

# Rapporto

numero

**6585 R**

Concerne

data

4 dicembre 2012

Dipartimento

ISTITUZIONI / FINANZE E ECONOMIA

**della Commissione della gestione e delle finanze  
sul messaggio 13 dicembre 2011 riguardante la richiesta di un credito  
per investimenti di CHF 2'780'000.- per l'acquisto di un software e  
relativa implementazione per la gestione della Sezione della  
circolazione e del credito per l'anno 2014 di CHF 550'000.- a gestione  
corrente indicizzabile in base all'aumento delle pratiche gestite e  
l'adesione all'Associazione intercantonale per il coordinamento dei  
compiti informatici delle Sezioni della circolazione**

## I. INTRODUZIONE

Con il messaggio governativo n. 6585 si propone e motiva l'acquisto e l'implementazione di un software per la gestione dei principali processi della Sezione della circolazione (SC).

## II. LA SITUAZIONE ATTUALE

Il numero totale delle pratiche trattate annualmente dalla SC è passato da 404'106 nel 2008 (incassi CHF 129'633'996.15) a 414'387 nel 2009 (incassi CHF 133'268'016.71) e a ben 444'746 nel 2010 (incassi CHF 137'880'378.89). Nel 2011 gli introiti hanno superato i CHF 140 milioni (di cui CHF 119 milioni riferiti ad imposte a CHF 17 milioni a tasse: cfr. Rendiconto del Consiglio di Stato 2011, 3.2.4.1., pag. 60).

Il sistema informatico attuale della SC, pur con frequenti adeguamenti e aggiunte, è in produzione da circa 30 anni, è ancora mediamente performante e la sua valutazione è positiva. Il primo sistema informatizzato per la gestione della fatturazione dell'imposta di circolazione risale, infatti, al 1979, mentre il sistema per la gestione delle pratiche di immatricolazione dei veicoli (che può forse essere definito il cuore di tutti gli applicativi in dotazione alla SC) al 1983.

L'aumento delle esigenze, i lavori imposti dalle continue modifiche legislative e gli indispensabili adeguamenti ne mettono a dura prova la tenuta, provocando anche operazioni ad alto rischio sia per la complessità del sistema (intreccio di aggiunte su aggiunte) sia per la tecnologia ormai obsoleta.

Per questi motivi il Consiglio di Stato ritiene che non sia più ragionevole (né tecnicamente, né finanziariamente) effettuare modifiche ed aggiunte su questo prodotto.

Per i dettagli riguardanti le principali applicazioni attualmente utilizzate e le problematiche legate al loro aggiornamento si rimanda integralmente al messaggio governativo (capitoli "II. La situazione attuale" e "III. Procedura seguita").

### **III. LE SOLUZIONI PROSPETTATE**

È evidente che la variegata attività della SC, il volume di pratiche, la connessione con altri sistemi cantonali e federali e le esigenze tecniche rendono l'applicazione informatica che deve gestire la SC un sistema decisamente molto complesso.

Se in passato è stata data la preferenza allo sviluppo di sistemi interni, oggi questa via non è più praticabile. Le nuove esigenze superano le risorse che il CSI può mettere a disposizione, i tempi necessari per un'implementazione di una soluzione sviluppata internamente sono eccessivamente lunghi e, visti i frequenti interventi suggeriti da modifiche volute dalla Confederazione, un prodotto condiviso con altri Cantoni permette la standardizzazione dei processi e la ripartizione dei costi.

### **IV. LA DELIBERA GOVERNATIVA (RISOLUZIONE N. 3869 DEL 12 LUGLIO 2011)**

Con lo scopo di verificare le alternative percorribili e di valutarne i relativi costi, è stato realizzato il concorso no. 0081 (sottoposto al CIAP) riguardante la fornitura di un'applicazione informatica per la gestione della SC, pubblicato sul Foglio ufficiale n. 4/2011 di venerdì 14 gennaio 2011.

Al concorso hanno partecipato due offerenti:

- Epsilon SA (Grabenackerstrasse 9, 4142 Münchenstein), con il prodotto Avedris, con un'offerta di CHF 2'309'529.20;
- Networkers Interactive SA (route d'Yverdon 4, 1028 Préverenges), con il prodotto CARI, con un'offerta di CHF 263'538.00.

Il concorso - tenuto conto della graduatoria in base ai criteri d'aggiudicazione delle offerte contenuti negli atti d'appalto, dell'attendibilità dell'offerta e dell'idoneità della ditta offerente - è sfociato nell'aggiudicazione alla ditta Networkers Interactive SA, con il prodotto CARI, sancita dalla ris. gov. no. 3869 del 12 luglio 2011.

Contro la decisione del Consiglio di Stato non è stato interposto ricorso.

La delibera risulta condizionata all'approvazione del credito d'investimento da parte del Gran Consiglio relativo al progetto per l'introduzione di un nuovo sistema informatico presso la SC.

### **V. LA SOLUZIONE SCELTA DAL CANTON TICINO**

Riguardo alla soluzione scelta (applicativo CARI), al modello di riferimento, al progetto nel suo complesso - che implica l'adesione del Canton Ticino all'Associazione intercantonale per il coordinamento dei compiti informatici delle Sezioni della circolazione (KISTRA) -, alle conseguenze organizzative e legislative e alla tempistica si rimanda integralmente al messaggio governativo (capitoli "V. La soluzione scelta" e "VI. Il progetto").

### **VI. I COSTI**

L'importo di CHF 2'780'000.00, oggetto della richiesta di credito governativa, si compone in particolare dell'acquisto delle prestazioni di servizio per la messa in opera dell'applicativo CARI, dei costi per le specializzazioni, dei costi per le interfacce, degli aiuti

all'introduzione dell'applicativo, di un aiuto alla manutenzione - Managed Application Model - e di ulteriori costi legati alle stazioni di lavoro e alle infrastrutture hardware e software.

I dettagli dei costi d'investimento e di quelli ricorrenti (CHF 550'000.00 nel 2014 e negli anni successivi), sono riassunti nella seguente tabella.

Descrizione	Unici	Ricorrenti (2014)
<b>Software applicativo</b> Prestazione di servizio base per l'installazione dell'applicativo CARI	263'538.--	402'000.--
<b>Software applicativo - interfacce</b> FABER, MOFIS, ADMAS CarD SAP	102'450.--	2'700.--
<b>Software applicativo - specializzazioni</b> Imposte e piano contabile Convocazione auto decentralizzata (TCS) Calcolo etichetta energetica per veicoli importati Applicazione per consultazione storico Gestione delle targhe professionali	198'000.--	30'300.--
<b>Prestazioni di servizio e aiuto all'introduzione del sistema</b> Parametrizzazioni Correzioni di dati Consulenza DWH Formazione aggiuntiva Supporto aggiuntivo all'avvio	190'400.--	0.--
<b>Manutenzione con gestione a carico del fornitore (opzione MAM)</b> Opzione Managed Application Model	60'000.--	60'000.--
<b>KISTRA e relative implementazioni</b> Evoluzioni previste a breve termine	333'680.--	16'530.--
<b>Hardware per stazioni di lavoro</b> PC, monitor, scanner, stampanti, ecc.	536'500.--	300.--
<b>Hardware dipartimentale</b> Server e storage	172'000.--	22'080.--
<b>Software dipartimentale</b> Licenze per BD, storage e backup	89'600.--	14'200.--
<b>Rete</b> Potenziamento e aggiornamento rete attuale	50'000.--	200.--
<b>Costo di attivazione</b> Costo di manutenzione per il primo anno	530'000.--	0.--
<b>Imprevisti</b> <i>Imprevisti (10%)</i>	253'832.--	1'690.--
<b>TOTALE (IVA esclusa)</b>	<b>2'780'000.--</b>	<b>550'000.--</b>

## VII. I LAVORI COMMISSIONALI

La Commissione della gestione e della finanze nominò il relatore Carlo Luigi Caimi nella seduta del 20 dicembre 2011. Dato che la Commissione aveva ricevuto allora unicamente il testo del messaggio governativo e il nominativo del funzionario incaricato, furono

necessari vari interventi prima di ottenere la documentazione necessaria all'esame della richiesta di credito:

- 23 dicembre 2011, lettera della Commissione della gestione e della finanze al Consiglio di Stato in cui si richiede l'invio della documentazione;
- 31 gennaio 2012, e-mail del relatore a Silvano Petrini, Capo dell'Area dei servizi di consulenza del Centro sistemi informativi CSI, in cui si sollecita l'invio della documentazione di competenza;
- 12 marzo 2012, lettera della Commissione della gestione e della finanze al Consiglio di Stato in cui si sollecita l'invio della documentazione;
- 13 marzo 2012, e-mail del relatore al Direttore del DI Norman Gobbi in cui si sollecita l'invio della documentazione;
- 27 marzo 2012, la documentazione (copiosa) venne consegnata alla Segreteria del Gran Consiglio e tramite essa al relatore.

La Commissione della gestione e della finanze ha trattato il messaggio governativo nelle sue sedute del 22 maggio 2012, del 5 giugno 2012 (esame della problematica della scelta dell'applicativo CARI rispetto a SAP), del 19 giugno 2012 (audizione del Direttore del Dipartimento delle istituzioni, Norman Gobbi, del Direttore del Centro sistemi informativi, Silvano Petrini, e del Capo della Sezione della circolazione, Cristiano Canova), del 28 agosto 2012 (decisione, su richiesta del relatore, di richiedere un parere giuridico al dott. Michele Albertini, consulente giuridico del Gran Consiglio, in merito alla correttezza della procedura seguita per l'attribuzione dell'incarico alla ditta Networkers Interactive SA), del 13 novembre 2012 (esame del parere giuridico rassegnato il 29 ottobre 2012 dal dott. Michele Albertini).

#### **VIII. L'ESAME DELLA CORRETTEZZA DELLA PROCEDURA SEGUITA PER L'ATTRIBUZIONE DELL'INCARICO ALLA DITTA NETWORKERS INTERACTIVE SA**

La Commissione della gestione e delle finanze ha ritenuto indispensabile esaminare la correttezza della procedura seguita per l'attribuzione dell'incarico alla ditta Networkers Interactive SA, vista (perlomeno apparentemente) l'enorme differenza tra l'importo della sua offerta (CHF 263'538.00) e quella della seconda concorrente (CHF 2'309'529.20). Per le sue verifiche la Commissione si è avvalsa di un parere giuridico rassegnato il 29 ottobre 2012 dal consulente giuridico del Gran Consiglio, dott. Michele Albertini.

Si ritiene opportuno citarlo qui integralmente, con le relative conclusioni:

“Ricevuto l'estratto chiesto relativo all'offerta della ditta concorrente non aggiudicataria, e valutato l'insieme della documentazione a mia disposizione, sono ora in grado di presentare le mie considerazioni e conclusioni in merito al quesito postomi, ossia a sapere se la procedura seguita per l'attribuzione del mandato alla ditta Networkers Interactive SA (che propone il prodotto CARI) sia corretta.

Alla luce della necessità di adeguare il sistema informativo della Sezione della circolazione alle modifiche volute dalla Confederazione e al fine di poter disporre di un applicativo condiviso con gli altri Cantoni, con benefici dal punto di vista della standardizzazione dei processi della ripartizione dei costi, e appurata l'impraticabilità di fatto di una soluzione interna, il Consiglio di Stato ha ritenuto di indire un concorso pubblico (n. 0081) onde verificare le (limitate) alternative percorribili e di valutarne i relativi costi (messaggio n. 6585 del 13 dicembre 2011).

Al concorso hanno partecipato due soli offerenti, che hanno proposto due prodotti diversi:

- Epsilon Software Assistance SA, Münchenstein, con il prodotto Avendris
- Networkers Interactive SA, Prévèverenges, con il prodotto CARI

La commessa è stata aggiudicata alla società Networkers per un importo di fr. 263'538.--, mentre l'offerta di Epsilon ammontava a fr. 2'309'529.20. La relativa risoluzione governativa (n. 3869 del 12 luglio 2011) non motiva le ragioni della notevole differenza di prezzo tra le due offerte, limitandosi a rilevare l'attendibilità della prima offerta e l'idoneità della ditta offerente (Networkers). Ad ogni buon conto, per quanto mi consta, la delibera non è stata impugnata ed è quindi divenuta definitiva.

Dopodiché il Consiglio di Stato, con il citato messaggio n. 6585 ha chiesto al Gran Consiglio, tra l'altro, il credito complessivo per l'implementazione del nuovo sistema informativo pari a fr. 2'780'000.- (acquisto e implementazione del software) e di un credito per l'anno 2014 di fr. 550'000.- indicizzabile per la manutenzione del software (costi ricorrenti annuali). Neppure questo messaggio, che pur richiama la ris. gov. citata, non accenna alla differenza di prezzo tra le due offerte e alle ragioni che hanno portato alla scelta, limitandosi ad un breve accenno alla procedura seguita e a una descrizione del prodotto CARI.

Dalla documentazione rilasciatami relativo alla procedura di appalto, si evince che l'importo dell'offerta vincente è composto da fr. 228'800.- (costi di prestazioni di servizio + 10% del totale parziale eventuali) + fr. 34'738.- (costi di terzi, in particolare interfacce + 10% del totale parziale). Non sono stati posti a carico né i costi del software (ossia della licenza, a ragione dell'alto numero di clienti, comprensiva delle specificità cantonali e delle interfacce) né quelli dell'interfacce, poiché verrebbero utilizzate quelle già esistenti. In definitiva sono posti a carico unicamente i costi di attuazione (prestazioni di servizio per fr. 208'000.-). I costi a carico del committente sono stimati a fr. 388'080.-.

L'offerta di Epsilon prevede invece un costo dell'applicativo di fr. 1'059'372.- (Networkers fr. 0.-), delle interfacce di fr. 209'040 (Networkers fr. 0.-), di prestazioni di servizio di fr. 755'160.- (Networkers fr. 208'000.-). I costi di terzi ammontano a fr. 76'000.- (Networkers fr. 31'580.-), mentre quelli a carico del committente a fr. 311'360.- (Networkers fr. 352'800.-).

Sia detto a titolo abbondanziale che i costi d'esercizio annuale complessivi secondo l'offerta Networkers pari a fr. 490'010.- (compresi costi di terzi per fr. 1'237.50 e costi del committente per fr. 94'864.-) mentre secondo l'offerta Epsilon ammontano a fr. 823'885.- (compresi costi di terzi e del committente, indicati in fr. 0.-).

Per completezza va detto che la delibera è condizionata, come peraltro riporta la ris. gov. medesima, all'approvazione del credito d'investimento del Gran Consiglio relativo all'insieme del progetto, presentato appunto con il messaggio n. 6585. Dal medesimo messaggio si evince che il servizio di base per l'installazione dell'applicativo CARI va pagato ogni anno e la relativa spesa ammonta a fr. 402'000.- indicizzati (per il 2014). Dall'offerta relativa al prodotto Avendris, risultano costi annui del solo software (cui vanno aggiunte le prestazioni di servizio pari a fr. 222'750.-) per fr. 526'236.76. Aggiungo infine che da un'email del 29 settembre 2012 spedito dal vicedirettore dell'USTRA Werner Jeger al caposezione Cristiano Canova, l'autorità federale propone a quella cantonale di impiegare il prodotto CARI (proposto in casu da Networkers), per le ragioni ivi indicate, segnalando peraltro anche una certa urgenza di poter implementare il nuovo sistema.

Per quanto riguarda la valutazione delle offerte che hanno poi condotto alla delibera alla Networkers balza subito all'occhio l'enorme differenza dell'importo d'aggiudicazione. Ci si può chiedere se ci si trovi di fronte a un'offerta insolitamente bassa da dover necessariamente annullare la decisione. La LCPubb non prevede la possibilità di escludere offerte cosiddette "sotto costo". Tale possibilità, prevista da altre legislazioni cantonali, ha del resto molto spesso comportato difficoltà di attuazione pratica (vedi Matteo Cassina, Principali aspetti del diritto delle commesse pubbliche nel Cantone Ticino, Lugano 2008, pag. 36 e rinvii). Il committente può quindi deliberare la commessa a un concorrente che offre un prezzo particolarmente basso, fintanto che la sua offerta risponde alle condizioni del bando di concorso e non costituisce un atto di concorrenza sleale. Se l'offerta appare insolitamente bassa rispetto alle altre, il committente può semmai richiedere informazioni al concorrente per accertarsi (art. 47 cpv. 2 RLCPubb) che la stessa rispetti le condizioni di partecipazione e sia in grado di soddisfare le condizioni della commessa (sentenza TRAM n. 52.2005.72 del 15 novembre 2011 consid. 3.3). Va da sé che in presenza di una chiara differenza occorre prestare particolare attenzione a un'analisi di tutti gli elementi che concorrono a formare l'offerta, contrapponendoli a quelli del concorrente. Ciò che importa ai fini dell'aggiudicazione, nel caso di un'offerta molto bassa, è che quest'ultima risponda ai criteri oggettivi di aggiudicazione (sentenza del TRAM in RDAT I-1998 n. 49 consid. 3.4). In concreto, il prezzo offerto dalla Networkers è sensibilmente più

basso di quello offerto dalla concorrente. Le ragioni, indicate esplicitamente nell'offerta, sono peraltro chiare e oggettive e si riconducono al fatto che non sono stati messi in conto i costi legati alla licenza del software e quelli delle interfacce. Il fatto che il committente possa approfittare, con la rinuncia al corrispondente conteggio, dell'esperienza effettuata già da altre amministrazioni pubbliche corrispondenti, a parer mio non basta, da sola, a intravedervi un atto di concorrenza sleale. Del resto, da quanto mi consta, la ditta concorrente non ha intrapreso alcunché davanti alle competenti istanze per accreditare una simile tesi. Del resto, il nuovo sistema informatico CARI dovrebbe costituire lo standard in materia. Al di là di questo, anche se si volesse fare astrazione della rinuncia a conteggiare la licenza del software, l'offerta della ditta Networkers comporterebbe costi d'investimento complessivi verosimilmente ancora inferiori a quelli della concorrente (e questo vale sostanzialmente anche per i costi ricorrenti, che sono peraltro oggettivamente molto elevati per entrambe le offerte, ma questo risiede probabilmente nel fatto che il sistema informativo è complesso e serve un numero piuttosto basso di acquirenti).

Certo, la ris. gov. avrebbe potuto, e dovuto, considerare gli elementi descritti e riportare, quindi, una motivazione più precisa. A questo riguardo si potrebbe raccomandare in modo generale al committente di prestare, in futuro, maggiore attenzione al riguardo. Nel caso specifico, tuttavia, questa omissione non ha comportato pregiudizio alla concorrente non scelta, che avrebbe senz'altro potuto, se del caso, impugnare la decisione o quanto meno (ma ignoro se sia stato fatto o no) chiedere informazioni al committente.

In simili condizioni, e richiamato quanto precede, reputo che la procedura e la delibera in oggetto - peraltro fondata su un'offerta che risponde alle condizioni del bando - siano state effettuate correttamente. Ad ogni buon conto, il committente non sarebbe stato tenuto ad aggiudicare la commessa sulle base delle offerte ricevute, indicando una nuova gara, ove avesse ritenuto dati importanti motivi (art. 34 LCPubb). Ma neanche, per converso, aveva l'obbligo di annullare l'appalto".

La Commissione della gestione e delle finanze, dopo approfondito esame e discussione, concorda con le riflessioni e le conclusioni del dott. Michele Albertini. Si associa, pure, alle sue raccomandazioni riguardanti la necessità in futuro di motivare in modo più preciso le decisioni del Consiglio di Stato in casi come quello in esame.

## **IX. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO**

L'acquisto del nuovo applicativo per un importo di CHF 2'780'000.- è previsto nel Piano finanziario degli investimenti 2012-2015, al settore 11 alla posizione 114 e collegato all'elemento WBS 951 50 3002 "Applicativo Sezione della circolazione".

Per quanto riguarda le conseguenze finanziarie sulla gestione corrente (voce contabile 316024 CRB 951) si prevede una maggiore spesa di CHF 550'000.- a partire dall'anno successivo alla data di messa in produzione (prevista nel 2013), quindi dal 2014. Tale importo è indicizzato annualmente al numero di veicoli da gestire e ai nuovi sviluppi installati dall'associazione KISTRA per rispondere alle modifiche legali imposte dalla Confederazione.

Non sono previste conseguenze sul personale e sui Comuni.

## **X. CONCLUSIONI**

Alla luce dell'esame effettuato la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio a stanziare il credito richiesto per investimenti di CHF 2'780'000.- e di CHF 550'000.- a gestione corrente a partire dal 2014, indicizzabile annualmente relativamente all'aumento dei veicoli e agli sviluppi necessari per l'adattamento dell'applicativo alle modifiche di legge imposte dalla Confederazione, e ad approvare la

richiesta di aderire all'Associazione intercantonale KISTRA per il coordinamento dei compiti informatici delle Sezioni della circolazione. Il tutto approvando il presente rapporto, unitamente al messaggio n. 6585 del 13 dicembre 2011, ai due disegni di Decreti legislativi e ai due Disegni di legge ad esso allegati.

Per la Commissione gestione e finanze:

Carlo Luigi Caimi, relatore

Bacchetta-Cattori - Badasci - Barra - Bignasca A. -

Brivio - Chiesa - Dadò - Foletti - Gianora -

Guidicelli - Kandemir Bordoli - Lurati S. -

Mariolini - Savoia - Solcà - Vitta