutti questi elementi fanno sì che non si possa più parlare delle caratteristiche distintive delle singole aziende, ma del RTI nel suo complesso, come dimostra anche l'assegnazione del miglior punteggio tecnico in fase di aggiudicazione dell'AQ.

Spunti da dibattito

Punti di forza dell'AQ e spunti per il miglioramento

Gli AQ, compreso quello per i Servizi di System Management, risultano strumenti ampiamente sfruttati dalle amministrazioni partecipanti all'incontro, anche da quelle non vincolate all'utilizzo degli strumenti Consip. Le amministrazioni concordano nel ritenere il ricorso agli Accordi Quadro estremamente utile, in particolare per i vantaggi connessi al taglio dei costi amministrativi.

Ulteriori vantaggi connessi al ricorso all'AQ sono rappresentati da:

- la possibilità di abilitare sin da subito il contatto diretto con i fornitori che potrebbero coprire le esigenze di servizi;
- il modello relazionale (per i servizi base) fondato sul controllo di livelli di servizio oggettivi (SLA), che consente alla PA di porsi in modo agnostico rispetto all'organizzazione del fornitore, focalizzandosi invece sulla conformità delle performance rispetto alla qualità attesa;

- la durata temporale degli appalti specifici - massimo 60 mesi - poiché la transizione da un fornitore all'altro è sempre un passaggio piuttosto traumatico e complesso per un'amministrazione. Un periodo mediamente lungo consente di gestire con più tranquillità la fornitura, a patto ovviamente che il rapporto con il fornitore sia buono;
- la visione integrata proposta da IBM, estesa anche agli aspetti di sicurezza. Molto spesso in confini di altri strumenti d'acquisto sono limitanti, mentre poter allargare le progettualità su altri ambiti complementari, come la sicurezza, è sicuramente un aspetto positivo.

Accanto ai punti di forza, si segnalano alcuni aspetti meritevoli di approfondimento.

Un primo punto riguarda la soglia minima per la **base d'asta del singolo appalto specifico**, pari a 3 milioni. Per alcune realtà questa soglia può essere molto impegnativa. Questa difficoltà è però mitigata da una serie di fattori:

- la possibilità di diluire l'ammontare complessivo su un periodo di 60 mesi (massima durata dell'appalto specifico);
- la possibilità di ribassi, poiché i 3 milioni previsti rappresentano solo la base d'asta dell'appalto specifico. Statisticamente, tali ribassi si attestano tra il 35% e il 42%;
- la possibilità di accorpate i fabbisogni di innovazione di più amministrazioni in un unico appalto specifico, distribuendo così l'importo su più soggetti.

A queste considerazioni, si aggiunge il fatto che lo schema dell'AQ funziona con valori di fornitura consistenti. Al di sotto di quella cifra, definita da Consip sulla base dello storico degli strumenti del Programma di razionalizzazione, il meccanismo andrebbe incontro a difficoltà, che consiglierebbero il ricorso a strumenti ancora più snelli, ma attualmente non disponibili per i servizi di *system management*.

Un secondo punto di attenzione riguarda il **limite economico del 40% per la base d'asta dei servizi accessori** rispetto all'importo complessivo dell'appalto specifico. Sebbene questo limite sia stato inserito per non snaturare l'impostazione dell'AQ, talvolta occorrerebbe una flessibilità superiore per poter sfruttare l'AQ anche per supporti professionali volti all'evoluzione e ad attività di carattere più progettuale, che ovviamente avrebbero una ricaduta anche sulla conduzione dei sistemi. Questo anche per differenziare i diversi contributi tecnologici di cui una PA può avvalersi attraverso i diversi strumenti contrattuali a disposizione.

Un terzo punto di attenzione riguarda il **livello di integrazione tra i diversi adempimenti** demandati alle amministrazioni. Sebbene gli AQ siano stati oggetti di notevoli migliorie procedurali nel corso degli anni, si notano ancora alcune discrasie. Ad esempio, la necessità di presentare stati di avanzamento dei lavori mensili a fronte di una fatturazione che contrattualmente è bimestrale. L'allineamento tra le due tempistiche è estremamente complesso a livello giuridico, poiché la modifica di una delle due variabili comporta una variazione contrattuale che richiede tempi particolarmente lunghi. Sarebbe utile che questi piccoli dettagli fossero allineati, e che in generale si garantisse una maggiore integrazione tra i diversi adempimenti che le amministrazioni hanno nei confronti di Consip e Anac.

Domande e risposte

Si riportano di seguito alcuni chiarimenti forniti dai rappresentanti di Consip e IBM rispetto a domande e curiosità avanzate dai partecipanti nel corso del dibattito.

Quali sono i tempi medi per finalizzare un appalto specifico?

Dipende dalla tipologia dell'amministrazione e dalla complessità dell'appalto. Nell'ambito dell'Accordo Quadro Applicativo (quasi 100 appalti specifici realizzati), il tempo medio è stato di 4-5 mesi. Ma ci sono stati casi, laddove la PA si è limitata al solo rilancio economico, senza mettere mano all'offerta tecnica, in cui sono intercorsi meno di due mesi tra la pubblicazione del bando e la stipula del contratto. Ciò grazie ai

tempi di risposta molto brevi e concentrati (10 giorni per il solo rilancio economico), agevolati poi dal sistema automatizzato di Consip.

A volte l'esigenza di attività specifiche e collaterali, non sempre realizzabili dalle società dei RTI aggiudicatari, rende necessario il ricorso al subappalto. Quali sono i limiti attuali?

Con la Sentenza del 26 settembre 2019 la Corte di Giustizia Europea ha dichiarato illegittimo il divieto di un limite generale e astratto alle prestazioni subappaltabili a terzi, valido per tutti gli appalti, stabilito nel 30% dal Codice degli appalti e nel 40% dal c.d. Sblocca Cantieri.

L'AQ parla espressamente di "gestione dei data center". In un momento in cui la normativa impone un processo di migrazione al cloud, questo strumento ha la flessibilità necessaria a supportare le amministrazioni in questo percorso?

Occorre innanzitutto fare una precisazione: l'AQ non prevede la fornitura di hardware e software, ad eccezione di quelli necessari all'erogazione dei servizi, e quindi *embedded* nell'offerta.

In secondo luogo, nulla vieta che il supporto specialistico utilizzato per progetti di innovazione non possa essere utilizzato per indirizzare specifiche esigenze guidate dal Piano triennale di AgID, nello specifico l'adozione del cloud secondo i modelli IaaS, PaaS, e SaaS. La versatilità dell'AQ è quindi garantita dai servizi accessori. Sebbene l'accordo faccia riferimento a una modalità tradizionale di gestione dell'infrastruttura, il meccanismo dei servizi accessori consente di creare modelli alternativi e di definirne *ex novo* le condizioni tecniche ed economiche che si vanno ad aggiungere a quelle tradizionali.

Come IBM coniuga due aspetti apparentemente contrapposti, come servizi proprietari e innovazione improntata all'open source?

Dalla fine degli anni 90 IBM si è impegnata attivamente su progetti *open source*. Negli ultimi 5 anni IBM ha investito oltre 1 miliardo di dollari su questo fronte, inserendo anche nelle sue attività di formazione obbligatoria approfondimenti su tecnologie e metodologie *open source*, al fine di creare una vera "ibridazione delle competenze".