

DISPOSIZIONI PER IL PROCUREMENT DEI SERVIZI “SOFTWARE AS A SERVICES” PER IL CLOUD DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Roma, 10 ottobre 2017

1. PREMESSA	3
2. LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO	4
3. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO	6
4. LA “VETRINA DIGITALE” DEI SOTWARE AS A SERVICES	7
5. LE DISPOSIZIONI PER IL PROCUREMENT DEI PRODOTTI SAAS IN REGIME TRANSITORIO	9
6. IL MERCATO ELETTRONICO DELLA PA	10
7. IL SISTEMA DINAMICO DELLE ACQUISIZIONI	12
8. LE CONVENZIONI	13
9. LE PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE	18

1. PREMESSA

Il presente documento risponde all'oggetto "Qualificazione di soluzioni SaaS per il Cloud della PA" previsto nell'ambito del Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione.

Il documento identifica in termini generali gli ambiti e gli strumenti di procurement che possono essere utilizzati dalle Amministrazioni per acquisire i prodotti/soluzioni di tipo "Software as a Services" (di seguito SaaS), In considerazione del fatto che l'ambito del Marketplace SaaS è nella fase di avvio della definizione delle caratteristiche tecniche e organizzative, le indicazioni presenti relative agli strumenti di acquisto sono necessariamente di alto profilo e di indirizzo, rinviando ad una fase successiva la declinazione di dettaglio dei possibili requisiti implementativi.

2. LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Di seguito si riporta la normativa di riferimento di tipo comunitario e nazionale riconducibile alla presente iniziativa.

Principale normativa comunitaria:

- Comunicazione “Europe 2020”, COM (2010) 2020, 3.3.2010
- Comunicazione “A Digital Agenda for Europe”, COM (2010) 0245, 19.5.2010
- Comunicazione “A Digital Single Market Strategy for Europe”, COM (2015) 192, 6.5.2015
- Comunicazione “EU eGovernment Action Plan 2016-2020”, COM (2016) 179, 19.4.2016

Principale normativa nazionale:

- Legge 23 dicembre 1999, n. 488 – Legge Finanziaria 2000;
- Decreto Legislativo del 18 aprile 2016, n. 50 - 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;
- Legge 23 dicembre 2009, n. 191 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010).
- Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 – “Codice dell’Amministrazione Digitale” con le modifiche ed integrazioni introdotte da DLGS 30 dicembre 2010 n. 235;
- Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179 – “Modifiche e integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi

dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche";

- Legge n.208 del 28 dicembre 2015 (Legge di stabilità 2016).
- Circolare Agid n. 2 del 24 giugno 2016 - Modalità di acquisizione di beni e servizi ICT nelle more della definizione del "Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione" previsto dalle disposizioni di cui all'art.1, comma 513 e seguenti della legge 28 dicembre 2015, n.208 (Legge di stabilità 2016).
- DPCM approvazione del Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione del 31 maggio 2017.

3. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

Il Piano Triennale 2017 – 2019, redatto da AgID in accordo con la Strategia di crescita digitale italiana 2014 – 2020, definisce:

- Le azioni che le amministrazioni devono avviare e realizzare per raggiungere gli obiettivi definiti dall'Agenda Digitale italiana descritta nel documento Strategia per la crescita digitale;
- Il modello strategico di evoluzione dell'ICT della Pubblica Amministrazione.

Il Piano nasce sulla base di un modello strategico di evoluzione del sistema informativo della Pubblica amministrazione.

Il Cloud della PA è identificato quale modello strategico ICT di riferimento per la gestione ed evoluzione delle infrastrutture fisiche nazionali assieme alle reti di comunicazione, i data center, i sistemi di disaster recovery e di business continuity, gli apparati necessari per monitoraggio e sicurezza. La realizzazione e definizione di un modello strategico evolutivo del cloud della PA renderà possibile virtualizzare il parco macchine di tutte le pubbliche amministrazioni, con importanti benefici in termini di costi e di gestione della manutenzione.

Oltre ai benefici di carattere generale, sono ipotizzabili vantaggi strategici legati alla possibilità di conseguire sia l'ammodernamento delle infrastrutture, sia la condivisione di sistemi, applicazioni e banche dati. In sintesi, la razionalizzazione dei data center che si realizza percorrendo il modello dei Poli Strategici Nazionali e dai Cloud Service Provider di tipo privato aggiudicatari di gare Consip.

Obiettivo ulteriore che discende dalla strategia di adozione del cloud della PA è lo studio del modello strategico evolutivo di cloud della PA da implementare a seguito della razionalizzazione delle infrastrutture.

In particolare dal lato dei servizi della PA, un primo obiettivo è la creazione di un unico catalogo, al fine di consentire lo sviluppo di software certificati secondo standard definiti e integrati tra loro. Questo porterà automaticamente ad avere delle razionalizzazioni e dei risparmi oltre ad un accrescimento qualitativo dei servizi che si accreditano e diventano più affidabili.

In relazione a tale obiettivo il presente documento declina gli ambiti e gli strumenti di acquisto resi disponibili da Consip.

4. LA “VETRINA DIGITALE” DEI SOTWARE AS A SERVICES

Il Marketplace SaaS si identifica, nel contesto operativo di public procurement di Consip, come una “vetrina digitale” contenente l’offerta di soluzioni ICT di tipo “Software as a Service” (SaaS) , ad uso della Pubblica Amministrazione, che sono state preventivamente sottoposte ad un percorso di qualificazione da parte di AgID con esito positivo.

Le soluzioni SaaS possono riferirsi sia prodotti di mercato che a soluzioni sviluppate “ad hoc” dalle Amministrazioni.

La “vetrina digitale” dei SaaS sarà accessibile attraverso il Portale Acquisti in rete della PA (www.acquistinretepa.it).

Le Amministrazioni, navigando sul catalogo delle soluzioni di tipo SaaS presenti, potranno accedere all’offerta di servizi SaaS qualificate confrontando le proposte dei diversi fornitori e verificando quelle più rispondenti alle proprie esigenze.

Successivamente le Amministrazioni potranno avere accesso agli strumenti di acquisto e negoziazione attraverso la piattaforma “Acquisti in rete” e messi a disposizione nel contesto del Programma acquisti della PA, quali:

- Mercato Elettronico della PA (Me.Pa)
- Sistema Dinamico di Acquisizione (SDA)
- Convenzioni

Consip mantiene la responsabilità della fase di registrazione e abilitazione dei fornitori ai sistemi di acquisto effettuando i controlli e le verifiche previste ex lege in ordine alla sussistenza dei requisiti dichiarati.

Agid riceve le richieste di qualificazione di soluzioni dai fornitori e svolge la funzione di controllo del superamento dei requisiti tecnici. Le soluzioni così approvate verranno inserite,

nelle modalità previste, nei cataloghi del Me.PA, nel Sistema Dinamico degli Acquisti e nelle Convenzioni.

Il Marketplace SaaS potrà prevedere al suo interno una sezione specifica per le soluzioni SaaS realizzate dalle Amministrazioni e rese disponibili alle PA.

Si evidenzia infine l'eventualità che i servizi SaaS offerti nel perimetro della gara SPC Cloud Lotto 1, necessitano anch'essi della relativa qualificazione per poter essere inseriti nel Marketplace SaaS. I servizi SaaS del Lotto 1 sono soluzioni previste nei seguenti ambiti:

- Produttività Individuale
- Comunicazione Unificata
- Collaborazione
- Conservazione Digitale
- Analisi Dati e Reportistica

Il modello economico di acquisto delle suddette soluzioni SaaS, è basato su:

- Canone avente periodicità mensile.
- Quantità unitaria, espressa nella metrica ad utente oppure capacità di storage, a seconda dello specifico servizio SaaS.
- Applicazione di fasce di volumi crescenti.

Le modalità di acquisto dei servizi si basano su una logica di definizione di Piano dei Fabbisogni da parte dell'Amministrazione (indicante i requisiti di progetto), a cui segue un documento di Progetto dei Fabbisogni del fornitore (declinazione del progetto, con indicazione dell'effort, della pianificazione attività e del valore economico), alla cui approvazione da parte dell'Amministrazione, segue la stipula del contratto esecutivo.

5. LE DISPOSIZIONI PER IL PROCUREMENT DEI PRODOTTI SAAS IN REGIME TRANSITORIO

In coerenza con le indicazioni contenute nel documento “Piano triennale per l’informatica nella Pubblica Amministrazione 2017 – 2019” si riportano di seguito le disposizioni relative al procurement di soluzioni di tipo “SaaS” per il periodo transitorio antecedente l’entrata a regime del Marketplace SaaS.

A tal proposito, si evidenzia che nella fase corrente, nell’attesa che sia operativa la Circolare AgID indiante “Criteri per la qualificazione di servizi SaaS per il Cloud della PA”, le offerte di mercato per servizi Cloud di tipo SaaS, già presenti nei cataloghi degli strumenti di acquisto Consip¹ del Me.Pa, dello SDA e delle Convenzioni, continueranno ad essere disponibili alle Amministrazioni.

Successivamente all’entrata in vigore della suddetta normativa, Consip provvederà ad adeguare la vetrina del Marketplace SaaS con le soluzioni qualificate che si renderanno via via disponibili e procederà a specializzare la categoria dei servizi Cloud “Marketplace SaaS” in modo progressivo inizialmente nel Me.PA, successivamente nello SDA.

Per le future edizioni delle Convenzioni relative al software, Consip non prevede l’inserimento nei listini di licenze di tipo Cloud.

Consip inoltre si renderà disponibile a pubblicizzare la normativa in ambito sul portale acquisti in rete.

Resta comunque in capo alle singole Amministrazioni la responsabilità del rispetto della normativa nella fase di selezione e acquisto dei prodotti di tipo SaaS, attraverso gli strumenti di acquisto Consip ritenuti più idonei.

Sarà compito di Consip comunque mantenere sempre allineata l’offerta di mercato di soluzioni SaaS alle indicazioni del Piano Triennale.

¹ Link: <https://www.acquistinretepa.it>

6. IL MERCATO ELETTRONICO DELLA PA

Il DPR 101 del 2002 ha introdotto il Mercato Elettronico della P.A. quale strumento d'acquisto, utilizzabile da tutte le P.A., per approvvigionamenti di importo inferiore alla soglia comunitaria.

L'Art. 1 comma 450 l. 296/2006 disciplina degli obblighi di ricorso al Me.PA delle PAC, degli enti nazionali di previdenza e delle agenzie fiscali. Le restanti P.A. ricorrono alternativamente al ME.PA o altri mercati elettronici o sistemi telematici. Esclusione dall'obbligo per acquisti < a 1.000 euro.

Il Mercato Elettronico della P.A è un Marketplace di tipo selettivo, cioè accessibile solo ad utenti (Amministrazioni e Fornitori) abilitati, B2G (Business to Government) su cui è possibile effettuare acquisti diretti da catalogo (OdA) e richieste di offerta (RdO).

Sul ME.PA, per valori inferiori alla soglia comunitaria, le PA possono cercare, confrontare ed acquisire i beni ed i servizi proposti dalle aziende "abilitate" a presentare i propri cataloghi sul sistema, nel rispetto di formati standard e secondo le regole e le condizioni definite da Consip per ciascun bando merceologico di abilitazione.

Descrizione dello stato attuale del Me.PA e sue evoluzioni.

Il capitolato ICT attuale del ME.PA prevede già i servizi di tipo SaaS, quale sotto categoria nell'ambito dei servizi ICT, nei seguenti 5 ambiti:

- Contact Center
- Assistenza all'utente attraverso il Portale Istituzionale dell'Amm.ne
- Gestione delle procedure dei regolamenti e delle normative
- Gestione delle attività sul territorio dell'Amministrazione
- Anagrafica unificata

Con la realizzazione del Marketplace Saas si declinerà la nuova categoria di servizi, che si affiancherà alle attuali categorie ICT già presenti che sono:

- Conservazione digitale

- Posta elettronica certificata
- Firma digitale

7. IL SISTEMA DINAMICO DELLE ACQUISIZIONI

Il sistema dinamico di acquisizione è un processo interamente elettronico, aperto per un preciso periodo di validità a qualsiasi operatore economico che soddisfi i criteri di selezione.

Il Sistema dinamico di acquisizione è caratterizzato da una procedura bifasica, nell'ambito del quale le stazioni appaltanti seguono le norme previste per la procedura ristretta.

- In una prima fase, Consip pubblica il bando Istitutivo per specifiche categorie merceologiche, i requisiti generali, gestisce l'ammissione e la permanenza dei Fornitori nello SDA.
- In una seconda fase, le Stazioni appaltanti indicano e aggiudicano gli appalti specifici definendo i quantitativi, il valore, le caratteristiche specifiche dei prodotti e/o servizi oggetto dell'acquisizione; le condizioni di partecipazione dell'appalto non possono essere modificare o integrate rispetto a quelle richieste in fase di ammissione al Bando Istitutivo. Al confronto concorrenziale sono invitati tutti i fornitori che, entro la data/ora di avvio della gara, hanno conseguito l'ammissione alle categorie merceologiche oggetto dell'appalto. Possono partecipare allo specifico AS gli operatori che soddisfano i requisiti e le condizioni previste dalla Stazione Appaltante nella documentazione di gara (es. "classe minima richiesta"), in maniera diretta ovvero in raggruppamento

Nell'ambito ICT, è stato istituito il sistema Dinamico di Acquisizione della P.A. per la fornitura di beni e servizi per l'informatica e le telecomunicazioni. Ad oggi sono circa 1.350 imprese abilitate e più di 60 appalti specifici pubblicati.

Sono state elaborate alcune schede tecniche afferenti la tecnologia SAAS (in ambiti email, collaboration, videoconferenze), ma non ancora rese pubbliche, in attesa di disposizioni e accordi con AGID, nell'ambito della categoria "Servizi ICT" (come ad oggi, lo IAAS). Di tali schede andranno perfezionate le caratteristiche minime e migliorative dei servizi SAAS che le Amministrazioni potranno acquistare, tenuto conto delle caratteristiche tecniche organizzative del processo di qualificazione definito da Agid.

8. LE CONVENZIONI

L'Art. 1 comma 449l. 296/06 disciplina degli obblighi di ricorso a tutte le Convenzioni stipulate da Consip. Le PAC, comprese le scuole, gli enti nazionali di previdenza e le agenzie fiscali hanno obbligo di ricorrere a tutte le Convenzioni Consip. Gli enti del SSN utilizzano le Convenzioni stipulate dalle centrali di committenza regionali di riferimento ovvero, ove non disponibili, le Convenzioni Consip.

Le Convenzioni sono **contratti quadro** stipulati da Consip a seguito di una procedura di gara tradizionale o smaterializzata. Tale strumento d'acquisto mette a disposizione delle P.A. beni e servizi, individuati attraverso l'analisi delle esigenze, e offrono alle Imprese l'opportunità di soddisfare la domanda pubblica assicurando il rispetto dei principi di **concorrenza e trasparenza**.

Le Convenzioni pongono in essere un **"sistema di impegni"** caratterizzato principalmente da:

- l'oggetto della Convenzione (ovvero i beni/servizi oggetto della fornitura)
- i tempi di esecuzione e la durata della Convenzione
- la durata dei singoli contratti stipulati tra le P.A. ed il fornitore
- i quantitativi massimi e le caratteristiche degli ordinativi del bene/servizio
- le modalità di erogazione del servizio di fornitura (ad es. modalità di consegna del bene/servizio ecc.)
- i responsabili del servizio di fornitura

Ad oggi sono disponibili Convenzioni relative al software (Oracle, Microsoft, IBM, Red Hat, Dell EMC) con possibilità, per alcune, di acquisto anche di licenze in Cloud di tipo SaaS quali Oracle, Microsoft e IBM.

In prospettiva si prevede la possibilità che le Convenzioni software convergano in un unico strumento per l'acquisto di licenze software dal quale verranno escluse, dai futuri listini, le licenze di tipo Cloud.

9. LE PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE

In considerazione di quanto sopra descritto si delineano le linee evolutive che si intendono adottare sugli strumenti di acquisto Consip al fine di facilitare le Amministrazioni nel processo di scelta e acquisizione di soluzioni di Cloud Computing.

Le esperienze già adottate in altri Paesi, quale ad esempio il modello G- Cloud inglese, possono rappresentare un riferimento cui ispirarsi per delineare i criteri di ricerca di servizi di tipo Cloud che possono ricondursi nell'ambito degli strumenti di acquisto Consip.

Gli strumenti che meglio si prestano ad una tale evoluzione, per le loro caratteristiche di flessibilità, sono il Me.PA e il Sistema Dinamico degli Acquisti sui quali avviare, nel rispetto della normativa vigente, una fase di analisi e di implementazione secondo una logica progressiva di specifici criteri di selezione dei servizi Cloud.

Il modello di acquisto può essere riconducibile ad un approccio per fasi:

1. Identificazione dei requisiti tecnici e di tipo negoziale obbligatori e specifici, legati al contesto dell'Amministrazione;
2. Ricerca mediante vetrina digitali del Marketplace usando parole chiave;
3. Verifica dell'insieme dei servizi selezionati e adozione di filtri per creare "short list";
4. Comparazione economica dei servizi, per identificare quelli più rispondenti, basata sul criterio del prezzo più basso o su quello economicamente più vantaggioso;

in tale ultimo caso si identificano i criteri di merito che possono basarsi ad esempio su aspetti legati a:

- ✓ intero costo del servizio (prezzo, costi correnti);
- ✓ aspetti tecnici e funzionali (performance, SLA,...);
- ✓ servizi post vendita (manutenzione, supporto tecnico, gestione account);

- ✓ altre caratteristiche.

5. Avvio della fase negoziale o competitiva sugli strumenti di acquisto Me.PA o SDA.

Consip inoltre si riserva la possibilità di realizzare iniziative di gare in logica di Accordi Quadro (AQ) con aggiudicazione a più operatori economici, secondo un modello di affidamento analogo a quello già adottato nella iniziativa Centrali Telefoniche 7 del Programma di razionalizzazione della spesa pubblica.

La prima fase prevede l'aggiudicazione dell'Accordo Quadro ad un numero di soggetti inferiore o uguale al numero di partecipanti.

La seconda fase può prevedere differenti modalità di esecuzione a seconda se:

- il fabbisogno dell'Amministrazione sia riferibile ad uno o più servizi offerti da uno solo degli aggiudicatari dell'Accordo Quadro; in tal caso l'Amministrazione potrà effettuare l'ordine tramite affidamento diretto all'aggiudicatario offerente il servizio richiesto;
- il fabbisogno dell'Amministrazione sia riferibile ad uno o più servizi offerti da più aggiudicatari dell'Accordo Quadro; in tal caso si procederà alla seconda fase "Appalto Specifico" ovvero di rilancio competitivo tra gli aggiudicatari dell'AQ offerenti il medesimo servizio richiesto.

La fase di rilancio competitivo potrà essere basata sul criterio del prezzo più basso nel caso in cui l'Amministrazione non abbia necessità di fissare ulteriori criteri tecnici rispetto a quelli stabiliti nella prima fase di Accordo Quadro. La Commissione valuterà in tal caso le sole offerte economiche attribuendo il relativo punteggio.

In alternativa, la fase di rilancio competitivo potrà essere basata sul criterio del prezzo economicamente più vantaggioso nel caso in cui l'Amministrazione stabilisca dei nuovi criteri tecnici oggetto di premialità.

La Commissione pertanto valuterà sia le offerte tecniche che quelle economiche attribuendo i relativi punteggi tecnici ed economici.