

Rapporto

numero

8265 R

data

5 settembre 2023

competenza

DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

**della Commissione gestione e finanze
sul messaggio 29 marzo 2023 concernente il settore del registro
fondiario: nuovo sistema informatico. Richiesta di stanziamento di un
credito di investimento di fr. 3'822'000.-- e di un aumento delle spese
annue di gestione corrente di fr. 607'460.-- , suddivise in fr. 569'960.--
per il Centro sistemi informativi rispettivamente in fr. 37'500.-- per la
Sezione dei registri della Divisione della giustizia**

1. INTRODUZIONE

Dopo quasi 30 anni è giunto il momento di sostituire l'applicativo informatico utilizzato dagli Uffici del registro fondiario, denominato SIFTI (Sistema d'informazione fondiaria del Canton Ticino) giunto alla fine del suo ciclo come confermato ripetuti e svariati problemi tecnico-funzionali.

Inoltre l'attuale sistema informatico non permette adeguamenti significativi ad esempio in caso di modifiche legislative (come ad esempio l'introduzione dell'identificativo personale) o per futuri sviluppi in ambito di digitalizzazione del servizio.

Gli obiettivi principali del presente progetto sono:

- Applicativo tecnologicamente moderno e di semplice utilizzazione;
- Sicurezza nella conservazione e gestione dei dati fondiari elettronici conforme a tutti gli standard in vigore;
- Integrazione attraverso interfacce moderne e aggiornate con altri servizi dell'amministrazione cantonale e relativi applicativi;
- Implementazione della fatturazione mediante applicativo SAP con relativa coerenza della contabilità interna cantonale;
- Possibilità di usufruire di un *know-how* tecnico sempre aggiornato e di scambio con altri Cantoni fruitori del programma;
- Possibilità futura di gestione elettronica della documentazione e possibilità di implementazione dello scambio elettronico di notificazioni con gli Uffici del registro fondiario.

2. L'IMPORTANZA DEL REGISTRO FONDIARIO

Il registro fondiario federale, introdotto con il Codice civile svizzero, rappresenta un tassello fondamentale del rapporto tra Stato e cittadino. La sicurezza del diritto data dall'affidabilità dei dati fondiari infatti genera una sicurezza sociale quanto alla proprietà e ai diritti ad essa connessi.

Come evidenziato nel messaggio, a fine 2022 il registro fondiario informatizzato gestiva oltre 285'000 fondi, 625'000 diritti, 1'330'000 relazioni diritto/fondo, 211'000 persone fisiche e 23'000 altre forme di persone come comunioni di persone, società in nome collettivo o persone giuridiche.

Allo stesso tempo il registro fondiario costituisce la base fondamentale per tutta l'economia fondiaria, che va dal settore ipotecario (con investimenti ipotecari che nel 2021 superavano i 53 miliardi di franchi) a quello dell'edilizia, compresi tutti i servizi professionali e di intermediazione connessi (fiduciari, architetti, ingegneri, intermediari immobiliari, amministratori di immobili, notai, geometri ecc.).

Il ruolo strategico del registro fondiario si concretizza anche nelle interfacce funzionali con altri servizi dell'amministrazione cantonale, in particolare con la Divisione delle contribuzioni, l'Ufficio stima e l'Ufficio del catasto e dei riordini fondiari.

Non da ultimo le operazioni di iscrizione nel registro fondiario generano per l'erario cantonale importanti entrate finanziarie, alle quali vanno sommati gli introiti derivanti dall'imposta cantonale sul bollo percepito dall'archivio notarile sugli atti pubblici.

Il registro fondiario è quindi un servizio pubblico di importanza sistemica per il nostro Cantone.

3. LA SOLUZIONE PROPOSTA

Trattandosi della sostituzione di un applicativo in uso da quasi 30 anni caratterizzato da molte interfacce con vari servizi dell'amministrazione cantonale, è stato indispensabile da parte della Divisione della giustizia (DG) e del Centro sistemi informativi (CSI) procedere preliminarmente ad un'analisi della situazione attuale, dei rischi e delle soluzioni possibili.

Nel corso del 2020 è stato allestito un approfondito studio di fattibilità, le cui conclusioni hanno portato a preferire l'acquisto di un applicativo già utilizzato da altri Cantoni (gli applicativi utilizzati in Svizzera sono due: Capitastra e Terris). Anche altri Cantoni che in precedenza avevano sviluppato applicativi propri, hanno optato per una di queste due soluzioni.

Considerati l'entità dell'investimento e il quadro giuridico relativo alle commesse pubbliche, si è proceduto a indire una gara d'appalto, che si è conclusa con l'aggiudicazione della commessa alla ditta **Bedag Solutions AG**, Berna, proprietaria della soluzione informatica **Capitastra**. La media ponderata di aggiudicazione, stabilita a fronte di una dettagliata lista di requisiti, è stata di 97/100.

Si tratta di una soluzione in uso da parecchi anni (e in costante evoluzione sia per quanto concerne gli aspetti tecnici che giuridici) in Cantoni importanti quali Argovia, Berna, Basilea città, Friburgo, Ginevra, Grigioni (parzialmente), Giura, Sciaffusa, Soletta, Vaud, Vallese e Zugo.

Il progetto presenta un alto grado di complessità, visto che non si tratta unicamente di sostituire un applicativo attualmente in funzione (con oltre 500 funzionalità di dettaglio) ma anche di trasferire tutte le informazioni storiche registrate negli ultimi 30 anni.

Va ricordato che il registro fondiario non è solo la banca dati delle informazioni fondiarie in vigore ma comprende anche tutte le registrazioni pregresse. Oltre a implementare un programma informatico moderno e a ricreare le necessarie interfacce funzionali con gli altri servizi, il progetto avrà quindi un ulteriore segmento fondamentale nella migrazione dei dati, attuali e pregressi (cosiddetto “storico”).

Il consolidato *know-how* della ditta fornitrice, che ha già effettuato altri casi di migrazione dei dati fondiari, pone le necessarie garanzie per una migrazione senza eccessivi rischi.

Interessate sapere che la ditta Bedag Solutions AG ha la sua origine nel servizio di elaborazione dati del Canton Berna, il quale è stato esternalizzato dall'Amministrazione cantonale il 1° gennaio 1990.

Lo spin-off inizialmente prese la forma di un'istituzione di diritto pubblico con una propria personalità giuridica. A partire dal 1° gennaio 2003, Bedag è stata trasformata in una società per azioni interamente controllata dal Cantone di Berna (Bedag Informatik AG). Per motivi relativi alle leggi sugli appalti pubblici, il Canton Berna ha poi deciso di incorporare l'attività di sviluppo delle soluzioni informatiche e di creare un'entità giuridica distinta (filiale). È stata così costituita nel 2021 la ditta Bedag Solutions AG, che oggi conta 175 collaboratori.

4. TEMPI E COSTI

L'implementazione dell'applicativo, secondo una pianificazione di massima elaborata dalla ditta fornitrice, durerà circa 3 anni. Questo periodo di tempo relativamente esteso è determinato, come esposto in precedenza, dall'ampiezza e dalla sensibilità del progetto. In considerazione che il successo del progetto di implementazione del nuovo applicativo informatico richiede una stretta collaborazione con i tecnici di Bedag Solutions AG, è necessario mettere loro a disposizione anche delle risorse umane qualificate, sia per gli aspetti di registro fondiario che informatici.

Alla luce della complessità del cambiamento sarà necessario impiegare due funzionari attualmente operativi negli uffici dei registri, che si occuperanno a tempo pieno di seguire la ditta fornitrice nelle varie fasi del progetto (concezione, realizzazione e migrazione dati, introduzione, finalizzazione e messa in produzione). Da non sottovalutare in particolare la fase di migrazione dati da un sistema vetusto ad un sistema con nuovi campi e funzionalità. Il rischio di errore è elevato e sarà indispensabile concentrare le risorse per effettuare test adeguati, per correggere gli errori e per scongiurare la perdita di dati.

Considerando che queste due risorse per tutta la durata del progetto non si occuperanno più delle attività presso i relativi uffici del registro fondiario, è necessario attribuire temporaneamente alla Sezione dei registri due unità di Collaboratore/-trice amministrativo/a al 100% al fine di garantirne l'operatività.

Anche il CSI, fortemente sollecitato da vari progetti informatici e di digitalizzazione, necessita di un supporto supplementare qualificato come un Analista programmatore/-trice incaricato al 100%. Anche in questo caso la misura temporanea richiesta risulta idonea a conseguire l'obiettivo del progetto ed è certamente preferibile all'alternativa dell'ingaggio di una persona esterna su mandato.

Al termine del progetto, ossia con l'introduzione della nuova soluzione informatica, sarà necessario prevedere che presso la Sezione dei registri vi sia una persona di riferimento che garantisca la gestione funzionale del servizio informatizzato per le attività derivanti da nuove funzionalità, esigenze di legge, partecipazione ai gruppi di lavoro a livello federale, supporto funzionale in qualità di superutente e per attività organizzative.

Il o la responsabile del nuovo applicativo si dovrà occupare anche degli sviluppi futuri nella progressiva digitalizzazione dei processi produttivi.

Il tempo da dedicare a questo compito essenziale è stato stimato nel messaggio a un impiego al 50%.

Per quanto concerne l'offerta della ditta Bedag Solutions AG relativa alla fornitura dell'applicativo Capitastra (software) e della migrazione dei dati da SIFTI, la spesa di fr. 2'266'116.-- appare adeguata anche tenendo conto degli importi investiti da altri Cantoni (oscillanti tra fr. 1.7 e 2.7 mio).

A questo si aggiungono ulteriori costi informatici indicati nel Messaggio per un importo complessivo di fr. 477'400.--, oltre al prudenziale 10% di costi per eventuali imprevisti. Sono pure indicati gli importi necessari sull'arco di tre anni per le risorse umane temporanee presso la Sezione dei registri (due ausiliari al 100%) e presso il CSI (un tecnico incaricato al 100%). Così come è indicata il costo relativo alla risorsa supplementare al 50% per garantire il ruolo di referente dell'applicativo.

I costi annuali di gestione corrente della parte tecnico-informatica dopo la fine del progetto, ammontano a CHF 569'960.-- all'anno e comprendono la parte di manutenzione e di manutenzione evolutiva in caso di modifiche legislative federali.

Si tratta di un importo in linea con altri applicativi e coperto dagli introiti del settore.

5. APPROFONDIMENTI COMMISSIONALI

La Commissione ha svolto alcuni approfondimenti per meglio comprendere le possibili conseguenze del cambiamento di applicativo ponendo alcune domande al Dipartimento delle istituzioni.

- Possibile miglioramento dell'efficacia dei processi produttivi

Una revisione dei processi sarà possibile solo contestualmente all'implementazione del nuovo applicativo. Sicuramente vi sarà un'importante semplificazione delle operazioni di messa a libro giornale e a libro mastro. L'utilizzazione dell'applicativo attuale infatti è molto complessa e poco intuitiva. Tra i flussi sui quali già oggi intendiamo prestare attenzione vi sarà quello relativo alla fatturazione delle operazioni "semplici": l'idea è di valutare se il funzionario che si occupa di un'iscrizione unica e bagatellare (esempio modifica registro creditori) possa poi procedere direttamente a far emettere la relativa fattura senza passare dal servizio cassa. Un ulteriore aspetto che si intende verificare è quello degli avvisi: ci sono operazioni nel registro fondiario la cui iscrizione deve essere notificata a terzi (esempio per diritti di prelazione legale): per questi casi auspichiamo di aver la possibilità di predisporre automaticamente gli avvisi (oggi sono compilati in word manualmente uno a uno).

- **Miglioramento della disponibilità delle informazioni**

La possibilità di accedere ai dati fondiari deve rispettare le disposizioni di diritto federale contenute nel codice civile e nell'ordinanza sul registro fondiario. Quanto indicato nel messaggio vuole solo mostrare come ci sia stata in questi 30 anni un'evoluzione dell'applicativo SIFTI, con l'apertura all'accesso dei dati fondiari mediante interfacce ad hoc per le categorie professionali (pubbliche e alcune private) che ne necessitano e sempre in ossequio al quadro legale vigente. Anche con il nuovo applicativo si metteranno sostanzialmente a disposizione di dati fondiari nello stesso modo.

- **Possibili sviluppi grazie alla digitalizzazione**

Al capitolo IV.2 pag. 9 del messaggio si è voluto abbozzare qualche possibile sviluppo futuro che potrà avvenire solo grazie all'introduzione del nuovo applicativo tecnologicamente moderno (in altre parole quanto oggi impossibile già tecnicamente). Si è fatto l'esempio dell'impatto dell'introduzione dell'identità digitale quale mezzo di autenticazione, ad esempio per poter valutare in futuro di introdurre la possibilità di chiedere e ottenere online estratti del registro fondiario dei propri fondi (automatizzando il servizio).

Per quanto concerne i documenti giustificativi del registro fondiario, oggi essi sono esclusivamente cartacei. Una volta introdotto il nuovo applicativo si intende proporre una seconda fase volta alla digitalizzazione della documentazione in entrata, come avviene in altri cantoni, così da poter disporre dei documenti in formato digitale e poterli meglio gestire (oggi con la desueta tecnologia di SIFTI non è possibile gestire elettronicamente i documenti). Questa evoluzione sarà poi rafforzata dall'entrata in vigore tra qualche anno della Legge federale sulla digitalizzazione del notariato, che permetterà ai notai di trasmettere agli uffici del registro fondiario i documenti già in formato digitale. In questo momento avremo così finalmente l'intera filiera digitalizzata. Per gestire però questi documenti digitali si necessita assolutamente di una banca dati con tecnologia moderna, come quella di Bedag. Con SIFTI sarebbe impossibile integrare la banca dati del registro fondiario con i documenti digitali.

- **Necessità del potenziamento dell'organico**

La risorsa supplementare richiesta è necessaria in primo luogo per seguire attivamente la tenuta del programma e gli sviluppi ordinari dell'applicativo. La società Bedag propone un paio di riunioni all'anno dove vengono discussi e valutati gli aggiornamenti del programma, ai quali devono seguire i necessari test e implementazioni cantonali nonché la formazione interna ai funzionari RF. Vi è poi il gruppo d'accompagnamento federale per le questioni tecniche di registro fondiario condotto dall'Ufficio federale di giustizia, che si riunisce circa 5-6 volte all'anno per discutere le evoluzioni legislative e l'impatto tecnologico per il registro fondiario. Accanto a questa attività ordinaria, oggi inesistente (SIFTI non è sostanzialmente soggetto ad aggiornamenti), vi saranno poi eventuali richieste specifiche cantonali nonché gli ulteriori sviluppi a cui si è accennato in precedenza, volti alla completa digitalizzazione del servizio del registro fondiario e della filiera notaio-ufficio. Il tassello di oggi, ossia la sostituzione dell'applicativo con uno moderno, è in altre parole il punto di partenza irrinunciabile.

I continui e progressivi cambiamenti nei programmi informatici richiedono una risorsa dedicata per i motivi indicati e per la formazione specifica attiva negli uffici (e non presso il CSI che non conosce l'operatività) che deve essere garantita costantemente, nell'ottica di un uso efficiente del programma con conseguenze positive sul lavoro svolto dai

collaboratori. In questo momento le risorse del settore dei registri riescono a far fronte all'importante carico di lavoro, grazie anche alla flessibilità dei collaboratori che operano in più uffici, ma con grandi limiti posti dalle misure di risparmio (assunzioni/promozioni per i quali dobbiamo procedere a ridurre il 20% di percentuale lavorativa). La Divisione giustizia ha sempre cercato soluzioni interne prima della pubblicazione dei concorsi (es. ambito Ufficio assistenza riabilitativa, Violenza domestica, settore esecutivo e fallimentare, ...), la situazione attuale e futura non permette tuttavia di assicurare una commutazione di funzione per garantire le esigenze del nuovo applicativo informatico, non disponendo di un collaboratore con le competenze necessarie (anche solo linguistiche / tedesco, per le riunioni suindicate). Infine, da indicazioni del CCF, un simile ruolo al 50% dovrà essere ricoperto da un funzionario con nessuna competenza operativa, visto la possibilità di accedere a tutto il sistema. Si ipotizza di reperire una persona che poi si occuperà di altri applicativi informatici in altri settori della Divisione, assunta quindi al 100%.

- Confronto con i costi attuali

Si deve premettere che il confronto va contestualizzato perché i costi attuali sono relativi a risorse interne e su un applicativo sviluppato internamente (i costi di investimento di uno sviluppo interno sono tipicamente più alti mentre quelli di gestione corrente, essendo esenti da licenze applicative, tendono a essere più bassi). Relativamente alla cifra indicata nel Messaggio, il corretto paragone va fatto solo sulla voce evidenziata in azzurro – tabella che segue - in quanto le altre spese sono relative all'infrastruttura tecnica (server) o alle licenze dei software per l'archiviazione e la digitalizzazione, voci di spesa che avremmo in ogni caso anche qualora dovessimo optare per uno sviluppo fatto in casa.

Lo stesso discorso vale per la percentuale indicata per eventuali nuove funzionalità (modifiche di legge, richieste dell'Ufficio federale di giustizia, ecc.) o imprevisti, che sono voci di costo che verranno attivate solo a fronte di condizioni attualmente non prevedibili e che potrebbero presentarsi anche nell'attuale configurazione basata su SIFTI (vedi modifiche a seguito di fusioni comunali, della nuova Ordinanza sui numeri AVS e sulle ricerche di fondi a livello nazionale, attività puntuali come quelle relative alla Langzeitsicherung, ecc.).

Il confronto sui costi attuali su un applicativo che ha 30 anni di vita e un futuro segnato non possono quindi ridursi a un mero ragionamento matematico ma va contestualizzato a più ampio spettro.

Costi a gestione corrente (come da offerta su 5 anni)	Importo totale su 5 anni
Capitastra - Supporto e Manutenzione - Offerta Bedag Solutions AG (5 anni)	fr. 2'039'300.--
Forfait per l'implementazione di nuove funzionalità (v. 7.2.2)	fr. 203'930.--
Annual SW Subscription Filenet (Cloud Pack for Business Automation)	fr. 47'500.--
Openshift subscriptions - Licenze	fr. 300'000.--
Totale	fr. 2'590'730.--
<i>Imprevisti (10%)</i>	<i>fr. 259'073.--</i>
Totale complessivo	fr. 2'849'803.--

6. CONCLUSIONI

Il registro fondiario è un servizio pubblico di rilevanza sistemica ed è fondamentale che poggia su un sistema informatico sicuro, funzionale, moderno e costantemente aggiornato. Ciò a maggior ragione a fronte anche dei futuri sviluppi digitali, che non possono basarsi su un applicativo concepito negli anni '90 e con una tecnologia oggi manifestamente superata. Questo progetto rappresenta quindi un passo fondamentale per il settore del registro fondiario, perché ne segnerà il funzionamento per i decenni a venire, con un servizio di qualità a beneficio del cittadino e dell'economia.

Per i motivi riassunti nel presente rapporto, la Commissione gestione e finanze invita il Gran Consiglio ad approvare il decreto legislativo allegato al messaggio governativo.

Per la Commissione gestione e finanze:

Bixio Caprara, relatore

Agustoni - Balli (con riserva) - Bignasca (con riserva) -

Bourgoin - Caprara - Dadò - Durisch - Ferrara -

Fonio - Galeazzi - Gianella Alessandra - Guerra -

Pamini - Passalia - Pini - Quaranti - Sirica