

# Messaggio

numero

**6359**

data

11 maggio 2010

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

## **Richiesta di stanziamento di un credito complessivo di fr. 2'560'000.- per la realizzazione della soluzione informatica relativa al Nuovo Registro dei Contribuenti (NRC)**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci pregiamo sottoporre la proposta di stanziamento di credito per la realizzazione della soluzione informatica relativa al Nuovo Registro dei Contribuenti (NRC).

### **I. INTRODUZIONE**

#### **1. Considerazioni generali**

Completezza e qualità dei dati relativi ai contribuenti assoggettati alle diverse imposte previste dalla Legge tributaria sono presupposti irrinunciabili affinché la Divisione delle Contribuzioni (DdC) possa procedere con il prelievo dei contributi fiscali necessari al finanziamento delle prestazioni pubbliche. Ad essi si aggiungono - a tutela della sfera privata dei contribuenti - quelli di confidenzialità e di sicurezza.

Il registro dei contribuenti è il contenitore preposto alla custodia dei dati anagrafici, degli indirizzi, dei legami famigliari, dei periodi di imposizione, relativi ai contribuenti che, in virtù della loro appartenenza personale o economica, sono assoggettati nel nostro cantone.

La messa in produzione, nell'ambito del progetto FiscoNEW/PF, del modulo relativo al Registro dei contribuenti della soluzione NAPEDUV, realizzato dalla società VRSG AG di S. Gallo su mandato dei Cantoni di S. Gallo e Zurigo, ha permesso di rispettare i tempi dettati dal passaggio ad un regime di tassazione annuale postnumerando, approvato dal Gran Consiglio nel 2002, ma ha altresì evidenziato carenze strutturali importanti, dovuti, oltre che a differenze a livello di architettura informatica del sistema tra il principale fornitore interno, il Centro Sistemi Informativi, ed il fornitore esterno, anche e soprattutto ad una visione del contribuente orientata al comune invece che al cantone. Verifiche successive, con il supporto anche di specialisti esterni, hanno permesso di stabilizzare la situazione, grazie all'attivazione di un sistema di controllo-qualità interno in grado di effettuare periodicamente verifiche incrociate sulla congruenza dei dati memorizzati sulla banche dati interessate.

Il Capitolo II fornisce una panoramica sull'attuale situazione informatica, giocoforza riassuntiva, estesa a tutti i settori principali - persone fisiche, assoggettati alla fonte,

persone giuridiche, imposte di successione e donazione, tassa sugli utili immobiliari, tassa militare ed imposta sul bollo - di competenza della DdC, caratterizzata principalmente da soluzioni realizzate negli anni '70-'80 dal Centro Sistemi Informativi (CSI) e i cui limiti sono da tempo conosciuti: copertura solo parziale dei processi interessati, difficoltà di manutenzione, difficoltà di estensione e di integrazione con soluzioni realizzate con strumenti e architetture più recenti.

Il Capitolo III riporta le problematiche principali in ambito IT riferite sia alle soluzioni interne, realizzate e gestite dal CSI, sia alle esperienze maturate in questi ultimi anni, realizzate e talvolta gestite tramite fornitori di servizi informatici esterni, in Outsourcing.

Il fallimento della collaborazione tra i cantoni di S. Gallo e Zurigo nella realizzazione della soluzione NAPEDUV<sup>1</sup> - ufficialmente comunicata ad ottobre 2003 ma palesatasi già ad inizio 2002 - e la conseguente rinuncia alla strategia comune di rinnovamento informatico a lungo termine IBEST<sup>2</sup> della quale il progetto NAPEDUV costituiva il primo importante tassello, ha pure stimolato la riflessione interna alla ricerca di possibili strategie da adottare sul medio-lungo termine per il rinnovo del portafoglio applicativo in grado di fornire l'indispensabile supporto informatico ai settori di competenza della DdC. I risultati della riflessione interna sulla possibile strategia della DdC, per quanto riguarda le linee direttrici strategiche generali come pure, in modo più specifico, sulla futura architettura del sistema informativo, sono esposti al Capitolo IV.

Si prevede in particolare il vincolo, per le banche dati e le applicazioni informatiche, di un'implementazione sull'infrastruttura gestita dal CSI, non escludendo - se compatibili - la scelta di soluzioni già disponibili sul mercato o collaborazioni con produttori software esterni, ai quali affidare, se del caso, oltre alla realizzazione o alla personalizzazione, anche il supporto e la manutenzione applicativa. Ciò permette di mantenere il controllo sulle banche dati di proprietà e una certa libertà di scelta del fornitore per eventuali moduli supplementari, senza rinunciare ai vantaggi che comporta - in termini di costi, tempi di realizzazione e rischi del progetto - l'impiego di soluzioni già collaudate e operative.

Le componenti principali base della futura architettura, trasversali ai settori di competenza DdC ma anche di altri settori dell'Amministrazione, sono il "registro dei contribuenti", oggetto di questo Messaggio, e l'"esazione", settore interessato da uno studio di fattibilità giunto nelle sue fasi conclusive e che sarà oggetto di un futuro messaggio. Su questi moduli trasversali principali potranno innescarsi soluzioni specifiche ai singoli settori di competenza, privilegiando, per i vantaggi sopraccitati, soluzioni già operative.

Ci soffermiamo poi, nel Capitolo V, sul primo tassello di questa futura strategia, il progetto "NRC - Nuovo Registro dei Contribuenti", componente fondamentale ed indispensabile per la rifondazione, su basi solide e durature, in tappe successive, del futuro sistema informativo della DdC.

Seguono indicazioni sulle conseguenze finanziarie (Capitolo VI), sulle conseguenze per i comuni (Capitolo VII) e le doverose indicazioni sulla congruenza con le Linee Direttive e il Piano Finanziario (Capitolo VIII).

---

<sup>1</sup> NAPEDUV: Natürliche Personen EDV-unterstützte Veranlagung

<sup>2</sup> IBEST: Integrierte Bewirtschaftung Steuern

## II. LA SITUAZIONE DELL'INFORMATICA DDC

### 1. Imposte ordinarie delle persone fisiche

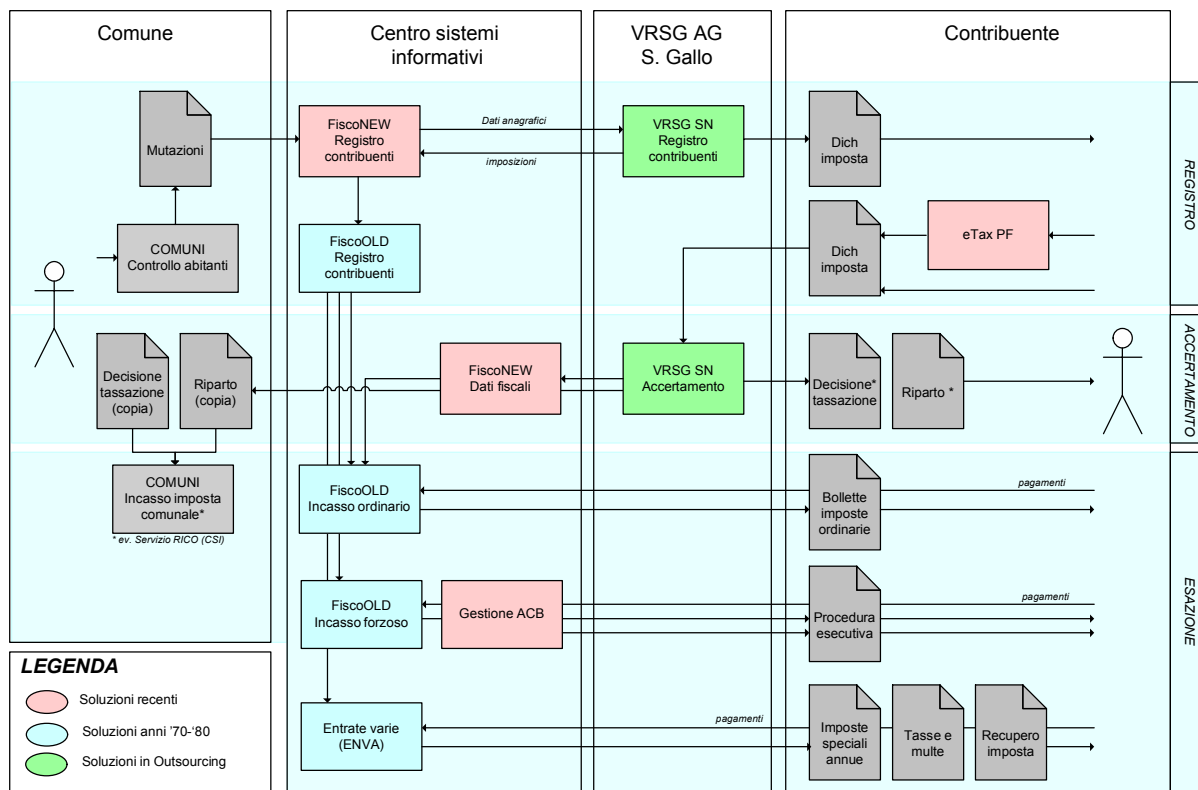


figura 1: panoramica imposte ordinarie delle persone fisiche

La soluzione ora in produzione è stata realizzata nell'ambito del progetto FiscoNEW/PF<sup>3</sup>, iniziato nel 2000 ed entrato in produzione nel 2004. Prevede l'Outsourcing completo - banche dati comprese - della soluzione presso un fornitore esterno, la società VRSG AG di S. Gallo, incaricata sia dell'erogazione del servizio informatico, sia dell'attività di manutenzione evolutiva e di supporto. Dopo la rinuncia del canton Zurigo - maggiori dettagli sono esposti al capitolo IV paragrafo 2.1 - la soluzione NAPEDUV<sup>4</sup>, oggi utilizzata dal nostro cantone congiuntamente a quelli di S. Gallo e Appenzello esterno, è stata ribattezzata "VRSG | SN neue Steuer".

Delle componenti inizialmente previste, solo quelle relative al "Registro dei contribuenti" e all'"Accertamento" si sono rivelate idonee ad una messa in produzione, e si è così potuto ottemperare all'esigenza primaria di permettere il passaggio, nel rispetto dei tempi previsti, ad un regime di tassazione annuale postnumerando<sup>5</sup>. La componente "Esazione" si è dimostrata a più riprese insufficiente a coprire le esigenze del nostro Cantone, e non è stata di conseguenza messa in produzione. L'incasso è oggi possibile grazie al riutilizzo della precedente soluzione CSI. Uno studio di fattibilità per la sua sostituzione, lanciato nel 2007, sta concludendo i propri lavori, e sarà prossimamente oggetto di un Messaggio governativo specifico.

<sup>3</sup> vedi Messaggio 8 maggio 2001 n. 5114 del Consiglio di Stato

<sup>4</sup> NAPEDUV: Natürliche Personen EDV-unterstützte Veranlagung

<sup>5</sup> vedi Messaggio 6 luglio 2002 n. 5138 del Consiglio di Stato

La componente “Registro dei contribuenti” non ha potuto essere utilizzata nella sua integralità, soprattutto a causa della rigidità della sua impostazione, dovuta da una parte all’architettura di sistema - banca dati e linguaggi di programmazione impiegati - dall’altra ad una visione comunale (come applicata nel cantone di S. Gallo) invece che cantonale (modalità adottata nel nostro cantone) del contribuente. Nella realtà sangallese, le modifiche al registro fiscale sono effettuate direttamente dalle Cancellerie comunali - tutte utilizzatrici della medesima soluzione informatica - invece che gestite centralmente, sulla base delle informazioni trasmesse dai comuni, come nel nostro cantone.

Ciò ha comportato la necessità di integrare la soluzione con componenti preesistenti o realizzate specificatamente dal Centro sistemi informativi (CSI) - in particolare per i programmi di gestione del registro dei contribuenti - con la creazione di specifiche interfacce necessarie alla sincronizzazione tra le banche dati coinvolte.

La continuità operativa delle applicazioni ancora basate sul precedente registro dei contribuenti, come quelle indicate nei paragrafi successivi del presente Messaggio, è garantita da un complesso meccanismo di sincronizzazione a ritmo giornaliero con le mutazioni effettuate sul nuovo registro fiscale.

Sin dalla sua entrata in produzione - ad inizio 2004 - l’architettura mista condivisa tra CSI e VRSG del registro dei contribuenti ha dimostrato di non essere in grado di fornire le necessarie garanzie di stabilità e continuità. Numerosi interventi di verifica e di consolidamento si sono succeduti nel tempo<sup>6,7</sup>, e ad oggi la situazione relativa alla stabilità del sistema e alla qualità dei dati è da ritenersi buona, anche se onerosa in termini di risorse impiegate per la tenuta a giorno e per i controlli periodici. L’elevata complessità del sistema blocca però ogni possibile estensione, sia verso l’esterno - pensiamo in particolar modo ai Comuni e alla possibilità di trasmissione informatizzata degli avvisi di mutazione e di riconciliazione tra i rispettivi registri fiscali -, sia verso l’interno - registro a disposizione di altre applicazioni della Divisione delle contribuzioni (DdC) (in particolare persone giuridiche, assoggettati alla fonte) o dell’Amministrazione cantonale (Legge sull’armonizzazione dei registri (LArRa)).

Una verifica esterna<sup>4</sup> del 2005 concludeva così:

*“La soluzione tecnica adottata, con la sincronizzazione di più banche dati presso il CSI, la VRSG e la DdC per il registro fiscale del Canton Ticino, deve essere semplificata. Purtroppo nessuna delle componenti coinvolte è, da sola, in grado di soddisfare le esigenze operative del Canton Ticino. È perciò necessario operare verso un Reengineering del registro fiscale del Canton Ticino, con l’obiettivo di realizzare un registro centralizzato di semplice concezione.”*

In altri settori, forse meno appariscenti ma sicuramente importanti per il corretto funzionamento dell’apparato della DdC, si segnalano carenze più o meno accentuate per quanto riguarda la disponibilità di adeguati strumenti di gestione - attribuzione incarti e statistiche di produzione - ancor oggi delegati ad una soluzione d’informatica leggera realizzata internamente, per la gestione delle tassazioni dei casi speciali previsti dall’attuale Legge tributaria agli Art. 36 LT e Art. 38 LT - proventi da lotterie e prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza - affidata a strumenti non integrati con il registro dei contribuenti ed incassati con l’applicativo CSI “ENVA - Entrate varie”, risalente al 1975, e per la gestione delle procedure speciali per sottrazione d’imposta, affidata ad una soluzione CSI realizzata nel 1990.

---

<sup>6</sup> progetto FiscoNEW/RPR - Register Process Reengineering

<sup>7</sup> progetto FiscoNEW/SSQ - Stabilisierung Status Quo

Tra le note positive, ci permettiamo segnalare, per quanto riguarda il settore esazione, la messa in produzione, avvenuta nell'aprile 2010, di una soluzione informatizzata per l'inventario e la gestione attiva degli oltre 400'000 attestati carenza beni (ACB) aperti di proprietà dello Stato. Il progetto, inserito come prima tappa nel ben più ampio "Progetto 154 - gestione centralizzata degli incassi"<sup>8</sup>, ha l'obiettivo sicuramente ambizioso di generare maggiori entrate per 5 mio fr., previsti già dal 2010.

Per quanto riguarda il contribuente, è offerta gratuitamente la possibilità di utilizzare l'applicativo "eTax Persone fisiche" per la compilazione in formato elettronico della dichiarazione d'imposta. Sono naturalmente disponibili sul mercato anche soluzioni di terze parti, ugualmente accettate dall'Amministrazione fiscale cantonale se rispettose delle condizioni poste<sup>9</sup>. Il programma, realizzato in tempi brevi e con costi contenuti, è a disposizione dal 2004 e regolarmente adattato alle intervenute modifiche legislative. La sua realizzazione è stata affidata ad una società esterna<sup>10</sup> che già aveva maturato esperienze simili con i cantoni di S. Gallo, Zugo, Svitto, Lucerna e Basilea città. Il programma è oggi utilizzato dal 33% dei contribuenti - la percentuale aumenta a quasi il 50% nelle categorie più interessate ad una compilazione su PC - risultato interessante ma che riteniamo auspicabile incrementare. I dati delle dichiarazioni compilate su PC, a condizione che sia ritornato il codice a barre prodotto, sono infatti riprese, tramite pistola scanner, nel sistema di accertamento, con notevoli benefici in termini di razionalizzazione del lavoro e di qualità dei dati.

Pure realizzati nell'ambito del progetto sopraccitato alcuni calcolatori d'imposta, disponibili sul sito Internet dell'Amministrazione cantonale [www.ti.ch](http://www.ti.ch) alle pagine dalla DdC.

---

<sup>8</sup> previsto tra le misure di riorganizzazione interna elaborate nell'ambito delle Linee direttive (LD) e del Piano Finanziario (PF) per la legislatura 2008-2011 e approvate dal Consiglio di Stato

<sup>9</sup> vedi Istruzioni per la compilazione della dichiarazione d'imposta 2009 delle persone fisiche, pagg. 8-9

<sup>10</sup> Information Factory AG di Zurigo

## 2. Imposte alla fonte

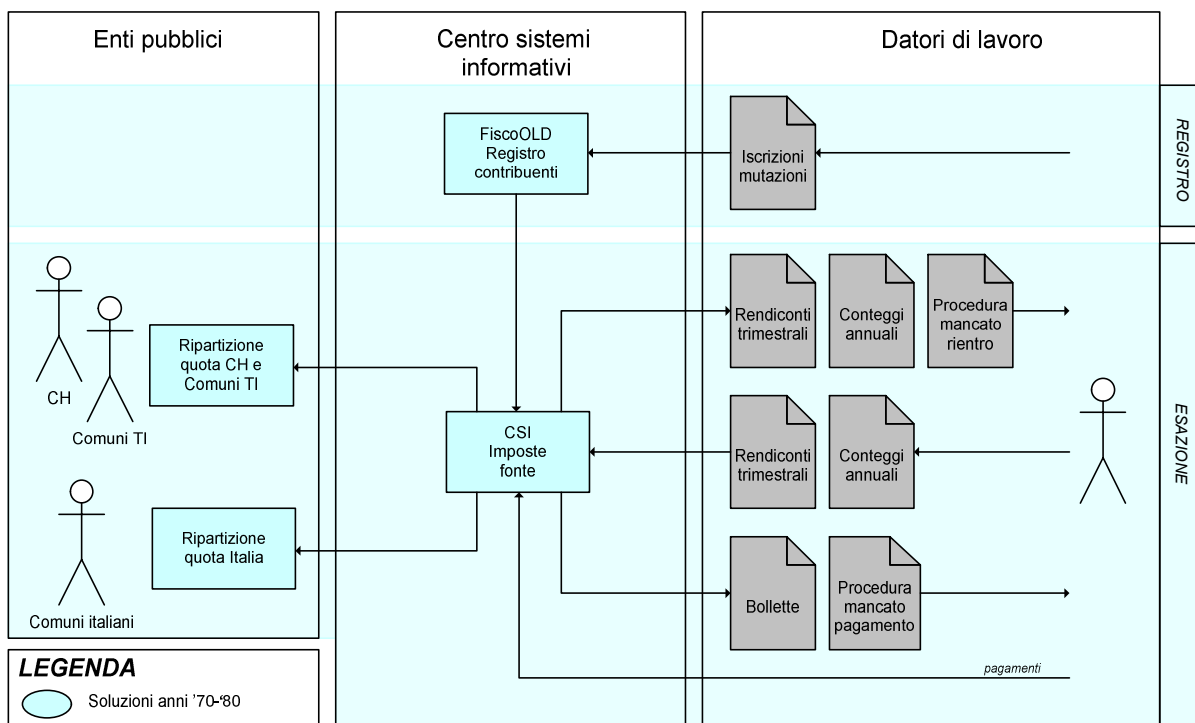


figura 2: panoramica imposte alla fonte

Anche in questo settore è operativa una soluzione produttiva dal 1983 realizzata dal CSI, sempre basata sul precedente registro dei contribuenti. Oltre a condividere le problematiche riassunte al capitolo III, paragrafo 1, permette unicamente la gestione dei datori di lavoro, non quella degli assoggettati alla fonte, con forte componente manuale, e conseguente carico sui collaboratori dell'ufficio, nella determinazione della quota da destinare a Confederazione, Comuni e Cantone.

Uno studio di fattibilità terminato nel 2004, dopo aver valutato le soluzioni già in produzione disponibili sul mercato, aveva concluso con la necessità di un rifacimento integrale dell'attuale soluzione, con un impegno di cash out stimato a ca. 1.2 mio fr. Le realtà cantonali in questo settore sono molto differenti tra loro, e rendono molto difficile un riutilizzo delle soluzioni operative realizzate. Progetti più recenti a noi presentati, se non nei contenuti, convergono però sull'impegno complessivo (ca. 1.5-2 mio fr.) e sul periodo di realizzazione (2-3 anni).

In attesa della sostituzione dell'applicativo, da integrare nella futura piattaforma informatica della DdC, è attualmente in avanzata fase di concezione la realizzazione di un modulo specifico in grado di risolvere alcuni dei problemi esistenti, che prevede la messa a disposizione dei datori di lavoro, su Internet, di un programma per la trasmissione periodica dei conteggi trimestrali ed annuali comprensivi dei dati relativi agli assoggettati alla fonte.

Ricordiamo per inciso che alcune tipologie di persone assoggettate alla fonte rientrano tra quelle tassate in modo ordinario. Si tratta in particolare delle persone assoggettate

all'imposta alla fonte con proventi lordi superiori a fr. 120'000.-- all'anno<sup>11</sup>- imposti con tassazione ordinaria sostitutiva<sup>12</sup>, e di quelli che dispongono, oltre che di redditi assoggettati alla fonte, anche di sostanza e redditi ad essa non assoggettati, imposti con tassazione ordinaria complementare<sup>13</sup>.

### 3. Imposte ordinarie delle persone giuridiche

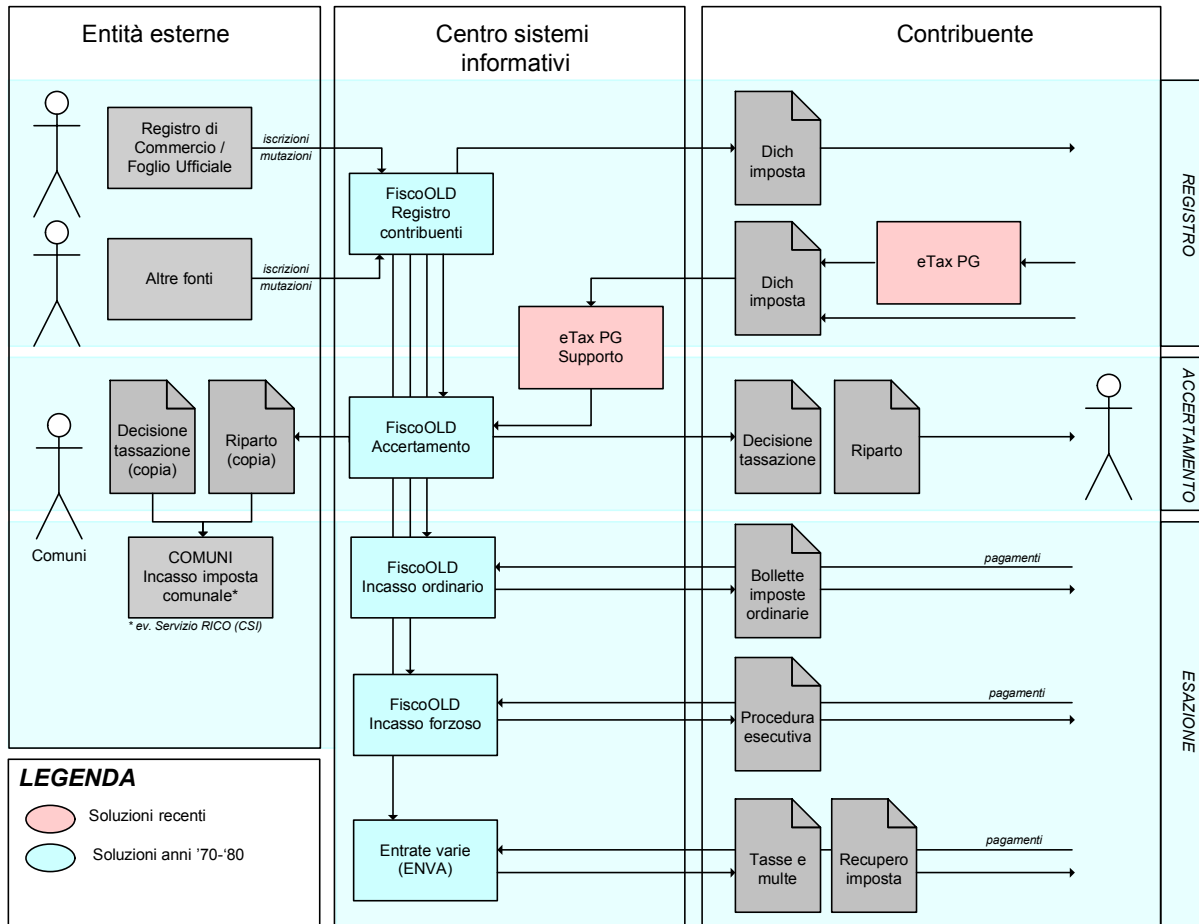


figura 3: panoramica imposte ordinarie delle persone giuridiche

L'attuale soluzione, realizzata dal CSI, è operativa dal 1980. Il registro dei contribuenti è integrato sulla medesima banca dati utilizzata in precedenza per le persone fisiche.

Le problematiche principali, condivise con tutte le altre applicazioni realizzate negli anni '70-'80 dal CSI, sono riassunte al capitolo III, paragrafo 1. Il mantenimento della continuità operativa della soluzione, la difficoltà ad estenderne la copertura funzionale come pure ad operare anche semplici - o che così sembrano - interventi di manutenzione, dettati da modifiche legislative o organizzative, sono da tempo tra le preoccupazioni principali della DdC, soprattutto per l'importanza che il settore delle persone giuridiche ha in relazione alle entrate fiscali del cantone.

<sup>11</sup> vedi Art. 13 Decreto esecutivo concernente l'imposizione delle persone fisiche

<sup>12</sup> vedi Art. 113 LT

<sup>13</sup> vedi Art. 112 LT

Il progetto "eTax PG", lanciato nel dicembre 2008 in collaborazione con il medesimo fornitore che già ha realizzato per il nostro cantone un'analogia soluzione indirizzata alle persone fisiche, ha permesso di offrire anche ai contribuenti tenuti alla compilazione della dichiarazione d'imposta delle persone giuridiche uno strumento che permettesse la compilazione in formato elettronico della dichiarazione. Il modulo indirizzato al contribuente è disponibile da febbraio 2010, per la compilazione della dichiarazione d'imposta 2009. I primi dati provvisori sul tasso d'utilizzo del programma - l'attività di rientro delle dichiarazioni 2009 è ancora in pieno svolgimento - sono molto positivi, raggiungendo già percentuali superiori al 35%, in rialzo, dato molto promettente considerata la novità dell'offerta. Il progetto prevede inoltre la realizzazione di un modulo interno, a supporto parziale dell'attività di accertamento, in produzione a partire da metà aprile 2010. Esso permette il passaggio in automatico dei dati dichiarati al sistema di accertamento, ripresi tramite pistola scanner nel caso in cui la dichiarazione d'imposta sia stata compilata con il programma eTax PG, ed il controllo dello stato di avanzamento del processo di tassazione. È integrata e complementare alla soluzione principale CSI, che rimane di riferimento per i processi relativi alla tenuta del registro dei contribuenti, per il calcolo e l'emissione delle decisioni di tassazione e dei riparti e per la procedura di incasso delle imposte.

È nelle previsioni della DdC lanciare ancora nel corso del 2010, in collaborazione con il CSI, uno studio di fattibilità per la sostituzione del sistema informatico principale, naturalmente in grado di integrare i moduli realizzati nell'ambito del progetto "eTax PG".

#### **4. Altre imposte e tasse**

##### **4.1 Imposte di successione e donazione**

La soluzione in uso poggia, per i dati del registro contribuenti, sul precedente registro delle persone fisiche. Per l'accertamento e l'incasso è operativa una soluzione CSI in produzione dal 1989.

##### **4.2 Imposta sugli utili immobiliari**

È operativa una soluzione CSI datata 1989/1990 che utilizza i dati del precedente registro dei contribuenti.

##### **4.3 Tassa militare**

Dal 2004 il settore dispone di una soluzione realizzata in esterno oggi gestita dalla società Matrix di Zurigo. La soluzione, utilizzata su scala nazionale anche in altri 14 Cantoni, è installata su sistemi informatici di tipo distribuito gestiti dal CSI. È prevista in tempi brevi la migrazione tecnica - linguaggi di programmazione e sistema operativo - su piattaforma standard Microsoft.

##### **4.4 Imposta di bollo**

L'incasso dell'imposta è effettuato con l'applicativo CSI "ENVA - Entrate varie", risalente agli anni '70.



### **III. I PROBLEMI GENERALI**

#### **1. Soluzioni interne (CSI)**

Le soluzioni realizzate internamente dal CSI operative presso i servizi della DdC risalgono agli anni '70 - '80. In tempi successivi gli interventi di manutenzione, dettati principalmente dalle modifiche legislative o organizzative intervenute, sono stati limitati all'essenziale. Il peso degli anni si fa sentire, oltre che per il parziale grado di copertura funzionale, anche a livello di architettura del sistema, non più adeguata all'attuale orizzonte tecnologico, che ne limita o addirittura impedisce l'estensione, rendendo difficile se non impossibile l'integrazione di nuove componenti realizzate con strumenti e su architetture compatibili con standard più recenti.

Per i medesimi motivi gli interventi di manutenzione sono sempre più difficoltosi e critici. Al momento attuale la manutenzione delle applicazioni principali è garantita da pochi collaboratori del CSI, alcuni dei quali, in tempi brevi - una manciata di anni - raggiungeranno i limiti previsti per il pensionamento. Il trasferimento delle loro conoscenze ad altri collaboratori, per alcuni importanti settori, non è ancora avvenuto, e la possibilità di un loro ricambio attingendo a risorse esterne è problematico, considerato che il personale specializzato con le necessarie conoscenze è sempre più difficile da reperire sul mercato del lavoro. L'assenza di un'adeguata documentazione, a suo tempo non usuale, non facilita di sicuro i collaboratori del CSI nel compito di mantenere la continuità operativa delle applicazioni dedicate al settore fiscale. Miglioramenti in quest'ambito sono attesi dalla prevista implementazione presso il CSI di uno strumento per l'inventario e la documentazione in automatico delle componenti tecniche e funzionali delle applicazioni<sup>14</sup>.

#### **2. Soluzioni esterne (in Outsourcing)**

La gestione in Outsourcing, caldeggiata a suo tempo per le positive ricadute a livello di tempi, costi e rischi di realizzazione rispetto ad una realizzazione ad hoc, solleva d'altro canto, come già ipotizzato in precedenza, preoccupazioni per gli elevati costi di gestione dovuti principalmente all'impossibilità, una volta vincolati ad un unico fornitore esterno, di far valere le leggi di mercato. Gli impatti sono tanto più elevati, tanto più i servizi erogati sono estesi, in particolar modo se, oltre alla manutenzione e al supporto, usuali per applicativi realizzati da terze parti, è delegata all'esterno anche la produzione corrente, come nel caso della soluzione "VRSG | SN neue Steuer"<sup>15</sup>.

I possibili vantaggi dati dall'uso di applicativi realizzati in comune con altri Cantoni sono in effetti da ridimensionare in considerazione delle realtà organizzative e operative spesso differenti e difficilmente replicabili. Risaltano invece i costi elevati, i tempi lunghi e le limitate possibilità di personalizzazione della soluzione, dettate da mutate realtà legislative o esigenze organizzative, dovute all'annoso problema della carenza di risorse specialistiche, che tocca anche i fornitori esterni, e alla necessità del fornitore di assicurare simultaneamente la continuità operativa delle soluzioni proposte presso tutti i diversi clienti utilizzatori.

Soluzioni gestite in Outsourcing pongono inoltre dei limiti importanti alle possibilità d'interfacciamento con soluzioni utilizzate in settori esterni alla DdC - pensiamo ad altre unità amministrative dell'amministrazione cantonale o ai comuni - se non previste sin dall'inizio.

---

<sup>14</sup> prodotto ASG-becubic, ASG Software Solutions

<sup>15</sup> vedi Messaggio 8 maggio 2001 n. 5114 del Consiglio di Stato, Capitolo 1. Considerazioni generali

Difficoltà sono riscontrate anche nel caso in cui l'accesso alle banche dati, seppur di proprietà, non è garantito da adeguati strumenti d'interrogazione o d'estrazione gestiti direttamente dalla DdC - come riscontrato sempre per la soluzione "VRSG | SN neue Steuer". La possibilità di fornire informazioni tempestive in ambito di supporto alle decisioni politiche e strategiche, che pretendono spesso tempi di reazione molto brevi e possibilità di verificare molte varianti, è così drasticamente ridotta.

#### **IV. LA STRATEGIA DDC**

Alla luce dell'attuale situazione informatica, esposta a grandi linee al Capitolo II, e dei problemi generali riscontrati, indicati al Capitolo III, memori delle esperienze progettuali maturate in questi ultimi anni, abbiamo ritenuto doveroso rivedere le linee direttrici con le quali la DdC intende operare e ridefinire su basi attualizzate l'architettura del futuro sistema informativo integrato.

##### **1. Le linee direttrici**

Le linee direttrici strategiche sono state così riviste e completate dalla nuova Direzione della Divisione delle contribuzioni:

###### **1.1 Principi generali**

- Assicurare le prestazioni di competenza della DdC;
- Migliorare i processi lavorativi, così da contenere i tempi ed i costi e minimizzare gli errori;
- Rendere accessibile, trasparente e comprensibile l'informazione per il cittadino, dalle informazioni generali all'incarto personale;
- Migliorare il flusso finanziario contribuente/Stato;
- Migliorare la flessibilità e l'adattabilità alle modifiche legislative;
- Coinvolgere l'utente interno ed esterno nella ricerca delle migliori soluzioni;
- Accelerare i tempi di rinnovamento delle attuali soluzioni informatiche ricorrendo, dove possibile e una volta definite le modalità di interfacciamento con le componenti principali, ad uno svolgimento in parallelo dei progetti settoriali.

###### **1.2 Registro dei contribuenti**

- Garantire la completezza dei dati;
- Automatizzare l'allestimento del registro dei contribuenti;
- Garantire una possibile interazione con altre unità amministrative;
- Semplificare la compilazione della dichiarazione d'imposta;
- Ottimizzare il processo di rientro delle dichiarazioni d'imposta.

###### **1.3 Accertamento**

- Recuperare automaticamente il maggior numero possibile di dati trasmessi con la dichiarazione d'imposta;

- Facilitare l'accesso dei collaboratori ai dati pertinenti (dossier elettronico, interazione tra persone fisiche e persone giuridiche, ecc.);
- Assistere l'attività di accertamento (istruzioni on-line, controlli di plausibilità avanzati, ecc.);
- Automatizzare dove possibile l'attività di accertamento.

#### **1.4 Esazione**

- Emettere acconti conformi alla situazione del contribuente;
- Automatizzare al massimo le attività d'incasso e di rimborso;
- Gestire in maniera consolidata tutti i tipi di conti;
- Centralizzare alcune attività d'incasso per lo Stato;
- Offrire a pagamento prestazioni d'incasso ad altri enti pubblici.

#### **1.5 Strumenti di pilotaggio**

- Fornire degli strumenti di supporto alle decisioni politiche (analisi statistiche e simulazioni periodiche e ad-hoc);
- Disporre anticipatamente di dati relativi alla possibile evoluzione del gettito fiscale;
- Migliorare gli strumenti di gestione e controllo con l'estensione delle possibilità di elaborazione dei dati (elaborazione di statistiche e simulazioni, controlli di plausibilità, gestione delle priorità, verifiche sulla produzione, ecc.).

## **2. L'architettura del sistema informativo**

### **2.1 Il progetto globale FiscoNEW<sup>16</sup>**

Nell'ambito delle discussioni relative al progetto FiscoNEW/PF aveva sollevato particolare interesse, e questo in tutti gli ambiti istituzionali coinvolti - Direzione della Divisione delle contribuzioni, Consiglio di Stato, Gran Consiglio per il tramite della Commissione della gestione -, l'opportunità di aderire alla strategia a lungo termine per le applicazioni fiscali IBEST (Integrierte Bewirtschaftung Steuern). Elaborata dall'Amministrazione fiscale del Cantone di San Gallo e sottoscritta in seguito anche dall'Amministrazione fiscale del Cantone di Zurigo, prevedeva il progressivo rifacimento e integrazione, sulla medesima piattaforma prevista per la soluzione relativa alle imposte ordinarie delle persone fisiche, delle soluzioni informatiche per le imposte ordinarie delle persone giuridiche, le imposte di successione e donazione, le imposte sull'utile immobiliare e la tassa militare.

Purtroppo le difficoltà vissute dal canton Zurigo per l'implementazione della soluzione NAPEDUV<sup>17</sup>, iniziate nel 2002, sono sfociate con la decisione, presa nell'ottobre 2003, di sciogliere il progetto di sviluppo comune tra San Gallo e Zurigo e di lanciare un progetto autonomo - "ZüriPrimo" (Projekt Informatik mit Organisation) - con Team di sviluppo dedicato presso il fornitore e potenziamento massiccio delle risorse interne. La strategia ad esso collegata, approvata dal Consiglio di Stato di Zurigo nel marzo 2004, prevede la realizzazione entro il 2015 di un nuovo sistema informativo, costituito da 12 moduli distinti, finanziato tramite un credito-quadro di 139 mio fr. Le esigenze dettate dalla separazione tra i due Cantoni hanno praticamente assorbito per tutto il 2005 la maggior parte delle

<sup>16</sup> vedi Messaggio 8 maggio 2001 n. 5114 del Consiglio di Stato, capitolo 7

<sup>17</sup> NAPEDUV: Natürliche Personen EDV-unterstützte Veranlagung

risorse disponibili della società VRSG, impossibilitata così a completare il modulo “Esazione”.

Il Canton San Gallo, da par suo, ha mantenuto la soluzione NAPEDUV<sup>18</sup>, ribattezzata “VRSG | SN neue Steuer”, come componente principale per le imposte delle persone fisiche, ma ha ricercato nuove collaborazioni con altri fornitori - in particolare con la società Abraxas Informatik AG<sup>19</sup> - per la realizzazione di altri progetti strategici in ambito fiscale (registro dei contribuenti centralizzato, persone giuridiche, ecc.).

## **2.2 La nuova architettura DdC**

L’inapplicabilità della proposta sopraindicata ci ha obbligati a riprendere e affinare, sulla base delle esperienze vissute, quanto a suo tempo ipotizzato come futura architettura dei sistemi informativi della DdC<sup>20</sup>.

Diversi studi di fattibilità e approfondimenti realizzati nel frattempo, in collaborazione con l’Università di Zurigo, centro di competenza “Mensch, Informatik und Organisation (MIO)” e con il CSI - la cronistoria dettagliata è presentata nell’allegato 1 al presente Messaggio - ci permettono oggi di definire alcuni punti-cardine della futura architettura:

- Le disponibilità delle banche dati e l’attività di produzione dovranno essere assicurate dal CSI. Le soluzioni da implementare o realizzare dovranno di conseguenza essere nel limite del possibile tecnicamente compatibili con l’architettura standard - apparecchiature, banche dati, sistemi operativi e linguaggi di programmazione - approvata dal CSI.
- Le componenti principali - trasversali ai singoli settori di competenza della DdC - sono il “registro dei contribuenti” e l’“esazione”. In questi ambiti sono particolarmente elevate le esigenze in termini di flessibilità e di modularità del sistema, così da poter fornire un adeguato supporto alle applicazioni specifiche ai singoli settori che saranno successivamente integrate sulla medesima piattaforma, come pure ad eventuali applicazioni esterne alla DdC.
- Sulla piattaforma base, in maniera progressiva e a tappe, potranno inserirsi i moduli specifici, da realizzare in modo completamente indipendente e autonomo dagli altri, sulla base delle indicazioni delle unità amministrative alle quali è assegnata la responsabilità della gestione operativa dei soggetti fiscali interessati.

---

<sup>18</sup> NAPEDUV: Natürliche Personen EDV-unterstützte Veranlagung

<sup>19</sup> società con sede principale a Zurigo e succursali a S. Gallo, Winterthur, Frauenfeld e Losanna

<sup>20</sup> vedi Messaggio 8 maggio 2001 n. 5114 del Consiglio di Stato, capitolo 5 “Nuovi scenari”

Graficamente l'architettura prevista può essere così schematizzata:

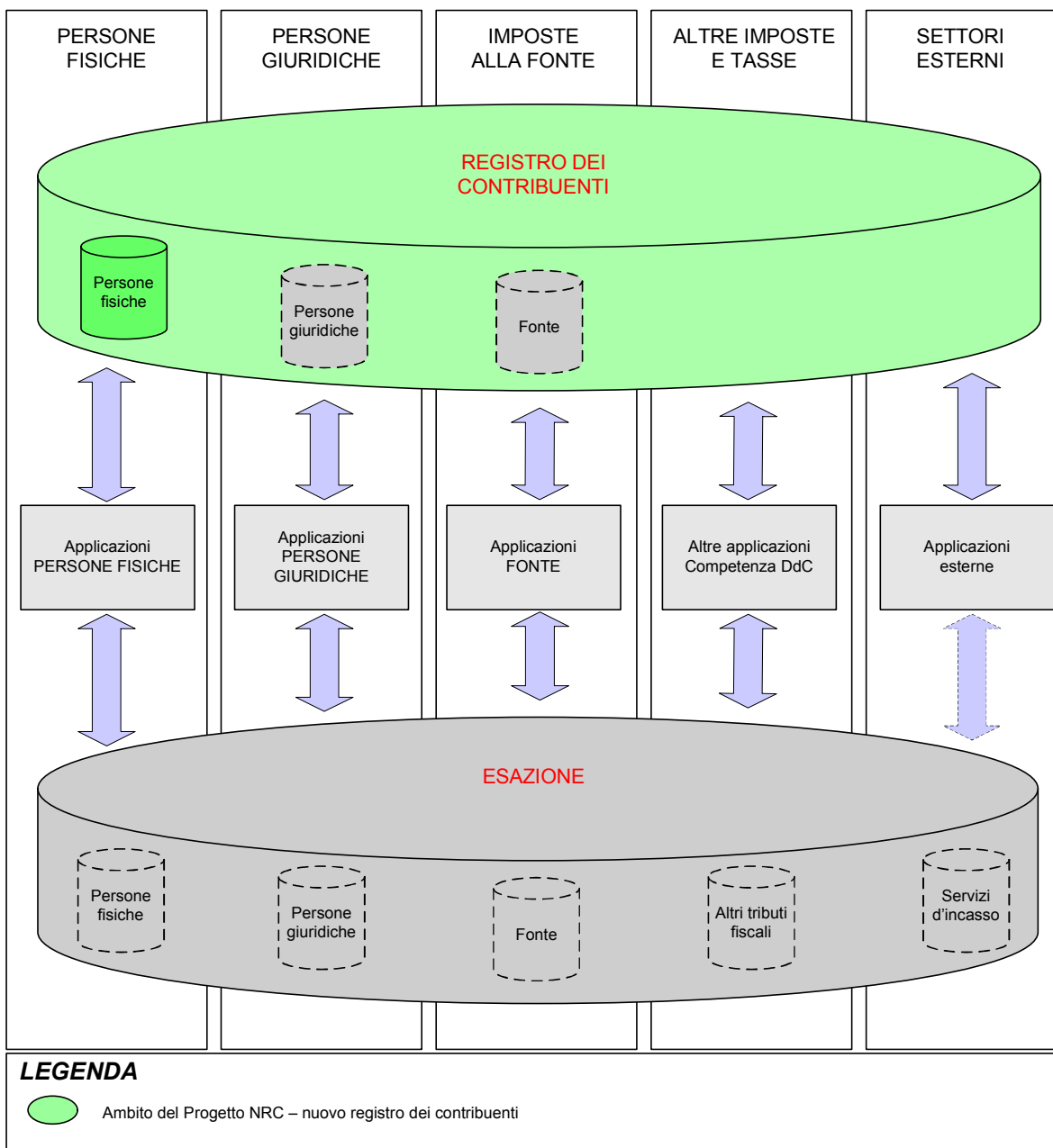


figura 4: nuova architettura DdC

Il finanziamento del rinnovamento integrale della piattaforma informatica, in altre realtà cantonali, è assicurato dall'approvazione di importanti crediti-quadro. Questa pratica, almeno per quanto riguarda i progetti informatici, non è però usuale nel nostro cantone. Intendiamo pertanto procedere con successive richieste di credito, da sottoporre ad approvazione da parte del Consiglio di Stato o del Gran Consiglio - a dipendenza dell'impegno finanziario occorrente - una volta che contenuti funzionali, tempi e costi di implementazione dei singoli moduli siano da considerare sufficientemente maturi. Ciò permette sicuramente un'informazione più completa e capillare ed un maggior controllo sugli investimenti, anche se a discapito dei tempi occorrenti al rinnovamento del portafoglio applicativo nel suo complesso.

Una valutazione sui costi complessivi ancora necessari al rifacimento del portafoglio applicativo della DdC è sicuramente difficile e fortemente influenzata da fattori molto aleatori. Sulla base delle richieste di credito avanzate in altri cantoni, a prescindere dalle differenze anche importanti con la nostra realtà a livello di struttura organizzativa, ripartizione dei compiti soprattutto con i comuni e grado di automazione offerto dalle soluzioni informatiche già disponibili, e dei progetti segnalati nell'ambito della preparazione del (PFI) Piano finanziario degli investimenti 2008-2011, **possiamo indicare in 15-20 mio fr. l'impegno finanziario complessivo necessario per il completamento dell'operazione di rifacimento, da realizzare sull'arco di 8-10 anni.** I tempi occorrenti, che idealmente dovrebbero essere i più corti possibili, sono fortemente condizionati dalle risorse - finanziarie e umane - a disposizione e dai "tempi tecnici" necessari alla struttura organizzativa per adeguarsi alle modalità di lavoro riviste dettate dalle nuove soluzioni, che impediscono di fatto una sovrapposizione troppo spinta tra i differenti progetti.

## V. IL PROGETTO "NUOVO REGISTRO DEI CONTRIBUENTI"

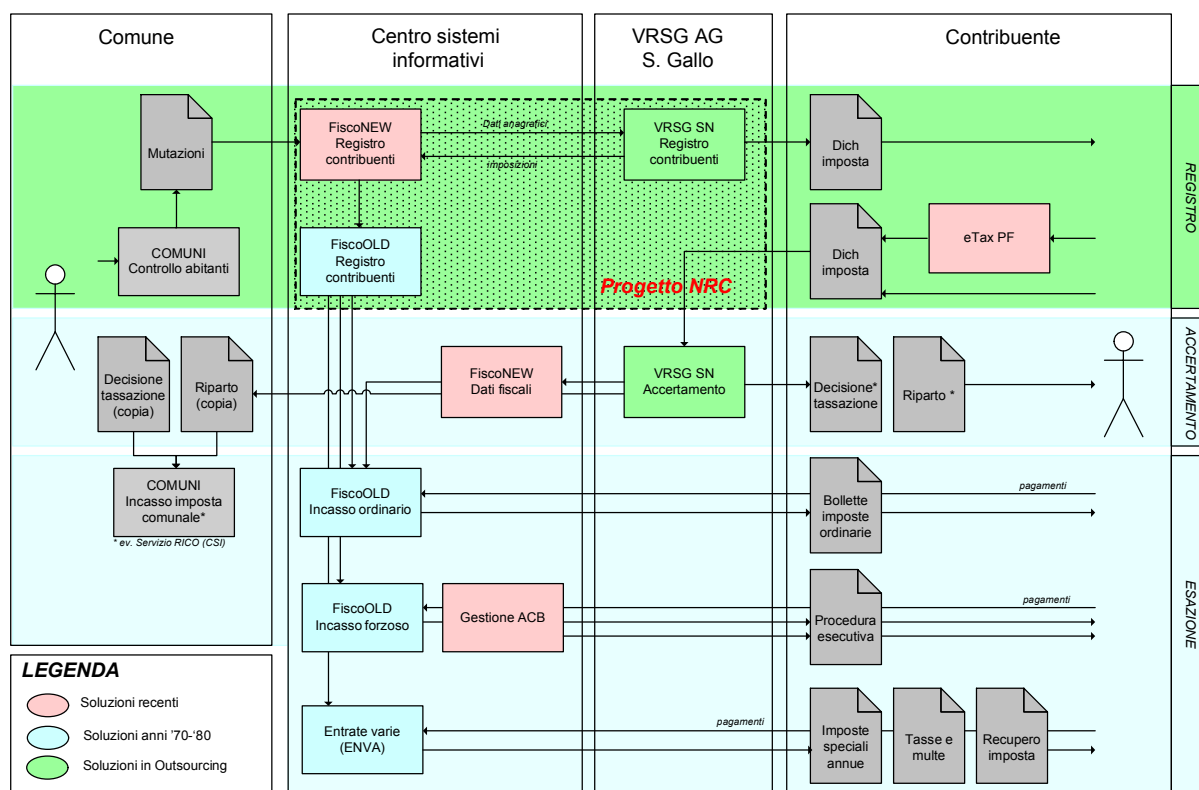


figura 5: perimetro del Progetto NRC in relazione alle imposte ordinarie delle persone fisiche

Primo tassello indispensabile alla concretizzazione della strategia indicata al Capitolo IV è la proposta di realizzazione del progetto "NRC - Nuovo Registro dei Contribuenti", inizialmente previsto per le sole persone fisiche, qui sottoposta alla vostra attenzione.

Essa nasce dai risultati di diverse verifiche puntuali lanciate a partire dalla fine del 2005 in relazione al registro dei contribuenti delle persone fisiche<sup>21</sup>, proseguiti poi, una volta

<sup>21</sup> Per l'elenco esaustivo vedi l'allegato 1 al presente Messaggio

stabilizzata la situazione, con lo studio di fattibilità per un nuovo registro dei contribuenti, lanciato nell'aprile 2007 e concluso a luglio 2008, e della successiva macroanalisi, conclusa a settembre 2009. Il coordinamento dello Studio di fattibilità e della macroanalisi è stato svolto dal CSI; nei gruppi di lavoro sono stati coinvolti gli utenti di riferimento della DdC e, per verifiche puntuali, i fornitori esterni, in particolare la VRSG AG di S. Gallo.

Il mandato relativo allo studio di fattibilità era indirizzato alla valutazione tecnico-organizzativa della fattibilità di alcuni scenari abbozzati in precedenza che tenesse conto delle seguenti esigenze:

- semplificazione dell'architettura del registro dei contribuenti delle persone fisiche in relazione alle banche dati coinvolte, alle interfacce tra i sistemi dei differenti fornitori e ai programmi utilizzati per la gestione del sistema;
- registro fiscale delle persone fisiche individuale e storicizzato. Ogni contribuente è gestito singolarmente indipendentemente dallo stato civile, ed è possibile risalire alla situazione ad un momento determinante preciso;
- chiara attribuzione dei processi e delle attività sia da un punto di vista dei sistemi informativi coinvolti che delle unità organizzative interne. I singoli processi sono integralmente svolti, nel limite del possibile, da un unico sistema informativo e affidati ad un'unica unità organizzativa;
- sono da implementare avanzati controlli di plausibilità in grado di limitare l'onere per l'effettuazione di controlli sulla qualità dei dati e per le correzioni manuali;
- il sistema dovrà essere predisposto per una trasmissione informatizzata dei dati e delle mutazioni da/per i Comuni, così da permettere una gestione semplificata di alcune tipologie di mutazioni e la possibilità di riconciliazione dei dati tra i registri comunali e quello centrale;
- Il sistema dovrà essere predisposto ad una futura estensione ad altri soggetti fiscali quali le persone giuridiche e gli assoggettati all'imposta alla fonte.

Sono stati pure considerati i possibili impatti sul registro fiscale dettati dall'entrata in vigore della Legge sull'armonizzazione dei registri (LArRa) e delle modifiche alla Legge sull'AVS, con attribuzione di un nuovo numero personale federale (NAVS13).

Scartate alcune soluzioni già presenti sul mercato per insufficiente grado di copertura dei requisiti funzionali definiti, lo scenario ritenuto meglio adeguato a rispondere alle esigenze poste è stato identificato dal gruppo di lavoro nella variante "Master CSI", che propone la realizzazione ex-novo di un registro dei contribuenti centralizzato con visione cantonale presso il CSI. Le modalità di integrazione tra il "Nuovo Registro dei Contribuenti" ed il sistema esterno "VRSG | SN neue Steuer" utilizzato - e lo sarà anche in futuro - per l'accertamento dovranno essere ridefinite in base alla nuova configurazione.

## 1. Descrizione delle funzionalità

Riproponiamo, estratta dai documenti di Macroanalisi<sup>22</sup>, una descrizione riassuntiva delle funzionalità previste:

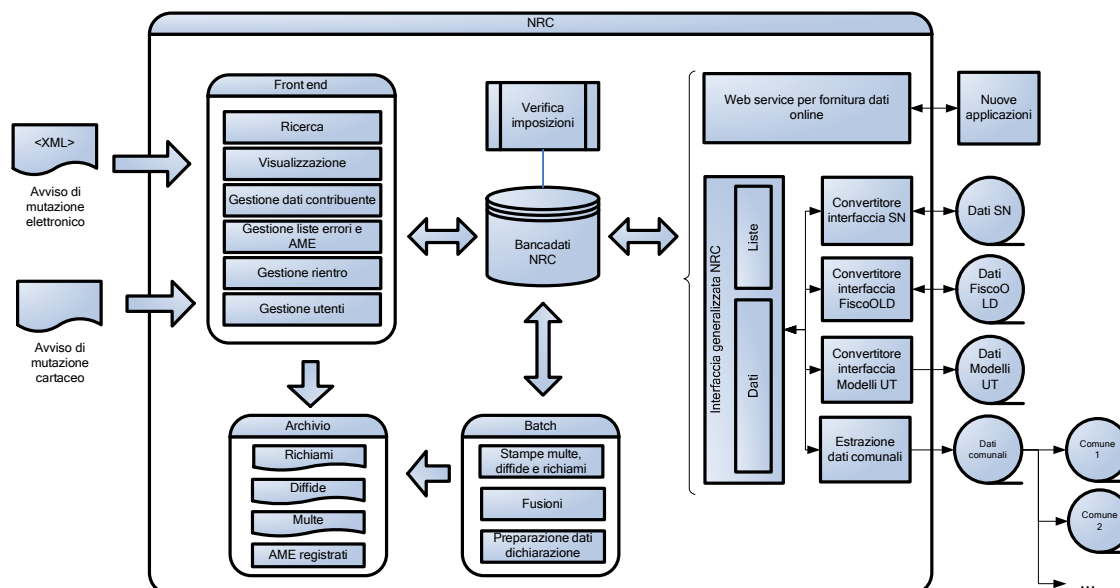


figura 6: panoramica funzionale progetto NRC

### 1.1 Front End (programmi di gestione)

Il Front End identifica i programmi a disposizione del personale interno (Servizio registro dei contribuenti, Cancellerie UT) per la gestione operativa del registro dei contribuenti.

Comprende le funzionalità per la visualizzazione e la gestione dei dati del contribuente, per la gestione delle liste errori e degli "Avvisi di Mutazione Elettronici (AME)", per la gestione della procedura di rientro delle dichiarazioni d'imposta come pure le tradizionali funzionalità per la gestione delle abilitazioni utente.

### 1.2 Emissione e rientro delle dichiarazioni d'imposta

Il progetto prevede l'emissione delle dichiarazioni d'imposta delle persone fisiche - invio principale di massa, dichiarazioni per periodi d'assoggettamento inferiori all'anno, dichiarazioni manuali - sulla base dei dati del nuovo registro dei contribuenti, non più, come ora, a partire dal sistema SN. Mantenuta invece presso la VRSG di S. Gallo l'attività di post-elaborazione (stampa, imbustamento e spedizione), non possibile presso il CSI data l'assenza di una macchina imbustatrice per il formato A4.

La procedura per la gestione del rientro delle dichiarazioni d'imposta - richiamo, diffida, multa, segnalazione per la tassazione d'ufficio - come pure quella per la concessione di proroghe del termine di rientro sarà interamente - oggi lo è solo in modo parziale - a carico del nuovo registro dei contribuenti.

Si dovrà procedere all'implementazione di un'interfaccia supplementare con il sistema SN per la comunicazione dei dati necessari all'accertamento.

<sup>22</sup> Vedi "Nuovo Registro Contribuenti, Macroanalisi", V1.0 e "Complemento alla Macroanalisi", V2.1



### **1.3 Avviso di mutazione elettronico (AME)**

Il nuovo registro contribuenti sarà predisposto per la ricezione di avvisi di mutazione in formato XML, che i comuni potranno in futuro utilizzare per l'interscambio di dati. È previsto un feedback al comune con lo scopo di confermare la ricezione degli avvisi di mutazione e la trasmissione di un rapporto d'elaborazione sulle mutazioni eseguite.

È inoltre prevista la possibilità di gestire in automatico, senza controllo umano, le tipologie di mutazione più semplici, da identificare in una prima fase pilota.

### **1.4 Verifica imposizioni**

La gestione delle imposizioni sarà mantenuta sul sistema SN, gestito dalla VRSG di S. Gallo. Le imposizioni calcolate dall'applicazione SN e ritornate al CSI, oggi controllate con estrazioni e confronti trimestrali, saranno verificate giornalmente prima del caricamento sul nuovo registro dei contribuenti.

### **1.5 Interfacce esterne**

L'interazione con la banca dati sarà possibile grazie alla realizzazione di un'interfaccia standard generalizzata NRC, utilizzabile sia in lettura che in scrittura, e di un servizio web in linea, a disposizione degli applicativi esterni autorizzati.

La fornitura dati ad applicativi di vecchia generazione sarà garantita, finché necessario, mantenendo aggiornati i dati sul sistema FiscoOLD.

### **1.6 Archivio**

È prevista l'archiviazione dei prodotti emessi (richiami, diffide, multe per mancato inoltro della dichiarazione d'imposta, lettere di attestazione) e degli avvisi di mutazione elettronici (AME), così da permetterne la visualizzazione e la ristampa.

## **VI. CONSEGUENZE FINANZIARIE**

Le attività previste dal progetto richiedono interventi di tipo infrastrutturale ma anche la messa a disposizione di risorse supplementari per i servizi amministrativi - Divisione delle contribuzioni e CSI - coinvolti nell'implementazione. Il carico di lavoro supplementare legato alle necessità progettuali che coinvolge in misura sempre maggiore, oltre che gli specialisti, anche il committente ed i propri collaboratori, non è semplicemente ridistribuibile tra i collaboratori già impiegati senza andare a discapito dell'operatività e della produttività del servizio, ma richiede risorse supplementari.

È pertanto richiesto il potenziamento *transitorio* di un'unità per la Divisione delle contribuzioni per il periodo previsto per la realizzazione del progetto (fine 2010 - metà 2013).

Il CSI, non disponendo integralmente delle risorse necessarie alla realizzazione del progetto, intende reperire le risorse supplementari sul mercato, con attribuzione di un mandato esterno per prestazioni di servizio.

Sulla base dei contenuti funzionali richiesti, la stima dell'impegno e dei costi del progetto, effettuata nell'ambito della macroanalisi<sup>14</sup>, è così riassunta:

Unità org.	Risorsa	Impegno [giorni]	Cash-out [fr.]
CSI	Apparecchiature e licenze	-	169'000
	Risorse interne	1'042	0
	Risorse esterne	1'431	1'786'700
DdC	Capo-progetto utente	-	260'000
	Risorse interne	789	0
VRSG	Manutenzione applicazione SN	75	135'000
	Riserva 10%		209'300
<b>TOTALE</b>		<b>3'337</b>	<b>2'560'000</b>

I prevedibili costi ricorrenti dovuti per le licenze e la manutenzione della soluzione sono stimati a fr. 60'000.-- all'anno.

**Il piano di progetto prevede la realizzazione sull'arco di 26 mesi.** Se operativo a pieno regime a partire da inizio 2011, sempre che sia possibile reperire sul mercato del lavoro le risorse esterne previste, è ipotizzabile un'entrata in produzione **a partire dall'invio della dichiarazione d'imposta delle persone fisiche per l'anno fiscale 2012, ad inizio 2013.** Altre funzionalità meno prioritarie potranno entrare in produzione in tempi successivi. Il completamento del progetto potrà essere previsto nel corso del 2013.

Modalità, tempi e costi relativi all'implementazione della trasmissione informatizzata degli avvisi di mutazione da/per i Comuni come pure l'estensione del Registro persone fisiche anche ad altri soggetti fiscali - in particolare persone giuridiche e assoggettati all'imposta alla fonte - saranno definiti in tempi successivi.

## VII. CONSEGUENZE PER I COMUNI

Questo progetto prevede la predisposizione del sistema - nel precedente progetto solo abbozzata<sup>23</sup> - ad una trasmissione informatizzata delle informazioni rilevanti ai fini fiscali, relative al registro dei contribuenti, oggi ancora trasmesse dai Comuni in formato cartaceo. L'implementazione della funzionalità con il coinvolgimento diretto dei comuni non è però prevista nell'ambito del presente progetto - focalizzato a risolvere i problemi di stabilità interna del sistema e alla preparazione di una solida base per la futura estensione ad altre tipologie di contribuenti - ma sarà da prevedere in tempi successivi, con progetto separato, da lanciare una volta che la nuova soluzione per il registro dei contribuenti delle persone fisiche sarà integralmente operativa.

Pure prevista la predisposizione del sistema ad offrire in futuro ai Comuni la possibilità di una verifica e riconciliazione periodica della congruenza dei dati presenti sul registro fiscale comunale con quelli memorizzati centralmente, con la messa a disposizione di un estratto dal registro fiscale centrale dei contribuenti di pertinenza. Ciò ci auguriamo possa permettere in futuro un ulteriore miglioramento della già soddisfacente qualità dei dati.

Il presente progetto non tocca l'attuale offerta del CSI relativa al servizio di riscossione delle imposte comunali (RICO).

<sup>23</sup> vedi Messaggio 8 maggio 2001 n. 5114 del Consiglio di Stato, capitolo 6.5 "Conseguenze per i comuni"

## VIII. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

La proposta oggetto del presente messaggio è prevista nel (PFI) Piano finanziario degli investimenti 2008 - 2011 al settore 11 "Amministrazione generale", posizione 114 980 9 "Credito quadro per progetti applicativi" e collegata all'elemento WBS 951 50 3001.

Il progetto è inoltre citato nel Rapporto del Consiglio di Stato sulle misure di sostegno all'occupazione e all'economia per il periodo 2009 - 2011 tra le possibili misure di sostegno al tessuto economico<sup>24</sup>.

Per quanto riguarda le conseguenze sul personale, ritenuto che le risorse specialistiche incaricate della realizzazione dell'applicativo saranno reperite dal CSI sul mercato, si limitano ad un potenziamento *transitorio* per la durata del progetto di un'unità per la Divisione delle contribuzioni.

## IX. CONCLUSIONI

Visto quanto precede, il Consiglio di Stato invita il lodevole Gran Consiglio a voler adottare la richiesta di stanziamento di credito di cui al presente messaggio.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, L. Pedrazzini

Il Cancelliere, G. Gianella

### Allegati:

- Allegato 1: Tappe significative del progetto FiscoNEW/PF (DdC, 12.04.2010);
- Allegato 2: "Registro dei contribuenti - Studio di fattibilità", versione 1.0, e relativi allegati (CSI, DdC, 15.04.2008);
- Allegato 3: "Registro dei contribuenti - Complemento Studio di fattibilità", versione 1.0 (CSI, DdC, 30.06.2008);
- Allegato 4: "Registro dei contribuenti - Approfondimento", versione 1.0 (CSI, DdC, 17.02.2009).

---

<sup>24</sup> scheda 54 « Accelerazione del rifacimento delle applicazioni informatiche realizzate in gran parte dal CSI negli anni '70-'80 »

Disegno di

## **DECRETO LEGISLATIVO**

**concernente la richiesta di stanziamento di un credito complessivo di fr. 2'560'000.-- per la realizzazione della soluzione informatica relativa al Nuovo Registro dei Contribuenti (NRC)**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 11 maggio 2010 n. 6359 del Consiglio di Stato,

**d e c r e t a :**

### **Articolo 1**

È approvata la realizzazione del progetto NRC - Nuovo registro dei contribuenti, quale componente di riferimento per i processi di gestione del ruolo dei contribuenti assoggettati nel cantone.

### **Articolo 2**

Per la realizzazione del progetto è stanziato un credito complessivo di fr. 2'560'000.- per il periodo 2010-2013 iscritto al conto degli investimenti del Dipartimento delle finanze e dell'economia, Centro Sistemi Informativi.

### **Articolo 3**

La spesa annua per licenze e manutenzione è valutata a fr. 60'000.- annui, così suddivisa:

- 3.1 fr. 25'000.- all'anno per la manutenzione della soluzione VRSG "SN | neue Steuer".  
L'importo è iscritto al conto di gestione corrente della Divisione delle Contribuzioni;
- 3.2 fr. 35'000.- all'anno per le licenze e la manutenzione del Nuovo Registro dei Contribuenti. L'importo è iscritto al conto di gestione corrente del Centro Sistemi Informativi.

### **Articolo 4**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto legislativo è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.