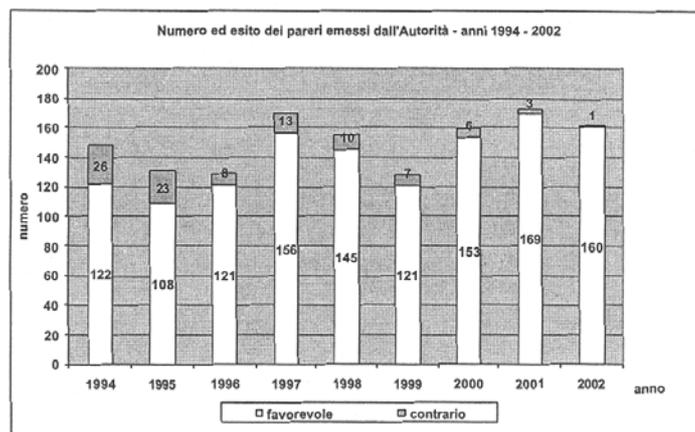


1.1.6 L'andamento storico dei pareri

Si riscontra, rispetto all'anno precedente, una notevole diminuzione del valore economico delle valutazioni di congruità, che, per i pareri positivi, passa da un importo esaminato di circa 2.303 milioni di Euro nel 2001 (congruo circa 2.120 milioni di Euro) ad un importo di circa 1.095 milioni di Euro (congruo circa 1.003 milioni di Euro). Si deve tenere presente, tuttavia, che gli importi relativi al 2001 erano dovuti essenzialmente alla presenza contemporanea di due iniziative di grande rilievo che in quell'anno sono state sottoposte al parere dell'Autorità: la gara per l'outsourcing per cinque anni del sistema informativo dell'Istruzione (circa 387 milioni di Euro) e la proroga per due anni della concessione Sogei – Amministrazione finanziaria (circa 826 milioni di Euro). I dati economici del 2002 sono invece sostanzialmente allineati a quelli degli anni 1999 e 2000, come evidenziato dal terzo dei quattro grafici seguenti, che ha per titolo “Importi richiesti e congrui – anni 1994 – 2002”.

Le differenze tra quanto proposto e quanto ritenuto congruo sono state anche quest'anno di tutto rilievo, per un totale di 91 milioni di Euro.

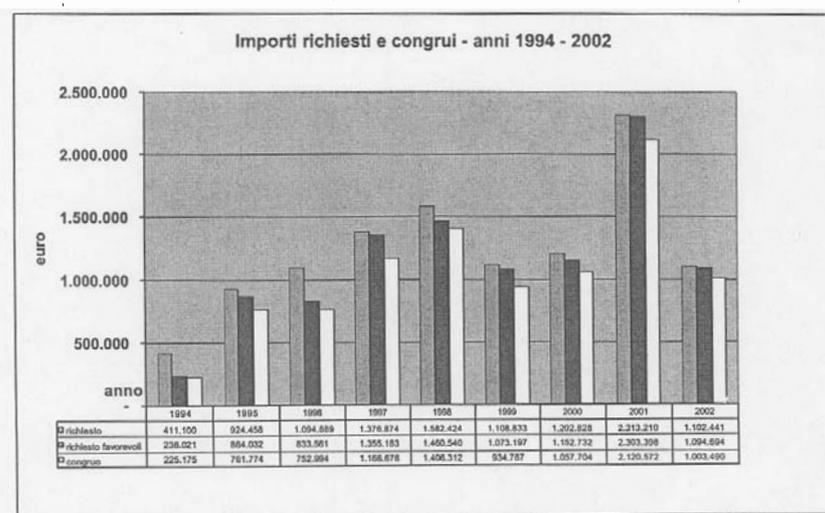
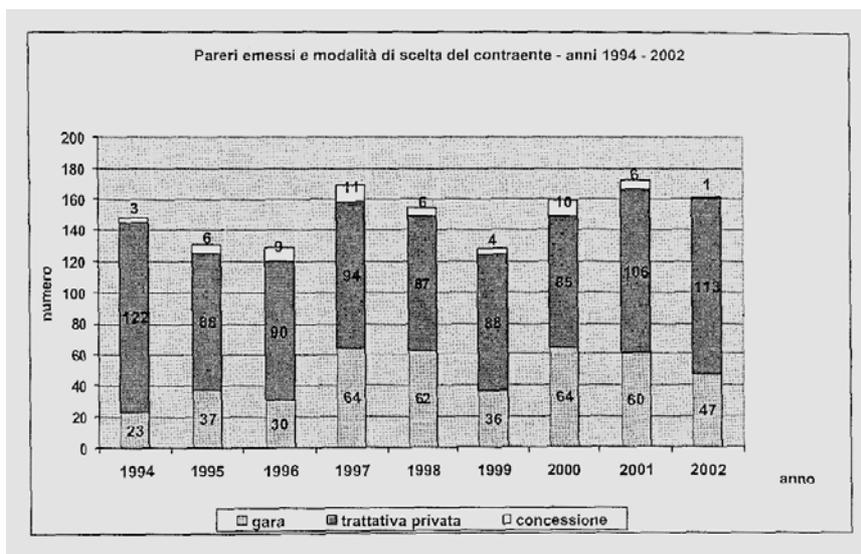
Nel seguito sono mostrati quattro grafici con gli andamenti⁶ più significativi dell'attività di rilascio dei pareri negli anni dal 1994 al 2002⁷: il numero di pareri favorevoli e contrari emessi; il numero di pareri suddivisi per procedura (trattativa privata, gara, concessione); gli importi richiesti, richiesti per pareri favorevoli e gli importi ritenuti congrui; l'importo ritenuto congruo per procedura.

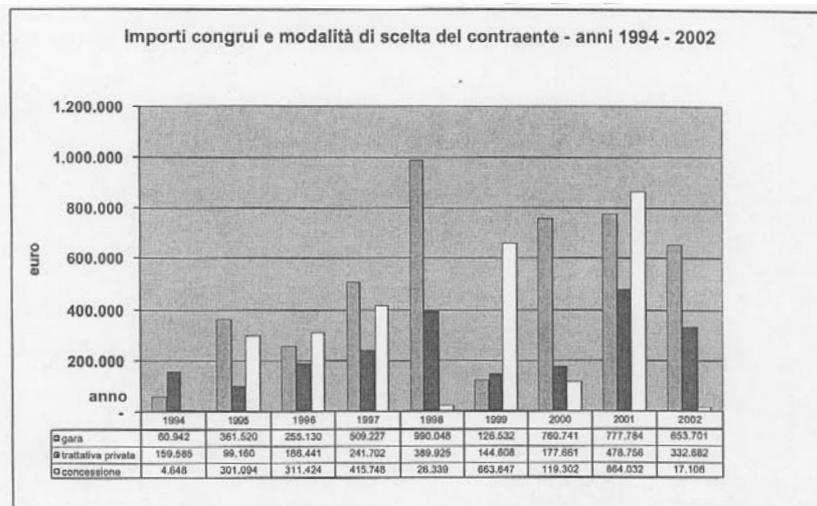


⁶ Per una corretta lettura dei dati storici dei pareri, è opportuno rammentare alcune importanti, anche se ovvie, considerazioni:

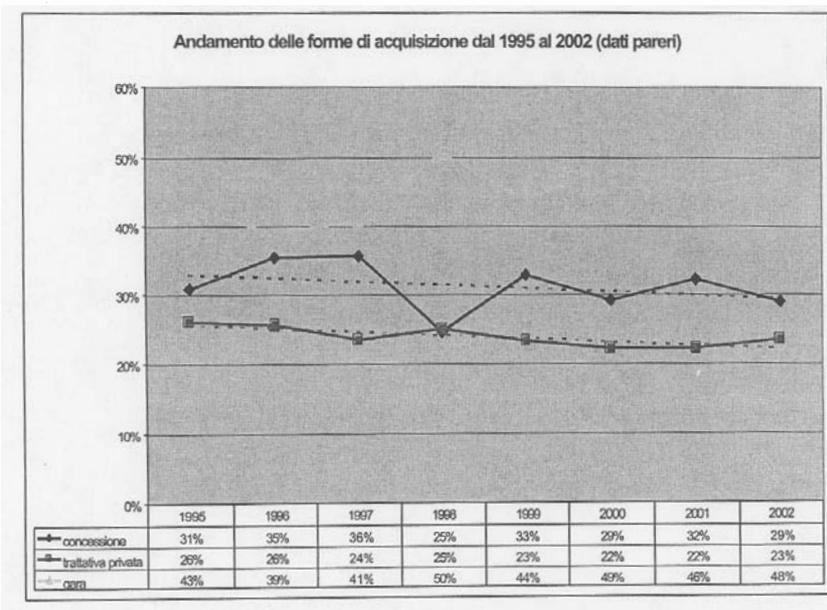
- l'andamento degli importi non ha una relazione diretta con la spesa informatica nella PA, soprattutto per quanto riguarda l'anno di emissione del parere, che può riferirsi ad una spesa che si effettuerà, sia per l'impegno che per la liquidazione, in esercizi diversi;
- l'entità della spesa sottoposta a parere può dipendere dall'articolazione della stessa e dalle procedure utilizzate, stante che valgono le soglie per il parere obbligatorio di 300 milioni di lire per la trattativa privata, 600 milioni per la procedura nazionale, 1,2 miliardi per la gara europea;
- la ripartizione degli importi fra la gara e la trattativa privata può risentire, in un determinato anno, di eventi particolari accaduti; ad esempio nel 1999 la prevalenza della trattativa privata è dovuta all'emissione del parere sul XXVII Atto Esecutivo della Convenzione SOGEI con il Ministero delle Finanze per un importo di oltre 1.000 miliardi, nel 2000 la superiorità della procedura aperta è resa più netta dal parere sulla gara per il nuovo Sistema Informativo Agricolo Nazionale, per un importo di 950 miliardi di lire.

⁷ I dati del 1993 non sono riportati in quanto riferibili ad un periodo inferiore ad un anno non confrontabile con i dati degli altri anni.





La raccolta dei dati storici sui pareri consente di continuare l'analisi sulle modalità di individuazione del fornitore utilizzate dalle amministrazioni iniziata nel 2001. L'analisi dei dati economici dei pareri dal 1995 ad oggi mostra una perdurante tendenza alla crescita della percentuale di acquisizioni tramite gara ed alla diminuzione del ricorso a concessioni e trattative private. Il grafico seguente riporta, per ciascuna delle tre tipologie previste, la relativa quota percentuale, calcolata cumulando gli importi annuali, e le linee di tendenza di tali quote.



1.2 *L'osservatorio del mercato*

Al fine di svolgere i propri compiti, è necessario un continuo contatto con i fornitori e l'aggiornamento sulle tematiche dell'ICT. Tale obiettivo si raggiunge attraverso l'acquisizione di informazioni tecniche ed economiche, attuali e prospettive, su tecnologie, architetture, prodotti, servizi e relativi fornitori di hardware, software e di telecomunicazione. In particolare le attività si articolano in:

- valutazione e selezione delle fonti informative sul mercato ICT più rispondenti alle esigenze conoscitive dell'Autorità;
- incontri presso l'Autorità con fornitori ICT per aggiornamenti sui beni e servizi offerti;
- organizzazione di seminari tecnici tenuti da fornitori rivolti al personale tecnico dell'Autorità;
- partecipazione a seminari organizzati da information provider e da fornitori;
- partecipazioni a convegni;
- analisi della documentazione trasmessa da fornitori di ICT e di servizi informativi o acquisita tramite Internet.
- contatti con grandi utenti esterni alla PA per scambiare informazioni sull'andamento del mercato.

Un numero crescente di fornitori del settore ICT propone all'Autorità l'effettuazione di incontri tecnici nei quali presentare la propria offerta, le eventuali iniziative in corso presso amministrazioni pubbliche e le strategie di medio lungo termine. Gli incontri sono utili ai fini della acquisizione di informazioni aggiornate sul mercato e permettono di stabilire dei punti di contatto da utilizzare per eventuali approfondimenti sull'offerta di uno specifico fornitore. In nota si riportano i principali incontri con i fornitori⁸.

Attraverso l'attività di produzione delle relazioni tecniche, è stato fornito supporto all'emissione di circa 85 pareri e avvisi con il risultato, in molti casi, di:

- proporre l'adeguamento dei massimali di gara o degli importi previsti per i contratti da stipulare a trattativa privata per allinearli ai prezzi di mercato;
- proporre l'aggiornamento delle specifiche tecniche dei prodotti in acquisizione al fine di evitare l'acquisto di prodotti tecnologicamente obsoleti;
- suggerire modifiche ai capitolati di gara, in molti casi, limitativi senza giustificazione della competizione, al fine di favorire una più ampia partecipazione di fornitori con conseguenti benefici per le amministrazioni.

⁸

- a) incontri con operatori del settore ICT (AMD, Allied Telesyn, Caldera, Citrix, EMC, IBM, Intel, KABA, Kyocera, Microsoft, Navtech, Nortel networks, StorageTek, SUN microsystem, TeleAtlas, Strhold, Sybase, Bea, Divine, Fujitsu-Siemens, Compaq, Compuprint, Arcadia, Microstrategy, HP, SAS, Bizmatica, Delta Dator, Colt Telecom, DS Data Systems, Computer Associates, Dell, Cast, Cisco, Hitachi DS, Quest, Ilextra, Brother, Eustema, Schlumberger-Sema);
- b) partecipazione a seminari esterni organizzati da fornitori e analisti di mercato (Gartner, Sievers Consulting, Colt Telecom, BMC, Ascential Software, Intel, Etnoteam, CMG, BEA, IONA, Security Day, Caldera United Linux, IBM, SAS, Hitachi);
- c) organizzazione presso l'AIPA di presentazioni tenute da operatori del settore ICT: IBM, Caldera, Bea, BeeWeeb, Nortel, Citrix, Allied Telesyn, SAS, DS Data Systems, Quest, Microsoft;
- d) partecipazione al Linux Event di Livorno, organizzato a Livorno dai vari User Group Linux il 22 marzo, al Symposium Gartner Group di primavera, organizzato a Firenze da Gartner Group, 8-10 aprile, alla conferenza "Application Integration", organizzata a Roma da Gartner Group, 10-11 giugno, alla conferenza annuale del CMG (Computer Measurement Group) Italia svoltosi a Roma dal 3 al 5 giugno, alla "e-government conference" organizzata da IDC il 14 ottobre, all'evento "Linux for Application" organizzato nell'ambito di OMAT, Roma, 14 novembre e all'evento "La sicurezza ICT tra pubblico e privato" organizzato dall'Università Bocconi, Roma 27 novembre.

In particolare, l'analisi e modifica dei capitolati, ancorché molto impegnativa, è risultata di particolare utilità per le amministrazioni.

È stata inoltre fornita consulenza alle amministrazioni che hanno richiesto supporto nella fase di acquisizione di beni e servizi informatici. È stata data risposta a circa 20 richieste relativamente a informazioni sul mercato (tariffe professionali, produttività e costi dei servizi di sviluppo software, canoni di manutenzione hardware, ecc.).

Sulla base dei contatti con le amministrazioni si ha ragione di ritenere che il supporto fornito abbia migliorato la loro capacità di negoziare con i fornitori e di acquisire sul mercato prodotti e servizi con caratteristiche più rispondenti alle esigenze, a condizioni economiche in linea con il mercato.

Sono altresì proseguiti i contatti con il personale della centrale acquisti CONSIP nell'impostazione delle gare per le convenzioni relative a prodotti informatici di larga diffusione.

1.2.1 Linee guida

L'attività di supporto all'emissione dei pareri di congruità tecnico-economica pone l'esigenza di dotarsi di adeguati fonti informative e di definire criteri di valutazione da utilizzare nella verifica dell'allineamento al mercato dei prezzi dei beni e servizi informatici acquisiti dalle amministrazioni pubbliche, stimati come massimali dalle amministrazioni nel caso di gara o proposti dai fornitori nel caso di trattativa privata.

L'esigenza manifestata già nel 2001, da parte di alcuni Membri della Autorità, di definire una metodologia di valutazione dell'effort per la realizzazione di sistemi ERP da utilizzare nell'ambito delle istruttorie di parere, in quanto non applicabili le metriche utilizzate nel caso dello sviluppo software su commessa, ha portato alla definizione di un modello di valutazione ed all'individuazione di linee guida da fornire alle amministrazioni per avviare progetti ERP e bandire gare pubbliche.

Nel 2002 è emersa, inoltre, l'esigenza di approfondire la tematica delle politiche di pricing delle licenze dei prodotti software praticate dalle società Oracle e Microsoft sia per fini interni sia per fornire elementi di supporto alle amministrazioni interessate nell'acquisizione di tali licenze.

È stata infine effettuata una ricognizione sullo stato attuale del fenomeno "software open source" nella realtà della IT italiana e mondiale, in termini di utilizzo, diffusione e problematiche, nonché in termini di previsioni nel breve-medio periodo, allo scopo di raccogliere conoscenze e informazioni utili per poterne valutare le opportunità di utilizzo all'interno dei sistemi informativi delle amministrazioni.

Nel seguito sono elencati i principali documenti prodotti.

Manuale dei livelli di servizio

È stato pubblicato il manuale dei livelli di servizio nel settore informatico. Nel documento, oltre i livelli relativi a 14 diversi servizi, scelti tra quelli più frequentemente appaltati in outsourcing dalle pubbliche amministrazioni, sono individuate anche le principali specifiche di realizzazione ed altre informazioni che vanno inserite in un accordo di servizio (od in un capitolato tecnico) per regolare in modo trasparente il rapporto tra committente e società appaltatrice. Per ogni servizio è fornita una scheda che contiene le specifiche di massima del servizio da considerare standard (tra le quali gli obiettivi di base, i criteri di attivazione e chiusura delle richieste di servizio, le modalità di accesso da parte dell'utenza, il flusso delle principali attività che il fornitore deve svolgere), ed i livelli di servizio minimi da assicurare, secondo lo stato dell'arte nel settore.

I livelli di servizio sono definiti come insieme di misure da rilevare durante l'andamento del servizio, di regole per la rilevazione ed elaborazione delle misure, di valori di soglia posti alle misure. Vengono inoltre definiti la periodicità ottimale di rendicontazione dei livelli di servizio erogati da chiedere ai fornitori ed i contenuti minimi di tale documentazione di riscontro. Infine, ad ogni livello di servizio definito vengono associate delle penali, calcolate come una percentuale del valore del servizio nel periodo di osservazione. L'entità della penale è correlato alla gravità dell'inadempienza. Le schede (in particolare i valori di soglia dei livelli di servizio e le entità delle penali) devono essere personalizzate per specifici contratti ed accordi di servizio, in funzione dei dati del contesto. Nel manuale sono fornite delle raccomandazioni in merito ai criteri da seguire nella personalizzazione. A completamento delle schede, sono riportate le specifiche di un sistema di gestione e pubblicazione dei livelli di servizio: tale sistema deve poter archiviare, elaborare e mettere a disposizione per diverse classi di utenza viste differenti sui dati che rappresentano, nel tempo, l'andamento dei servizi durante l'attuazione di un contratto.

Si è revisionato, altresì, il manuale dei livelli di servizio nel settore ICT. Questo documento contiene le linee guida per la formulazione dei capitolati tecnici e di disposti contrattuali relativi ai servizi informatici e descrive i contenuti dei principali servizi del settore, la definizione dei livelli di servizio correlati agli stessi, nonché i criteri di determinazione delle penali per le eventuali inadempienze.

Linee guida ERP

Nel corso dell'anno è stato pubblicato sul sito web dell'Autorità il documento relativo alle "Linee guida per le Amministrazioni per l'acquisizione di servizi di implementazione di sistemi ERP", ove sono riassunte le conclusioni del lavoro di ricerca svolto nell'anno precedente. Sono stati raccolti i commenti, le considerazioni e i suggerimenti pervenuti da parte di vendor, esperti e utenti interessati alla tematica. Tali elementi sono stati oggetto di analisi e di discussione interna, a seguito delle quali è stata rilasciata una nuova versione del documento.

Scenario Open Source

Il documento "Il Software Open Source: scenario e prospettive" nasce da un'attività di ricognizione sullo stato attuale di tale fenomeno nella realtà della IT italiana e mondiale, in termini di utilizzo, diffusione e problematiche, nonché di previsioni nel breve-medio periodo. Esso riporta una panoramica delle soluzioni open source più comuni e i risultati di alcune stime sulla sua diffusione eseguite da analisti di mercato. Riporta inoltre la sintesi di una rilevazione, eseguita nell'anno precedente per conto della Commissione Europea, sull'uso e sulle politiche dei principali paesi europei nel campo del software open source.

Il documento analizza i principali argomenti pro e contro il modello open source, citati dai principali analisti di mercato, ed esplora alcuni scenari tipici ove è possibile prendere in considerazione tale soluzione, fornendo elementi per valutarne la convenienza rispetto a soluzioni proprietarie. Cita infine alcune iniziative portate avanti in proposito dall'Autorità e fornisce un elenco dei principali software open source d'area applicativa e d'infrastruttura.

Linee guida licenze dei prodotti software Microsoft

È stata esaminata la problematica della scelta della modalità di acquisizione e di aggiornamento più opportuna di prodotti software di Microsoft. Tale esame è stato ritenuto necessario a causa della notevole diffusione dei relativi prodotti nella pubblica amministrazione italiana e della recente significativa modifica dell'offerta Microsoft in termini di modalità di aggiornamento delle licenze.

Nel corso dell'esame, è stata compiuta un'analisi del listino Microsoft, sono state messe a confronto le differenti modalità di licenza disponibili e i programmi d'acquisto proposti per grandi volumi e sono state compiute simulazioni per determinare i costi iniziali e i costi di gestione. La società, interpellata nel merito, ha fornito la propria posizione ufficiale, nonché chiarimenti sull'interpretazione delle proprie politiche commerciali.

Le linee guida sono state trasmesse in giugno alle amministrazioni e, per conoscenza, al Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie.

È stata quindi redatta una seconda edizione aggiornata delle linee guida per l'acquisizione e l'aggiornamento delle licenze dei prodotti software di Microsoft.

Nel nuovo documento è stata effettuata anche una comparazione con altri prodotti software per l'automazione di ufficio.

Le linee guida così aggiornate sono state trasmesse nel mese di ottobre alle amministrazioni e, per conoscenza, al Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie.

Linee guida licenze dei prodotti software Oracle

È stata esaminata la problematica dei contratti che vengono stipulati dalle amministrazioni pubbliche con la società Oracle per la fornitura di licenze d'uso dei prodotti software RDBMS, Application Server e Financials, che prevedono il passaggio dalla modalità di acquisizione legata agli utenti concorrenti a quella legata agli utenti nominali.

L'esame si è reso necessario a seguito delle istruttorie di alcune richieste di parere, nelle quali l'offerta della società Oracle proponeva rapporti di conversione, per il passaggio tra i due modelli di licenze, la cui valutazione tecnico-economica richiedeva un approfondimento.

La società, interpellata sull'argomento, ha chiarito che il valore del rapporto di conversione offerto è stato stabilito a livello mondiale dalla Oracle, e ad esso devono attenersi tutti i nuovi contratti.

Per una migliore analisi della problematica, l'Autorità ha svolto una ricognizione presso i maggiori utenti di prodotti Oracle nella pubblica amministrazione centrale, al fine di rilevare i valori del rapporto di conversione utilizzati nelle trattative più recenti, nonché gli sconti offerti in tali trattative.

1.3 Il monitoraggio: l'evoluzione nel periodo 1998-2002

La spesa informatica sottoposta a monitoraggio nel corso del 2002 è stata di 677 milioni di euro, con un incremento del 12% rispetto all'anno precedente. Per calcolare il grado di copertura assicurato dalle attività di monitoraggio relativamente ai contratti di grande rilievo si consideri che la spesa annua informatica delle amministrazioni destinatarie del D.Lgs. 39/93 si aggira sui 1.886 milioni di euro come evidenziato nella relazione del 2001.

Estensione delle attività di monitoraggio - 2002	Monitori interni		Monitori esterni		Totale
N° contratti	17	49%	18	51%	35
Valore contratti monitorati (stima milioni di €)	349	52%	328	48%	677

I contratti superiori ai 5 milioni di euro rappresentano circa il 75% di questa spesa, per un valore di 1.414 milioni di euro. Se assumiamo che, per eccesso, tutti questi contratti siano di grande rilievo, il grado di copertura assicurato dalle attività di monitoraggio nel 2002 è stato pari a circa il 47% della spesa monitorabile.

Estensione delle attività di monitoraggio 1998-2002	1998	1999	2000	2001	2002	Δ% 02-01
Amministrazioni attive	13	11	10	16	14	-12%
N° contratti monitorati	34	37	35	36	35	0%
Valore contratti monitorati (stima milioni di €)	603	670	530	571	677	+18%

La spesa monitorata nel 2002 ha riguardato 35 contratti, di cui otto conclusi nel corso dell'anno, riferibili a 16 Amministrazioni. Il numero di contratti sottoposti a monitoraggio, come quello delle Amministrazioni che usano questo strumento è praticamente costante.

Amministrazioni che utilizzano il monitoraggio - 2002	Monitoraggi in corso	Monitoraggi conclusi
Centro Tecnico	3	
Corte dei Conti	1	
INAIL	2	
INPS	2	1
INPS - (ex INPDAI)	1	
ISTAT	0	1
Ministero dell'economia e finanze - CONSIP	5	3
Ministero dell'economia e finanze - Dipartimento politiche fiscali	3	2
Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica	1	
Ministero della giustizia	3	
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	2	
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Motorizzazione	1	
Ministero dell'interno	1	
Ministero della salute	2	1
Totale	27	8

Delle 14 Amministrazioni impegnate sul monitoraggio:

- 10 si sono rivolte esclusivamente a società esterne;
- 2 hanno utilizzato le società esterne per integrare i propri gruppi di monitoraggio interni;
- 2 hanno utilizzato solo gruppi interni appositamente costituiti.

Monitori interni

Alla fine del 2002 i gruppi di monitoraggio interni alle Amministrazioni qualificati dalla Autorità a svolgere attività di monitoraggio, ai sensi della circolare AIPA/CR/17, sono 3:

- Centro tecnico per la Rete unitaria della pubblica amministrazione;
- Ministero dell'economia e finanze - CONSIP;
- Ministero dell'economia e finanze - Dipartimento per le politiche fiscali.

Il gruppo di monitoraggio interno dell'INPS, pur non qualificato, ha proseguito il monitoraggio di un contratto già avviato negli anni precedenti.

Attività di monitoraggio affidate a monitori interni - 2002	Contratti monitorati	Mesi persona impegnati
Monitori interni qualificati a fine anno		
Ministero dell'economia e finanze - CONSIP	8	72
Ministero dell'economia e finanze - Dipartimento politiche fiscali	5	72
Centro tecnico per la Rete unitaria della P. A.	3	36
Altri soggetti interni operanti nell'anno		
INPS	1	12
Totale	17	192