

CITTÀ DI TORINO

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE 29 GENNAIO 2018

(proposta dalla G.C. 21 dicembre 2017)

Sessione Ordinaria

Convocato il Consiglio nelle prescritte forme sono intervenuti nell'aula consiliare del Palazzo Civico, oltre al Presidente VERSACI Fabio ed alla Sindaca APPENDINO Chiara, le Consiglieri ed i Consiglieri:

ALBANO Daniela	FORNARI Antonio	MORANO Alberto
AMORE Monica	GIOVARA Massimo	NAPOLI Osvaldo
ARTESIO Eleonora	GOSETTO Fabio	PAOLI Maura
AZZARÀ Barbara	GRIPPO Maria Grazia	POLLICINO Marina
BUCCOLO Giovanna	IARIA Antonino	RICCA Fabrizio
CANALIS Monica	IMBESI Serena	RUSSI Andrea
CARRETTA Domenico	LAVOLTA Enzo	SGANGA Valentina
CARRETTO Damiano	LO RUSSO Stefano	SICARI Francesco
CHESSA Marco	LUBATTI Claudio	TEVERE Carlotta
CURATELLA Cataldo	MAGLIANO Silvio	TISI Elide
FERRERO Viviana	MALANCA Roberto	TRESSO Francesco
FOGLIETTA Chiara	MENSIO Federico	

In totale, con il Presidente e la Sindaca, n. 37 presenti, nonché gli Assessori e le Assessorie:
FINARDI Roberto - GIUSTA Marco - LAPIETRA Maria - MONTANARI Guido - PATTI Federica - PISANO Paola - ROLANDO Sergio - SACCO Alberto - SCHELLINO Sonia - UNIA Alberto.

Risultano assenti i Consiglieri e le Consiglieri: FASSINO Piero - GIACOSA Chiara - MONTALBANO Deborah - ROSSO Roberto.

Con la partecipazione del Segretario Generale PENASSO Mauro.

SEDUTA PUBBLICA

OGGETTO: CONVENZIONE CON IL CSI PIEMONTE PER L'OUTSOURCING DEL SISTEMA INFORMATIVO DELLA CITTÀ DI DURATA TRIENNALE CON SCADENZA 31 DICEMBRE 2020. APPROVAZIONE.

Proposta dell'Assessora Pisano, di concerto con il Vicesindaco Montanari.

L'affidamento dei servizi di gestione e governo del Sistema Informativo della Città di Torino al CSI Piemonte si attua nel quadro di un rapporto convenzionale finalizzato a dare stabilità e continuità alla gestione dei servizi IT in regime di outsourcing.

La Convenzione oggetto del presente provvedimento si configura, dunque, essenzialmente come un accordo quadro di definizione delle condizioni contrattuali per i successivi affidamenti in house delle attività di durata triennale, con scadenza il 31 dicembre 2020. A tal proposito è utile ricordare che la Convenzione oggetto della presente deliberazione è condizione indispensabile per poter procedere all'approvazione della CTE (Configurazione Tecnico-Economica) dei servizi in continuità ossia tutto l'insieme dei servizi che permettono il quotidiano funzionamento delle diverse componenti in cui si articola l'attuale sistema informativo della Città e delle diverse PTE (Proposte Tecnico-Economiche) ossia dei diversi progetti di sviluppo ed evoluzione del sistema.

La CTE e le diverse PTE definiscono le condizioni contrattuali sia dal punto di vista tecnico che economico e pertanto la loro approvazione è successiva alla sottoscrizione della Convenzione quadro e subordinata ad un'adeguata copertura finanziaria, attestata dall'approvazione di ogni specifico impegno di spesa.

Anche al fine di rendere confrontabili le prestazioni del CSI con il mercato dei servizi IT italiano il Consorzio ha rivisto il Catalogo dei servizi, predisposto di concerto con i tre principali Enti Consorziati, rendendo l'offerta del Consorzio più leggibile e standardizzata.

Inoltre, sempre per rendere più esplicito l'insieme delle attività oggetto della CTE e delle PTE, sono stati definiti, in linea con la precedente convenzione, due schemi generali che dovranno essere utilizzati, rispettivamente, per la CTE 2018 e per le diverse PTE di valore superiore ad Euro 100.000,00 che si allegano alla Convenzione.

Si è ritenuto necessario introdurre tale soglia perché le informazioni richieste dagli schemi allegati al presente provvedimento sono piuttosto complesse e mal si adattano agli affidamenti di importo inferiore che in genere corrispondono ad evoluzioni limitate di sistemi già operanti e non ad un'integrale riprogettazione degli stessi. Proprio per la complessità delle informazioni richieste per le PTE di valore superiore ad Euro 100.000,00 si è previsto che possano essere precedute da uno studio di fattibilità.

Le PTE sono integrate da una o più relazioni di confronto tecnico-economico come previsto all'art. 6 della convenzione per la comparazione tra i servizi offerti dal CSI e quelli disponibili sul mercato, in particolare tramite Centrali di committenza nazionali o regionali, atta a supportare le verifiche di congruità ex articolo 192 D.Lgs. 50/2016 e s.m.i., di competenza degli uffici della Città che effettuano l'affidamento dello specifico servizio.

Al fine di uniformare le modalità di attuazione di quanto previsto dal citato articolo 192 con deliberazione della Giunta Comunale del 13 giugno 2017 (mecc. 2017 02219/027) la Città ha

approvato i criteri per la valutazione di congruità delle CTE e delle PTE dei servizi in affidamento in house al CSI Piemonte. Va comunque sottolineato come al fine di rendere possibile tale valutazione sia il Catalogo dei Servizi che gli schemi di CTE e PTE devono essere visti come work in progress e sottoposti quindi ad una continua revisione per avvicinarsi sempre più alle esigenze di trasparenza e di confrontabilità con il mercato. In tale logica gli schemi allegati potranno essere ulteriormente modificati per meglio adattarsi alle esigenze dell'Amministrazione.

Come già previsto nella Convenzione valevole per 2017, il CSI darà attuazione a quanto previsto dall'articolo 1, comma 512, della Legge di Stabilità 2016 (Legge n. 208/2015), ricorrendo quindi ai servizi presenti in convenzioni o accordi di Consip S.p.A. o di altri soggetti aggregatori. Solo in caso di comprovata impossibilità ad utilizzare tali canali di acquisto il CSI potrà ricorrere ad altri operatori di mercato nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica proprie della Pubblica Amministrazione.

La struttura del rapporto consortile tra la Città e il CSI si articola attraverso una Convenzione quadro, oggetto della presente deliberazione, e successive CTE e PTE che indicano i valori economici dei singoli affidamenti. Con riferimento a questi ultimi va richiamato quanto previsto per il regime degli affidamenti in house dal D.Lgs. n. 50/2016, articolo 192. In particolare, l'articolo 192, comma 2, recita: "Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche".

La verifica della congruità economica dei singoli atti di affidamento, corrispondenti alle CTE e PTE, non potrà che avvenire al momento dell'atto di approvazione, in quanto solo in tale sede vengono specificati i contenuti ed i costi delle diverse attività, mentre la Convenzione oggetto della presente deliberazione definisce le condizioni generali del rapporto in house con il CSI, ma non stabilisce nell'immediato alcun affidamento di servizio; affidamenti che viceversa avvengono solo al momento dell'approvazione delle PTE/CTE che esplicitano in dettaglio le attività ed i corrispondenti valori economici, precedute dal relativo impegno di spesa.

Va rilevato come permangano tutt'oggi, a valle della costituzione del Consorzio CSI Piemonte istituito con Legge Regionale n. 48/1975 e del conseguente progressivo trasferimento di personale, competenze e risorse da parte della Città verso il CSI Piemonte, le ragioni per rinnovare un rapporto strutturato con il consorzio medesimo per le attività di governo e gestione dei Sistemi Informativi della Città; pur intravedendo in prospettiva la necessità di rafforzare, con opportune politiche assunzionali, le competenze interne dell'ente per meglio procedere nella direzione della digitalizzazione dei processi di lavoro interni e dei servizi ai cittadini nel quadro

di riferimento del Codice per l'Amministrazione Digitale e del piano triennale dell'AGID 2018-20. Ciò in considerazione del fatto che il Sistema Informativo della Città ha valore strategico per l'Amministrazione ed ha assunto peraltro dimensioni significative (circa 120.000 function point rappresentano un dato indicativo delle sue dimensioni), ed elevata complessità, in quanto composto da numerosi applicativi e basi dati integrati, ma presenta al contempo anche elevata criticità derivante dalla forte obsolescenza tecnologica per la drastica riduzione delle risorse per gli investimenti che perdura da più anni.

Le ragioni del ricorso ai servizi erogati dal CSI in quanto consorzio tra P.A. richiede spostare l'attenzione dai vantaggi di tale soluzione per il singolo ente (nel caso, alla Città di Torino) verso il sistema complessivo della pubblica amministrazione locale torinese (e piemontese) che costituisce il bacino di riferimento del CSI Piemonte.

In tale ottica, la presenza di un consorzio in house ha reso possibile una maggior integrazione tra i servizi delle diverse amministrazioni, favorendo politiche di collaborazione e facilitando la costruzione di strumenti condivisi per interagire con i cittadini. Si è inoltre consolidato nel tempo un hub di competenze indispensabili per il percorso di trasformazione digitale che devono necessariamente intraprendere le P.A..

Non a caso, il dibattito sull'attuazione della Agenda Digitale si fa sempre più riferimento alla costruzione di poli e piattaforme regionali integrate con i servizi proposti a livello di infrastruttura immateriale nazionale ai quali la città conformerà le proprie scelte (ad esempio: PagoPA, SPID, NoiPA) o, se del caso, sceglierà in autonomia le infrastrutture base dei servizi.

Confermare la scelta del ricorso ai servizi del consorzio, scelta che pur necessita di riflessioni strategiche da valutare sul medio-lungo periodo, rappresenta nelle condizioni attuali un vantaggio che non è ragionevolmente possibile valutare economicamente, se non in termini di "costo di sostituzione" (quanto costerebbe creare una struttura consortile in un territorio in cui ciascuna amministrazione procede oggi senza alcun coordinamento o cooperazione a livello territoriale) che sarebbero comunque difficilmente oggettivabili.

Quale ulteriore beneficio la struttura consortile è in grado di aggregare una quota importante della domanda pubblica di servizi informatici, ed in tal modo concorre al rafforzamento del comparto delle aziende IT torinesi e piemontesi, mantenendo altresì sul territorio un insieme di competenze professionali e tecnologiche che altrimenti andrebbero disperse. E' infatti noto come la presenza di aziende medio-grandi sia un elemento che funziona come attrattore di altre realtà produttive, e di competenze professionali, anche nel caso di una tipologia di servizi che molto si presta alla delocalizzazione, quali sono i servizi IT.

Lo schema di Convenzione proposto contiene al suo interno indicazioni puntuali al CSI che lo indirizzano sia verso un contenimento dei costi di gestione dei servizi in continuità in modo da spostare progressivamente quante più risorse possibile verso investimenti e aggiornamento dei software e delle architetture tecnologiche, sia verso metodologie di progettazione dei servizi digitali ispirati alla metodologia AGILE, affiancata da strumenti di sviluppo che consentano sprint continui.

Va affermato, e lo schema di convenzione rimarca questo aspetto, che una adeguata strategia di acquisizione dei servizi da parte del consorzio debba concorrere a contenere i costi del sistema in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo. In coerenza con tale obiettivo, anche su indicazione della Città, il CSI privilegia soluzioni:

- open source, ove possibile;
- acquisite sul mercato e prioritariamente attraverso il riuso, con contratti anche quinquennali di manutenzione ed adeguamento normativo;
- circoscritte progressivamente alle componenti specialistiche di governance e di integrazione con le diverse componenti del sistema informativo comunale;
- condivise con le altre amministrazioni, ricorrendo al mercato per le componenti meno critiche per quanto concerne il rischio di lock in tecnologico e la privacy, e comunque di basso impatto sui servizi di rilevanza strategica per l'ente.

I fattori sopra indicati (struttura consortile per integrazione e condivisione dei servizi tra le P.A. locali; impatto sulla competitività del territorio; attenuazione del lock in tecnologico con i fornitori di mercato) definiscono una serie di benefici per la collettività torinese e piemontese che supportano la decisione di affidamento in house dei servizi informatici al CSI Piemonte.

La Convenzione stabilisce quindi alcune modalità secondo cui Città e CSI dovranno ottemperare a quanto stabilito nell'articolo 192.

In particolare, la Convenzione (articolo 6 comma 2) prevede che "le stime economiche a preventivo, esposte per i servizi di cui alla presente Convenzione, non devono essere superiori, a parità di servizi proposti, a quelli indicati nelle convenzioni o accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A., da centrali di committenza regionali o disponibili sul MEPA per servizi analoghi, e devono comunque essere allineati ai prezzi di mercato Il CSI dovrà pertanto preventivamente fornire alla Città tutti gli elementi utili al confronto tra i preventivi esposti e i prezzi di mercato, confronto che dovrà avvenire a parità di condizioni tecnico-economiche, tenuto conto altresì del regime fiscale applicato. In caso di mancanza di congruità il CSI si impegna ad intraprendere azioni correttive finalizzate ad adeguare le stime economiche a quelle di riferimento".

Il benchmark principale di confronto è dunque individuato, per quanto possibile, nei diversi accordi o convenzioni messi a disposizione dai diversi soggetti aggregatori pubblici, presupponendo che i valori esposti siano per definizione il riferimento per la pubblica amministrazione italiana. E' evidente tuttavia come non tutti i servizi IT necessari siano compresi in accordi/convenzioni/o sul MEPA, nel qual caso può essere piuttosto complessa, lunga ed anche onerosa la determinazione di valori di mercato attendibili, oltretutto per servizi solo in parte qualificabili al pari di ogni altra commodity. In tal caso, il riferimento non potrà che essere tratto dalla letteratura di settore (articoli, presentazioni di ricerche di mercato, ...) ovvero ed eventualmente attraverso incarichi a società di consulenza specializzate (incarichi che sono in genere piuttosto onerosi e che, tra tempi di selezione pubblica e poi di realizzazione del benchmarking, possono risultare incompatibili con le necessità dell'Amministrazione).

Nel caso specifico del rapporto tra la Città ed il Consorzio, con acquisizione di servizi in regime di esenzione IVA (Premessa alla Convenzione) i valori di benchmark dovranno comunque tener conto, per la Città, della componente di IVA indetraibile pari mediamente a circa il 10% del valore della commessa che il Consorzio deve ribaltare come costo, mentre i valori di mercato devono parimenti tener conto dell'IVA che la Città deve pagare nella sua totalità (22%). Si tratta di una facilitazione fiscale che avvantaggia i consorzi ed i singoli consorziati, e che si basa sul presupposto inderogabile che il consorzio attribuisca la totalità dei propri costi ai consorziati stessi tenuto conto che il Consorzio, per sua natura giuridica, deve conseguire il pareggio di bilancio. Ciò non di meno si è ritenuto opportuno introdurre nel testo della convenzione (articolo 1) un dispositivo che permetta di affidare al management del consorzio obiettivi coerenti con gli obiettivi dell'Amministrazione, a cui il CSI si impegna ad uniformare il proprio sistema di valutazione delle performance, in analogia con quanto avviene per le posizioni apicali dell'Amministrazione comunale. Infatti, in tale regime di esenzione IVA, sarebbe poco incisivo un sistema di penali, in quanto i costi delle stesse verrebbero poi attribuiti nuovamente ai consorziati in sede di conguaglio, mentre si ritiene praticabile disincentivare meccanismi di de-responsabilizzazione attraverso modalità di monitoraggio congiunte di output misurabili collegate ai sistemi di incentivazione del personale.

Al fine di poter monitorare maggiormente l'andamento dei costi della CTE e degli specifici servizi affidati al Consorzio viene reintrodotta con la presente Convenzione, accanto allo strumento dello Steering Committee (articolo 1 comma 7) il Tavolo di Gestione della Convenzione con il compito di gestire congiuntamente l'attuazione dei servizi affidati, utilizzando a tal fine sistemi di monitoraggio in real time che il CSI metterà a disposizione della Città.

Tornando ancora sulle valutazioni di congruità ex articolo 192 del D.Lgs. n. 50/2016, è opportuno specificare che la congruità economica dovrà essere definita sul costo complessivo della fornitura, mentre le singole voci specifiche potranno essere superiori ai valori delle convenzioni o accordi proposti da soggetti aggregatori. In tal caso, pur a fronte di una congruità complessiva, dovrà essere chiarita la causa degli scostamenti di maggior entità, anche al fine di individuare ulteriori meccanismi di razionalizzazione dei costi.

Infine occorre considerare che la Legge di Stabilità 2016 (Legge n. 208/2015), articolo 1, comma 512 e seguenti, prevede che gli enti provvedano agli approvvigionamenti IT esclusivamente attraverso Consip o gli altri soggetti aggregatori, procedendo in altro modo solo previa autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile (su Consip o altro aggregatore) o non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico bisogno dell'amministrazione (comma 516). A fronte di tale disposizione, si è ritenuto che nel caso di CSI Piemonte, ossia di un soggetto in house con il quale si configura un rapporto interorganico (CSI opera come organo della amministrazione svolgendo delle funzioni strumentali per la gestione e lo sviluppo del sistema informativo) gli obblighi siano ribaltati sul CSI stesso. Coerentemente con tale impostazione, l'Assemblea dei consorziati nella primavera 2016 ha definito le competenze dei diversi organi consortili in merito alle autorizzazioni alle

deroghe agli acquisti su Consip o altri soggetti aggregatori.

L'attuale Convenzione che regola rapporti con CSI Piemonte approvata con deliberazione del Consiglio Comunale del 15 maggio 2017 (mecc. 2017 01432/027) e sottoscritta in data 22 maggio 2017 (rep. 09/17) ha validità sino al 31 dicembre 2017 e, pertanto con il presente atto si approva la Nuova Convenzione per l'outsourcing del sistema informativo della Città di durata triennale con scadenza 31 dicembre 2020.

Tutto ciò premesso,

LA GIUNTA COMUNALE

Visto il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, nel quale, fra l'altro, all'art. 42 sono indicati gli atti rientranti nella competenza dei Consigli Comunali;

Dato atto che i pareri di cui all'art. 49 del suddetto Testo Unico sono:

favorevole sulla regolarità tecnica;

favorevole sulla regolarità contabile;

Con voti unanimi, espressi in forma palese;

PROPONE AL CONSIGLIO COMUNALE

per le motivazioni espresse in premessa e qui integralmente richiamate:

- 1) di approvare lo schema di Convenzione con il CSI Piemonte per l'outsourcing del sistema informativo della Città, con scadenza il 31 dicembre 2020 (all. 1 - n.) alla presente deliberazione (compresi i quattro allegati allo schema) per farne parte integrante;
- 2) di autorizzare la Giunta Comunale ad approvare eventuali revisioni degli schemi di CTE e di PTE (allegato 2 e 3 allo schema di Convenzione);
- 3) di dare atto che ai sensi della circolare prot. n. 26298 del 19 dicembre 2012 il presente provvedimento è conforme alle disposizioni in materia di Valutazione dell'Impatto Economico (all. 2 - n.);
- 4) di dichiarare, attesa l'urgenza, in conformità del distinto voto palese ed unanime, il presente provvedimento immediatamente eseguibile ai sensi dell'articolo 134, comma 4, del Testo Unico approvato con D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267.

L'ASSESSORA

F.to Pisano

IL VICESINDACO

F.to Montanari

Si esprime parere favorevole sulla regolarità tecnica.

IL DIRIGENTE DI AREA
SISTEMA INFORMATIVO
F.to Presutti

IL DIRETTORE
DIVISIONE URBANISTICA E
TERRITORIO
F.to Golzio

Si esprime parere favorevole sulla regolarità contabile.

per IL DIRETTORE FINANZIARIO
La Dirigente Delegata
F.to Gaidano

Il Presidente pone in votazione il provvedimento.

IL CONSIGLIO COMUNALE

procede alla votazione nei modi di regolamento.

Al momento della votazione risultano assenti dall'aula o considerati assenti ai sensi dell'art. 128 comma 2 del Regolamento del Consiglio Comunale:

Amore Monica, Canalis Monica, Carretta Domenico, Ferrero Viviana, il Vicepresidente Vicario Lavolta Enzo, Lo Russo Stefano, Lubatti Claudio, Magliano Silvio, Morano Alberto, Napoli Osvaldo, Ricca Fabrizio

PRESENTI 26

VOTANTI 26

FAVOREVOLI 26:

Albano Daniela, la Sindaca Appendino Chiara, Artesio Eleonora, Azzarà Barbara, Buccolo Giovanna, Carretto Damiano, Chessa Marco, Curatella Cataldo, Foglietta Chiara, Fornari Antonio, Giovara Massimo, Gosetto Fabio, Grippo Maria Grazia, Iaria Antonino, la Vicepresidente Imbesi Serena, Malanca Roberto, Mensio Federico, Paoli Maura, Pollicino

Marina, Russi Andrea, Sganga Valentina, Sicari Francesco, Tevere Carlotta, Tisi Elide, Tresso Francesco, il Presidente Versaci Fabio

Il Presidente dichiara approvata la proposta della Giunta.

Il Presidente pone in votazione l'immediata eseguibilità del provvedimento.

IL CONSIGLIO COMUNALE

procede alla votazione nei modi di regolamento, ai sensi di legge.

Al momento della votazione risultano assenti dall'aula o considerati assenti ai sensi dell'art. 128 comma 2 del Regolamento del Consiglio Comunale:

Amore Monica, Canalis Monica, Carretta Domenico, Ferrero Viviana, il Vicepresidente Vicario Lavolta Enzo, Lo Russo Stefano, Lubatti Claudio, Magliano Silvio, Morano Alberto, Napoli Osvaldo, Ricca Fabrizio

PRESENTI 26

VOTANTI 26

FAVOREVOLI 26:

Albano Daniela, la Sindaca Appendino Chiara, Artesio Eleonora, Azzarà Barbara, Buccolo Giovanna, Carretto Damiano, Chessa Marco, Curatella Cataldo, Foglietta Chiara, Fornari Antonio, Giovara Massimo, Gosetto Fabio, Grippo Maria Grazia, Iaria Antonino, la Vicepresidente Imbesi Serena, Malanca Roberto, Mensio Federico, Paoli Maura, Pollicino Marina, Russi Andrea, Sganga Valentina, Sicari Francesco, Tevere Carlotta, Tisi Elide, Tresso Francesco, il Presidente Versaci Fabio

Il Presidente dichiara approvata l'immediata eseguibilità del provvedimento.

Sono allegati al presente provvedimento i seguenti:
allegato 1 - allegato 2.

In originale firmato:

IL SEGRETARIO
Penasso

IL PRESIDENTE
Versaci
