

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5114 R	4 settembre 2001	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 8 maggio 2001 concernente la nuova informatica della
Divisione delle contribuzioni (progetto FiscoNew) - fase 1: progetto per
la sostituzione e il miglioramento degli attuali processi informatici a
supporto della tassazione e dell'incasso delle imposte ordinarie delle
persone fisiche (progetto FiscoNEW/PF) e stanziamento del relativo
credito di fr. 12'970'584.-**

1. PREMESSA

Il messaggio n. 5114 data del 8 maggio 2001. In accordo con la direttrice del DFE, la Commissione della gestione ha deciso di esaminare in modo approfondito le proposte e il relativo credito e di presentare dunque dopo l'estate il rapporto commissionale al parlamento. Come vedremo nei capitoli seguenti, è importante al fine dell'esame commissionale il messaggio sulla modifica della Legge tributaria, con il quale si introduce la base legale per il passaggio alla tassazione annuale postnumerando, messaggio licenziato dal Consiglio di Stato il 6 luglio 2001.

Sempre in accordo con la Commissione della gestione, il Consiglio di Stato ha autorizzato la Divisione delle contribuzioni a inviare una lettera alla direzione del Verwaltungs-rechenzentrum AG di San Gallo, nella quale il Cantone si assume la responsabilità della copertura dei costi del progetto intercorsi fino alla decisione del Gran Consiglio sul credito, sino a concorrenza di un massimo di fr. 100'000 (v. allegato 1). Ciò si è reso necessario, dal momento che le trattative in corso con la ditta VRSG AG dovevano poter continuare anche durante la pausa estiva.

Per meglio approfondire l'argomento, la Commissione della gestione e finanze ha incontrato il 21 giugno 2001 il Capo della Divisione delle contribuzioni Stefano Pelli e il responsabile interno del progetto Antonio Kocsis.

2. FISCO 2000

Val la pena ripercorrere brevemente le tappe del progetto Fisco 2000 fino al definitivo abbandono e conseguente ritiro del messaggio da parte del Consiglio di Stato, avvenuto l'8 maggio contemporaneamente alla presentazione del messaggio in esame. Esame tutt'altro che secondario considerate **le spese effettivamente sostenute per il progetto Fisco 2000 fino ad aprile 1998 (fr. 2'716'800.-) e il rilancio (IBM) del progetto da luglio 1998 (fr. 966'584.-) fino al definitivo abbandono**. Tanto più che le spese sostenute per la prima fase di rilancio di Fisco 2000, anticipate dal Consiglio di Stato nel luglio 1998, sono stati attribuiti al credito d'investimento per il nuovo progetto FiscoNEW/PF.

Il progetto Fisco 2000, iniziato nel 1992 con un documento di analisi preliminare, concerneva il registro dei contribuenti, l'accertamento delle imposte ordinarie delle persone fisiche e delle persone giuridiche e l'esazione di tutti i tributi fiscali della divisione delle contribuzioni. Le tappe del progetto sono riassunte alle pagine 7 e 8 del messaggio

governativo. Ci soffermeremo dunque in questa sede solo sugli aspetti più significativi e politicamente più rilevanti.

Anzitutto va ricordata la decisione di indirizzarsi verso uno sviluppo interno al CSI. Decisione, parzialmente rivista in seguito, con l'attribuzione di mandati esterni, a causa di difficoltà all'interno del CSI stesso, a difficoltà tecniche del prodotto e a problemi con le società fornitrici dei prodotti informatici. A seguito della necessità di posticipare il termine di entrata in funzione del progetto Fisco 2000, nel 1998 viene assegnato un mandato esterno all'IBM, per una verifica dello stato del progetto, in particolare il suo reale stato di avanzamento e i problemi che hanno causato il ritardo nella messa in funzione dell'applicazione.

Come riassunto nel messaggio governativo alle pagine 9 e 10, secondo la perizia IBM il progetto Fisco 2000 avrebbe potuto concretizzarsi entro il 1.1.2001 soltanto con radicali interventi organizzativi, gestionali, funzionali e con nuove scelte tecnologiche. IBM proponeva di "rilanciare il progetto su nuove basi con un adeguato (massiccio) impiego di forze interne ed esterne" e "la continuazione dello sviluppo in casa della nuova soluzione piuttosto che l'adattamento applicativo di un pacchetto applicativo esterno". (v. messaggio n. 4768) Di conseguenza il 17.6.1998 il Consiglio di Stato licenziava un nuovo messaggio (M 4768) richiedente un credito di fr. 17'700'000.- per la sostituzione e il miglioramento degli attuali processi informatici a supporto della gestione delle contribuzioni (progetto Fisco 2000). Contemporaneamente liberava un primo credito di fr. 1'525'000.- (di cui 966'584.- fr. effettivamente utilizzati) per la realizzazione della prima fase del progetto, assegnata alla stessa società IBM.

Il 6 novembre 1998 IBM presentava un rapporto relativo alla prima fase del progetto, le cui conclusioni erano che **il piano di realizzazione di Fisco 2000 era di rischio elevatissimo, tale da sconsigliarne l'attuazione e comunque necessitante un investimento di circa 51,5 mio, a causa soprattutto dell'insufficienza di risorse interne al Centro sistemi informativi, come invece previsto inizialmente.** Queste considerazioni portavano il CdS il 10 novembre 1998 a richiedere alla Commissione della gestione la sospensione temporanea dell'esame del messaggio (v. allegato 2).

3. IL PROGETTO GLOBALE FISCONEW

Oltre alla necessità di migliorare i processi lavorativi nonché gli strumenti di gestione e di controllo, la necessità di dotare la Divisione delle contribuzioni di nuovi programmi informatici è diventata una condizione imprescindibile per permettere il passaggio al sistema di tassazione annuale postnumerando (v. cap. 6). A seguito del fallimento di Fisco 2000 è quindi stata elaborata una strategia alternativa rispetto alla realizzazione essenzialmente con risorse interne di una nuova applicazione, orientata verso l'acquisto di soluzioni informatiche già operative o in fase di avanzata realizzazione in altri Cantoni.

La stessa Commissione della gestione in occasione del rapporto concernente il Preventivo 2000 e sulle LD/PF 2000-2003 aveva auspicato questo indirizzo. A supporto di questo orientamento va tra l'altro richiamato il fatto che la LAID favorisce la collaborazione tra Cantoni nella realizzazione di progetti congiunti.

Il progetto globale FiscoNEW comprende le linee direttive generali da adottare per l'informatizzazione della Divisione delle contribuzioni.

Un gruppo di lavoro interno alla Divisione delle contribuzioni e alla Divisione delle risorse, che aveva presentato un rapporto il 15.09.2000, ha valutato positivamente l'introduzione della soluzione informatica NAPEDUV realizzata per i Cantoni di Zurigo e San Gallo dalla società VRSG (Verwaltungsrechenzentrum AG St. Gallen) nell'ambito della passaggio alla tassazione annuale.

La valutazione della soluzione NAPEDUV ha evidenziato come essa non risponderà a tutti gli obiettivi strategici della Divisione delle contribuzioni, ragione per la quale si intendono attivare progetti indipendenti puntuali per quanto riguarda l'ambito delle persone fisiche e aderire alla strategia IBEST elaborata dall'Amministrazione fiscale dei Cantoni San Gallo e Zurigo per l'integrazione delle imposte ordinarie delle persone giuridiche, imposte di successione e donazione, imposte sull'utile immobiliare e tassa militare.

Per quanto riguarda il progetto informatico per le persone giuridiche nell'ambito del progetto globale FiscoNEW, a seguito dell'incontro del 20 giugno con i responsabili del progetto, se ne prevede l'applicazione entro il 2005.

Salvo questa indicazione, **non è oggi possibile conoscere le modalità, i tempi e i costi di altre possibili e necessarie applicazioni, attualmente allo studio o in fase di sperimentazione in altri Cantoni.**

4. IL PROGETTO FISCONEW/PF

Come detto, a seguito del rapporto del gruppo interno di lavoro e dell'interesse della VRSG AG (società anonima con capitale azionario suddiviso tra città e comuni principalmente di San Gallo e Zurigo, ma anche Turgovia, Argovia e Grigioni) si propone l'adozione della soluzione NAPEDUV che copre l'area di accertamento ed esazione delle imposte ordinarie delle persone fisiche con il sistema di tassazione annua postnumerando. Questa soluzione è attualmente in funzione nel Canton Zurigo (passato alla tassazione annua con l'anno fiscale 1999) e nel Canton San Gallo (passato alla tassazione annua con l'anno fiscale 2001); ne hanno deciso l'utilizzazione i Cantoni di Turgovia e Appenzello esterno, mentre sono in corso dei contatti con i Cantoni di Argovia, Basilea città e campagna, Sciaffusa e Giura.

Tra gli obiettivi del progetto con l'introduzione del sistema NAPEDUV vanno citati l'accelerazione dei lavori di tassazione, il miglioramento della trasparenza verso il contribuente e il miglioramento, tramite l'integrazione nel sistema, degli strumenti di controllo. Un approfondimento a parte necessita l'obiettivo di mantenere lo standard attuale di accertamento, sul quale torneremo.

Per quanto riguarda invece l'esazione, FiscoNEW/PF sostituirà l'attuale soluzione informatica unicamente per le imposte ordinarie delle persone fisiche. Al momento della verifica della soluzione NAPEDUV i programmi previsti non erano ancora realizzati. Attualmente essi sono in fase di elaborazione e nel corso del mese di settembre 2001 dovrebbe venir data risposta alla necessità in questo settore, in particolare per le procedure d'incasso.

Per quanto riguarda l'incasso del pregresso sarà invece necessario mantenere operativa la soluzione attuale accanto al programma NAPEDUV per un certo numero di anni. Un particolare problema rimane quello dell'elaborazione dei dati delle dichiarazioni d'imposta per le Comunioni d'imposta e comproprietà, problema che in altri Cantoni viene risolto diversamente.

L'applicazione NAPEDUV potrà essere disponibile all'inizio del 2004 , in modo da poter trattare le dichiarazioni d'imposta relative all'anno fiscale 2003, quanto è prevista l'introduzione della tassazione annuale.

Per l'introduzione e la realizzazione del progetto, l'esecutivo prevede un potenziamento transitorio per il periodo 2001-2004 di 7 unità di personale per la Divisione delle contribuzioni e di 4 unità per il CSI. Al momento dell'entrata in funzione dell'applicazione informatica nel 2004 si dovrà poi prevedere un potenziamento definitivo di 2 unità presso la Divisione delle contribuzioni e di 2 unità per il CSI. Per quanto riguarda il personale

necessario per il passaggio alla tassazione annua postnumerando ci soffermeremo su alcuni aspetti nel capitolo 6.

Non va comunque dimenticato il problema relativo alla carenza di personale specializzato difficilmente reperibile sul nostro territorio, problema da non sottovalutare vista la specificità del progetto previsto. In questo senso, anche tenendo conto della concorrenzialità degli uffici fiduciari privati, vanno attentamente valute le condizioni in cui si trova già ora e in futuro si troverà ad operare il personale a seguito dell'aumento del carico di lavoro.

Evidentemente come evidenziato a pag. 26 del messaggio, rivestono particolare importanza gli aspetti contrattuali con la VRSG AG, nell'ambito dei quali sono previste delle penali. L'utilizzo di realizzazioni già in atto in altri Cantoni permette di diminuirne i rischi.

5. I COSTI

I costi previsti per il progetto FiscoNEW/PF sono riferiti alla realizzazione della prima fase con l'introduzione della soluzione NAPEDUV per la gestione e l'incasso delle persone ordinarie.

La tabella seguente ne riassume i costi:

Voce	COSTI UNICI D'INVESTIMENTO	COSTI UNICI GEST. CORRENTE	COSTI RICORRENTI ANNUI ¹
TAB 1. Soluzione NAPEDUV	1'410'000.-		3'300'000.-
TAB 2. Personale 2001-2004		8'440'000.- ⁴	
TAB 2. Personale di supporto			680'000.-
TAB 3. Infrastruttura	410'000.-		131'500.-
TOTALE	1'820'000.-		4'111'500.-
Riserva 20%	364'000.-		-.-
TOTALE PROGETTO	2'184'000.-		4'111'500.-
Sostituzione e potenziamento PC esistenti	1'380'000.- ²		460'000.- ³
Costi rilancio Fisco 2000 (cfr. pto. 8.2)	966'584.-		
Subtotali	4'530'584.-	8'440'000.-	4'571'500.-
TOTALE INVESTIMENTO	12'970'584.-		
TOTALE COSTI DI GESTIONE ANNUA			4'571'500.-

¹ I costi ricorrenti annui sono da corrispondere a partire dal 2004 (inizio produzione).

² I PC già esistenti interessati dall'applicazione sono 230. Attualmente il costo d'acquisto di un PC è preventivato in 6'000.- fr., comprensivo del costo vivo del PC (Hardware, Software), delle periferiche collegate (stampanti, scanner, ecc.) e della quota parte dei Servers ai quali è collegato.

³ I costi ricorrenti annui sono calcolati sulla base di un ciclo di sostituzione dei PC triennale. Il CSI sta verificando l'applicabilità nella nostra realtà di un nuovo modello, proposto dalla Gartner Group, denominato TCO. Secondo il modello TCO (Total Cost of Ownership), il costo aziendale complessivo di ogni posto di lavoro informatico è oggi costituito, oltre che dal costo vivo del PC (Hardware, Software e periferiche) e dalla quota parte dei Servers ai quali è collegata (21%), anche dal supporto tecnico e sistemistico (29%) e dai costi di amministrazione (10%). Nel 1998 il TCO complessivo medio per le voci sopracitate è stato di ca. 10'000.- fr. annui per ogni postazione di lavoro. Nel modello TCO un restante 40% è imputabile ad inefficienza dovuta ad uso improprio o non autorizzato da parte dell'utente, portando così il costo complessivo per posto di lavoro a circa 16'000.- fr. annui.

⁴ I costi si riferiscono al potenziamento del personale (11 unità) per il periodo 2001-2004 calcolati comprensivi degli oneri sociali e costi indiretti, da inserire nel conto gestione corrente.

Ai quali vanno poi aggiunti i costi finora sopportati per il progetto Fisco 2000 :

- **spese sostenute per il progetto Fisco 2000 fino ad aprile 1998** fr. **2'716'800.-**
(2'716'800.- di spesa effettiva = 5'412'800.- spese personale + infrastruttura - 2'696'000.- per installazione computer, razionalizzazione lavoro uffici tassazione, ecc.)
- **spese per il rilancio (IBM) del progetto da luglio 1998** fr. **966'584.-**

6. RELAZIONE CON IL MESSAGGIO N. 5138 DEL 6 LUGLIO 2001

Lo scorso 6 luglio il Consiglio di Stato ha licenziato il messaggio 5138 relativo alla modifica della legge tributaria, che prevede tra l'altro le modifiche necessarie per il passaggio al sistema di tassazione annuale postnumerando delle persone fisiche. Dopo aver confermato che il passaggio alla tassazione annuale avverrà parallelamente all'introduzione della nuova soluzione informatica, ampio spazio è dato evidentemente al cambiamento di sistema. In particolare il capitolo D "conseguenze sul personale e sulla logistica", pagine 66 e seg., è direttamente connesso all'esame del messaggio sul sistema informatico. A mente della Commissione anzi, l'introduzione del sistema informatico non può prescindere dalle valutazioni concernenti l'organizzazione del lavoro alla Divisione delle contribuzioni, a seguito anche del passaggio alla tassazione annuale.

Va anzitutto premesso quanto evidenziato sia dal CdS a pag. 66 del messaggio 5138, ossia che "è evidente che la tassazione annuale provoca comunque un considerevole aumento di lavoro, che l'introduzione della nuova soluzione informatica potrà solo parzialmente compensare" e le considerazioni del gruppo di lavoro per la valutazione della soluzione NAPEDUV a pag. 9 dove si sottolinea come "l'aumento di produttività previsto grazie all'informatica non sarà in grado di pareggiare l'onere supplementare che il passaggio al sistema postnumerando annuale comporta" In particolare il gruppo di lavoro ha inizialmente proposto un aumento di personale di 67 unità, corrispondenti al personale necessario per far fronte la lavoro causato dal passaggio alla tassazione annuale, senza però nuovi supporti informatici. In seguito basandosi sulle valutazioni e l'esperienza del Canton San Gallo con l'introduzione del sistema NAPEDUV , dove si è comunque previsto un incremento degli effettivi del 20% a livello dei tassatori ed esattori, le previsioni sono più contenute. **Infatti nell'ambito dell'allestimento del messaggio relativo alla modifica della Legge tributaria la divisione delle contribuzioni ha ritenuto possibile contenere l'aumento di personale necessario a 40,5 unità mantenendo lo stesso grado di accertamento attuale, corrispondente ad un aumento del 21,6%.** Da notare infine che un rapporto della divisione delle contribuzioni del 1997 indicava necessario un aumento di 92,5 unità .

Basandosi sull'introduzione di ulteriori misure amministrative delle cancellerie, il Governo ritiene dal canto suo che il lavoro potrà essere drasticamente ridotto. Per queste ragioni propone di potenziare in maniera definitiva solo 10 unità di personale, mentre le restanti 30,5 unità sono da considerare un potenziamento transitorio, con una riduzione di personale di 5 unità per anno a partire dal 2005. L'onere finanziario derivante dal potenziamento transitorio può essere quantificato in 13,6 milioni su 8 anni, mentre il potenziamento definitivo è di 1 mio all'anno.

Considerando che l'assunzione di personale avverrà a partire dal 2003 mentre la soluzione informatica sarà definitiva nel 2004, appare perlomeno strana la riduzione di 5 unità già prevista nel 2005, anche se sono pensionamenti di collaboratori ancora addetti al pregresso (tassazioni e reclami fino al 2002) e non convertiti alla nuova informatica. Comunque, sempre **nel messaggio n. 5138, il Consiglio di Stato a pag. 68 afferma che "in una prima fase, risulterà indispensabile dotare la Divisione delle contribuzioni del personale necessario per effettuare il lavoro amministrativo e di tassazione nel**

rispetto dei termini di scadenza annuale imposti dal passaggio alla tassazione annuale”.

7. VALUTAZIONI POLITICHE

a) Garanzie e responsabilità

Il messaggio in esame è importante non solo per l'entità della richiesta di credito di quasi 13 milioni o per la necessità del sistema informatico per il passaggio al sistema della tassazione annuale, ma anche perché successivo al fallimento del progetto Fisco 2000. Progetto che non solo, come abbiamo visto, ha comportato una perdita finanziaria per il Cantone, ma ha anche provocato un ritardo di quasi 10 anni nell'introduzione di nuovi sistemi di gestione della Divisione delle contribuzioni.

A questo punto appaiono importanti le responsabilità nel fallimento del progetto Fisco 2000. Responsabilità che, se non possono essere indicate con precisione, evidenziano la carenza di sufficienti garanzie nonché di adeguati sistemi di monitoraggio (anche interni all'amministrazione), quando si tratta di progetti importanti e di diversi milioni.

Per il progetto FiscoNEW/PF appare quindi di indubbia importanza la stipulazione di un contratto preciso con relative penalità. Dalle informazioni assunte, al momento della firma del presente rapporto, sono in corso le trattative con la ditta VRSG AG per la stipulazione di contratti dotati di sufficienti garanzie. Non si può però sottacere anche la necessità di un adeguato monitoraggio interno al Cantone Ticino sull'avanzamento del progetto.

b) Accertamento

In riferimento a quanto esposto al capitolo precedente, **la Commissione della gestione ritiene indispensabile mantenere l'attuale standard di accertamento nell'ambito delle tassazioni**, allineandosi in tal modo con la posizione espressa dal Consiglio di Stato nel messaggio 5138 sulla modifica della Legge tributaria. Sicuramente uno standard considerato elevato rispetto ad altri cantoni, come ad esempio il Canton Zurigo. Ciò a tutto vantaggio sia del contribuente sia dell'ente pubblico.

Per queste ragioni, **la Commissione della gestione ritiene la stabilizzazione dell'effettivo del personale a partire dal 2005 dovrà essere approfondita in presenza di dati più precisi ed in base all'esperienza acquisita.**

8. CONCLUSIONI

Per la Commissione della gestione e delle finanze, la richiesta di credito per l'attuazione del progetto Fisco NEW/PF è strettamente collegata alle considerazioni espresse al capitolo 7. In particolare:

- ◆ la necessità di godere di sufficienti garanzie contrattuali con relative penalità per il progetto informatico
- ◆ l'assicurazione di una sufficiente disponibilità degli effettivi (tassatori, esattori e personale amministrativo) della Divisione delle contribuzioni per effettuare il lavoro imposto dal passaggio alla tassazione annuale.

* * * * *

Fatte queste considerazioni, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Parlamento a votare il Decreto legislativo annesso al messaggio n. 5114.

Per la Commissione gestione e finanze:

Marina Carobbio Guscetti, relatrice
Beltraminelli - Bignasca - Bonoli - Brenni -
Croce - Ferrari Mario - Ghisletta R. -
Lepori Colombo - Lombardi - Lotti -
Maspoli F. - Merlini - Poli - Sadis