

Rapporto

numero

7132 R

data

4 dicembre 2015

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 21 ottobre 2015 concernente la richiesta di
stanziamento di un credito d'investimento di franchi 5'861'022.-- per la
realizzazione di una soluzione globale d'incarto elettronico e per la
razionalizzazione dei processi di lavoro inerenti all'accertamento
all'interno degli Uffici circondariali di tassazione delle persone fisiche
("eDossier DdC")**

INTRODUZIONE

Con il messaggio n. 7132 il Consiglio di Stato sottopone all'attenzione del Parlamento una richiesta di stanziamento di credito per l'estensione delle soluzioni informatiche in uso nel settore delle persone fisiche a nuove funzionalità di governo elettronico, in grado di razionalizzare e semplificare i processi di lavoro interni per l'accertamento delle dichiarazioni d'imposta delle persone fisiche, come pure di offrire al contribuente la possibilità di inoltrare la propria dichiarazione d'imposta, oltre che su carta, anche tramite Internet.

Il progetto "eDossier DdC", come rammentato anche dal messaggio governativo, si inserisce nel contesto delle richieste avanzate nell'ambito del programma di risanamento finanziario che aveva anche chiesto un'analisi approfondita delle necessità dei servizi dello Stato e degli strumenti in dotazione.

In questo ambito gli interventi principali identificati dal "Rapporto Assessment DdC" e segnalati dal messaggio governativo sono:

- la razionalizzazione dei processi lavorativi, in particolare con l'introduzione di un approccio all'accertamento maggiormente basato sull'analisi del rischio e con un accesso elettronico diretto all'incarto fiscale da parte dei collaboratori degli Uffici circondariali di tassazione;
- il rinnovamento degli strumenti informatici di supporto, con particolare attenzione alla facilitazione dei contatti tra contribuenti e autorità fiscale (estensione del programma eTax).

Con il messaggio n. 7132 il Consiglio di Stato richiede lo stanziamento del credito d'investimento per la fase di realizzazione del progetto.

CONCETTO DI E-GOVERNMENT

Le pubblicazioni della Confederazione sul tema dell'e-government forniscono, oltre a un quadro della situazione a livello svizzero, anche una definizione del concetto.

Per e-government (Governo elettronico) si intende il «ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle amministrazioni pubbliche, coniugato a un cambiamento organizzativo e a nuove competenze», «con l'obiettivo di migliorare i servizi al pubblico, rafforzare il processo democratico e sostenere le politiche pubbliche»¹.

Strategia di e-government Svizzera²

Il 24 gennaio 2007 il Consiglio federale ha adottato la strategia di e-government Svizzera. Essa costituisce la base per coordinare gli sforzi profusi da Confederazione, Cantoni e Comuni nel settore relativo all'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). La strategia stabilisce i principi, le modalità e gli strumenti di attuazione degli obiettivi comuni, consentendo in tal modo all'economia e alla popolazione di comunicare con le autorità senza complicazioni e per via elettronica.

Le autorità, dal canto loro, sono incoraggiate ad ammodernare i loro processi e a scambiarsi i dati per via elettronica.

In occasione della sua seduta del 18 novembre 2015 il Consiglio federale ha approvato la Strategia di e-government Svizzera ulteriormente elaborata e la versione riveduta della Convenzione quadro di diritto pubblico concernente la collaborazione nell'ambito del Governo elettronico (2016-2019). La Conferenza dei Governi cantonali si pronuncerà sui due documenti di base nel mese di dicembre.

Con la strategia il Consiglio Federale intende perseguire il seguente obiettivo: «mettere le autorità in condizione di fornire le proprie prestazioni alla popolazione, all'economia e all'Amministrazione per via elettronica in maniera trasparente, a costi contenuti e senza discontinuità dei sistemi di trasmissione. La missione conferma i tre obiettivi formulati nella Strategia di e-government del 2007:

- la popolazione può sbrigare elettronicamente le principali pratiche con le autorità, ossia quelle frequenti o quelle che comportano un grande dispendio;
- l'economia sbriga elettronicamente le pratiche con le autorità;
- le autorità hanno ammodernato i loro processi e comunicano tra di loro elettronicamente

I Servizi e-government in ambito fiscale

Il messaggio governativo riporta indicazioni interessanti per quanto riguarda le soluzioni di e-government offerte in ambito fiscale, richiamando un'indagine realizzata nel 2012 dalla Conferenza svizzera delle imposte SSK/CSI³:

- La compilazione elettronica della dichiarazione d'imposta delle persone fisiche è possibile praticamente in tutti i Cantoni (26/27). È sempre scaricabile da Internet, mentre in 16 Cantoni è disponibile anche su CD-ROM. Il tasso d'utilizzo varia dal 37% all'86% (Ticino: 47%). Diffusa anche la possibilità di trasmissione dei dati in forma elettronica, offerta in 10 cantoni, pianificata in 4, mentre al momento soluzioni interamente on-line – i dati inseriti dal contribuente confluiscono direttamente nelle banche dati dell'Amministrazione – sono disponibili in soli 3 Cantoni (BE, ZH, FR).

¹ Agenda digitale, Strategia i2020, Piano d'azione eEurope; UE: http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/l24226b_it.htm

² <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-59527.html>

³ Enquête eGovernment 2012, Commission Logistique SSK/CSI, 31 août 2012

- La compilazione elettronica della dichiarazione d'imposta delle persone giuridiche – per peculiarità proprie determinate dal fatto che la dichiarazione e l'accertamento sono basati su elementi contabili come bilanci e conti economici, non standardizzati – è offerta in misura meno marcata: 12 Cantoni la prevedono, in 2 è pianificata. Il tasso d'utilizzo massimo è dell'81% (Ticino: 62%). La disponibilità minore si riflette anche sulla possibilità della trasmissione in formato elettronico – possibile in 2 Cantoni, pianificata in 4 – e delle soluzioni on-line, offerta in soli due Cantoni.
- Sistemi di Gestione Elettronica Documentale (GED), di supporto alle strutture interne per l'attività d'accertamento, sono disponibili in oltre la metà dei Cantoni (14/27) e pianificati in 3. Nessun fornitore specifico tra quelli presenti sul mercato ha un grado di presenza significativo.
- Sistemi di Gestione dei flussi di lavoro (Workflow Management (WFM)) per la gestione dei flussi di lavoro si sono consolidati recentemente e solo in 4 Cantoni sono già operativi (in 6 sono pianificati). Anche in questo caso è riscontrato un ampio ventaglio di possibili fornitori, nessuno dei quali predominante.

Per ciò che concerne la situazione in Ticino rinviamo al messaggio governativo che presenta in maniera esaustiva gli sforzi intrapresi e lo stato dei lavori.

Obiettivi del progetto “eDossier DdC”

- Possibilità per il contribuente di inoltrare la propria dichiarazione fiscale tramite internet (gli allegati, nella prima fase di messa in produzione, dovranno ancora essere spediti in versione cartacea).
- Sistema informatico esteso che permette ai tassatori degli UT (Lugano dal 2017 e altri UT persone fisiche dal 2018) di effettuare un accertamento senza carta (sistema di scansione).
- Controllo incrociato automatico dei dati che permette ai tassatori degli UT di ottimizzare e aumentare la qualità del processo di accertamento.
- Emissione semi-automatica delle decisioni di tassazione dei casi semplici.
- Integrazione nel sistema d'accertamento degli strumenti di attribuzione incarti e di controllo della produzione.
- Contenimento del numero di risorse necessarie per far fronte al continuo aumento degli incarti fiscali (+ 2500 per anno).
- Contenimento e, se possibile, riduzione degli spazi necessari all'archiviazione degli incarti, con conseguente riduzione dei costi di logistica.
- Riduzione dei costi di scansione qualora si decidesse, a medio termine, di ridurre il numero di allegati obbligatori.

I benefici e le opportunità indicate sono:

- ❖ Contenimento dei costi a medio-lungo termine
 - Contenimento dei costi legati alle risorse;
 - Riduzione dei costi legati alla logistica;
 - Riduzione dei costi legati alla scansione elettronica (Creazione di uno «Scan Center Ticino» e riduzione degli allegati obbligatori);
- ❖ Accresciuta efficienza nei sistemi di controllo interni

- ❖ Sistema informatico che permetterà in futuro di far fronte alle accresciute esigenze dettate dal regime di scambio automatico di informazioni
- ❖ Ambiente di lavoro motivante per le nuove generazioni di tassatori

Modello di soluzione proposto

Il messaggio governativo indica che i tempi per la realizzazione del progetto sono ridotti (in base alle esperienze di altre realtà cantonali, il tempo necessario per realizzare progetti di questi tipo richiedono un lavoro a tappe di 4-6 anni; il periodo previsto in questo caso è invece limitato a 2-3 anni) e di conseguenza la scelta del modello è influenzato da questo aspetto.

Per queste ragioni il Governo ha scelto di approfittare delle esperienze degli altri Cantoni, optando per lo studio di una possibile soluzione realizzata in modo congiunto dalle attuali tre controparti IT della DdC, così da sfruttare la reciproca conoscenza e il know-how già accumulato nel corso degli anni. Si tratta in particolare del CSI, della VRSG di S. Gallo e dell'Information Factory Zurigo.

Modulo “eTAX PF” per la compilazione elettronica della dichiarazione d’imposta

Si propone di estendere l’attuale soluzione “eTax PF” ad una trasmissione diretta dei dati via Internet (modalità definita “e-Filing”). Le dichiarazioni d’imposta – esclusi al momento i giustificativi allegati – potranno così pervenire all’autorità fiscale direttamente in formato elettronico. Ciò permetterà di ridurre in maniera significativa i quantitativi di carta presente negli incarti e limitare le esigenze (e i costi) dell’Amministrazione cantonale per quanto riguarda la digitalizzazione dei documenti.

La possibilità d’inoltro elettronico è stata sinora implementata dall’Information Factory nelle soluzioni dei Cantoni di S. Gallo, Zurigo e Basilea città.

Modulo “SN Neue Steuer” per l’accertamento delle dichiarazioni d’imposta delle persone fisiche

Le dichiarazioni d’imposta pervenute in formato elettronico continueranno anche in futuro ad essere accertate con l’attuale soluzione “SN Neue Steuer”, realizzata e gestita in Outsourcing dalla società VRSG AG di S. Gallo dal 2004.

Modulo per la gestione elettronica documentale (GED CSI Filenet)

Il modulo GED è un sistema specializzato nella gestione di grossi volumi di documenti, rappresentato principalmente – ma non solo – da dati di tipo immagine, catalogati e indicizzati per il loro successivo reperimento secondo determinate chiavi di ricerca (metadati).

È stata verificata con i fornitori la possibilità che il sistema GED non sia offerto e gestito in Outsourcing dal medesimo fornitore del sistema per l’accertamento (la società VRSG AG di S. Gallo), ma sia realizzato dal CSI sull’architettura Standard (IBM Filenet) e risieda sulla sua infrastruttura, così da rientrare nell’impostazione generale prevista dal Programma Roadmap per l’introduzione generalizzata a tappe di sistemi GED.

In fase di analisi di dettaglio si procederà alla scelta della variante più adeguata in termini strategici, operativi e finanziari.

Modulo per la digitalizzazione dei documenti (SCAN)

Il modulo per la conversione dei documenti su supporto cartaceo in documenti elettronici è indispensabile per poter procedere alla realizzazione di una soluzione di accertamento senza carta. Ad oggi nessuno degli attuali fornitori di servizi IT è in grado di fornire questo modulo.

Considerato che i tempi di realizzazione di uno “Scan Center Ticino” non sono a tutt’oggi confermati e della necessità di trovare adeguate soluzioni in tempi brevi per permettere l’operatività della soluzione nel suo complesso, l’unica via ragionevolmente percorribile dovrà prevedere un periodo transitorio iniziale durante il quale affidare questo servizio in Outsourcing.

In merito al tema dell’esternalizzazione del servizio, anche se momentanea e in attesa della realizzazione di un centro di scansione interna all’amministrazione, la commissione della gestione e delle finanze esprime delle riserve. Lo stesso Governo nel messaggio ricorda l’alta sensibilità e confidenzialità dei documenti fiscali e le esigenze di protezione dei dati confermando così le preoccupazioni anche della Commissione. Si chiede al Consiglio di Stato una particolare attenzione a questa problematica e un monitoraggio assiduo. La commissione invita inoltre il Governo a procedere celermente con l’adozione di una struttura a gestione interna.

Misure legislative e organizzative

L’adozione di servizi e-government in ambito fiscale imporrà anche una revisione delle misure legislative e organizzative già segnalate dal Messaggio. Eventuali modifiche saranno oggetto di analisi e approfondimenti durante il progetto e dovranno essere sottoposte all’attenzione del Gran Consiglio.

Conseguenze finanziarie per la realizzazione del progetto

Investimenti

I costi d’investimento 2015-2017 per la realizzazione del progetto sono così riassunti dal Messaggio Governativo:

Modulo “e-TAX PF”:	854'737
Modulo “SN Neue Steuer”:	2'773'728
Modulo “SCAN”:	123'703
Infrastruttura CSI:	894'216
Riserva 10%	464'638
Totale (moduli e infrastruttura):	5'111'022

Personale CSI

Capo progetto (1.0 unità al 100% per 3 anni)	450'000
Personale ausiliario (2.0 unità al 50% per 3 anni)	300'000
Totale (personale)	750'000
Totale Investimenti	5'861'022

Conseguenze finanziarie sulla gestione corrente

Il Consiglio di Stato nel Messaggio indica nella seguente tabella una stima delle spese supplementari a carico della gestione corrente:

COMPONENTI	Gestione corrente 2017 [fr.]	Gestione corrente 2018 in poi [fr.]
Modulo "eTAX PF"		
Supporto 1° livello contribuenti	129'600	129'600
Supporto 3° livello	34'560	34'560
Manutenzione correttiva	20'520	20'520
Manutenzione evolutiva	86'400	86'400
Modulo "SN Neue Steuer"		
Manutenzione correttiva	279'011	279'011
Produzione e supporto	351'767	351'767
Manutenzione evolutiva	291'600	291'600
Infrastruttura CSI		
eTAX Server: HW Fault Tolerant	50'073	50'073
eTAX Server: Licenze SW di base	41'818	41'818
GED: licenze Filenet	15'876	15'876
potenziamento rete di collegamento CSI, VRSG e Scan Center	32'296	32'296
TOTALE	1'333'521	1'333'521
Servizio di scansione		
"pre-scansione" dichiarazioni 2016 (Outsourcing; solo UT Lugano)	800'000	
"pre-scansione" dichiarazioni 2017-2018/19 (Outsourcing; tutti gli UT)		2'000'000
TOTALE COMPLESSIVO	2'133'521	3'333'521

CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE

La Commissione della gestione e delle finanze condivide l'obiettivo del Governo di procedere con il processo di rinnovamento degli strumenti informatici a disposizione dell'autorità fiscale e ritiene importante il progetto di e-government in ambito fiscale.

La commissione ha individuato alcuni punti di criticità in parte indicati anche dal Messaggio governativo che dovranno essere monitorati con attenzione per evitare che il progetto vada incontro a difficoltà che rendano difficile la sua attuazione.

Segnaliamo di seguito i punti.

Tempistica

Si tratta di un progetto ambizioso e impegnativo che deve svolgersi in tempi relativamente stretti tenuto conto anche del prospettato trasferimento degli Uffici della Divisione delle Contribuzioni dell'area cittadina di Lugano nel nuovo stabile "ex-casa dello studente" per cui il Parlamento ha già approvato il credito di ristrutturazione e risanamento nella seduta del 23 novembre (M 7124). La tempistica delle varie fasi dovrà essere forzatamente rispettata e il progetto dovrà contare su una solida organizzazione in grado di anticipare ed affrontare eventuali complicazioni;

Centro di scansione

Come già segnalato a pagina 5 del rapporto, tenuto conto della confidenzialità dei documenti e l'esigenza di garantire la protezione dei dati è opportuno procedere celermente con l'adozione di un centro di scansione interno all'amministrazione;

Fiducia degli utilizzatori

Nella comunicazione "eGovernment: l'amministrazione in linea" del Parlamento europeo viene indicato tra gli ostacoli alla diffusione generalizzata dell'egovernment" la fiducia degli utilizzatori: *i servizi amministrativi possono essere proposti online solo in una situazione che permetta agli utilizzatori un accesso in tutta sicurezza. In questo ambito, la riservatezza dei dati personali, la sicurezza delle transazioni e delle comunicazioni digitali costituiscono aspetti di primaria importanza, da tutelare con ogni mezzo. A questo scopo, deve essere incoraggiato lo sviluppo delle tecnologie finalizzate alla tutela della vita privata nell'ambito dell'eGovernment (...).* In questo senso nel progetto devono essere presi i provvedimenti necessari a garantire la sicurezza, ma anche un'adeguata informazione al cittadino.

CONCLUSIONI

Con le considerazioni sopraesposte la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare il messaggio n. 7132 "Richiesta di stanziamento di un credito d'investimento di franchi 5'861'022.– per la realizzazione di una soluzione globale d'incarto elettronico e per la razionalizzazione dei processi di lavoro inerenti all'accertamento all'interno degli Uffici circondariali di tassazione delle persone fisiche ("eDossier DdC")" e il relativo decreto legislativo.

Per la Commissione gestione e finanze:

Pelin Kandemir Bordoli, relatrice
Bacchetta-Cattori - Badasci - Caprara -
Dadò - De Rosa - Farinelli - Foletti -
Garobbio - Gianora - Lurati S. - Pini -
Pinoja - Quadranti