

Messaggio

numero

7132

data

21 ottobre 2015

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

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")

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci preghiamo sottoporre la 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. Queste importanti innovazioni permetteranno altresì di adottare un nuovo approccio all'accertamento con benefici sugli introiti.

I. INTRODUZIONE

1. Genesi

Il progetto "eDossier DdC" è da inserire nel contesto del piano d'azione previsto per concretizzare gli obiettivi posti dal decreto legislativo concernente il programma di risanamento finanziario (Roadmap 2013-2014) del 20 dicembre 2012¹. Il progetto si inserisce in particolare in due dei tre assi d'intervento principali identificati dal "Rapporto Assessment DdC"² redatto in tale contesto:

- 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 (*vedi Capitolo II; punto 4.1 e Capitolo IV; punto 2.2*) e
- il rinnovamento degli strumenti informatici di supporto, con particolare attenzione alla facilitazione dei contatti tra contribuenti e autorità fiscale (estensione del programma eTax).

¹ Vedi Messaggio 13 novembre 2013 n. 6875 del Consiglio di Stato

² Vedi "Programma Roadmap – 5.3.5 Rapporto Assessment Divisione delle contribuzioni", DdC, 13 giugno 2014

Per completezza, il terzo asse è rappresentato dal miglioramento dell'informazione esterna e interna in ambito di supporto documentale e di formazione.

Data l'importanza del presente progetto e le tempistiche ristrette, con la messa in produzione prevista per il 1. gennaio 2017, il Consiglio di Stato, tramite una Nota a protocollo (NAP) del 23 dicembre 2014, ha autorizzato la stessa DdC ad avviare i lavori preliminari di progetto, nonché a procedere al pubblico concorso per il sotto-progetto relativo al servizio di scansione elettronica della documentazione.

Nel corso della seduta "extra-muros" del Consiglio di Stato, tenutasi in data 10 e 11 giugno 2015 a Coglio, l'esecutivo ha avuto modo di riconfermare come questo progetto rientri nelle proprie linee direttive, con il rafforzamento della gestione per obiettivi e la diffusione delle forme di e-government, così da facilitare il contatto fra i cittadini e lo Stato.

Il presente messaggio richiede ora lo stanziamento del credito d'investimento necessario per passare alla fase di realizzazione.

2. Contenuti essenziali

Questa iniziativa è frutto delle approfondite riflessioni della DdC, fatte proprie dal Consiglio di Stato, sulle possibili misure di miglioramento dell'efficienza e di razionalizzazione dei processi di lavoro in ambito di accertamento. Queste riflessioni si sono rese necessarie anche per trovare delle soluzioni concrete all'accresciuto carico di lavoro riscontrato nei settori di competenza, nonché ai conseguenti ritardi nell'evasione degli incarti riscontrabili in alcuni Uffici circondariali di tassazione delle persone fisiche (UT). Negli ultimi 10 anni il numero di contribuenti persone fisiche è passato infatti da 225'000 a quasi 250'000 (+25'000)³, con un aumento di circa 2'500 contribuenti ogni anno. Tale aumento periodico corrisponderebbe, in termini di risorse, al lavoro svolto mediamente da un tassatore nel corso di un anno. Per contro, il personale impiegato nel settore dell'accertamento delle persone fisiche è rimasto sostanzialmente immutato negli ultimi dieci anni.

Questa tendenza all'aumento costante del numero degli incarti fiscali è confermata anche per il futuro. Le possibilità offerte dalla nuova soluzione di accertamento senza carta dovranno perciò permettere di far fronte in maniera efficiente al continuo aumento degli incarti fiscali, contenendo il più possibile l'incremento del numero di risorse necessarie al loro accertamento. In aggiunta, da un punto di vista dei benefici finanziari, rileviamo come sarebbe sufficiente un incremento dello 0.3% del gettito generato dal settore delle persone fisiche per ottenere maggiori entrate di quasi 2.9 milioni di franchi per il Cantone (e di riflesso di 2.3 milioni di franchi per i Comuni), a fronte di un volume di entrate pari a 965 milioni di franchi previsto a piano finanziario 2017 (*vedi Capitolo III Obiettivi e Capitolo VI, punto 2. Benefici*).

Inoltre, si ritiene che l'impostazione prescelta rappresenti una soluzione adeguata, considerando i limiti oggettivi in termini di risorse finanziarie e umane che l'attuale contesto pone, per poter approfondire e sviluppare a medio termine alcune importanti misure di riduzione dei costi (*vedi Capitolo IV. Modello di soluzione*).

La prima misura è la diretta conseguenza del miglioramento dei servizi offerti ai contribuenti attraverso la realizzazione del presente progetto. Essi beneficeranno infatti della possibilità di inviare on-line la propria dichiarazione fiscale, riducendo l'invio per

³ Dati riferiti agli anni fiscali 2004 e 2014

posta ai soli giustificativi. L'intenzione è comunque anche quella di ridurre il numero di allegati cartacei da produrre. L'obiettivo è di poter incidere a medio termine in maniera rilevante sui costi determinati dalla scansione elettronica dei documenti cartacei, inizialmente effettuata da società esterne, nella misura di circa il 30%, per un importo complessivo che potrebbe raggiungere nei prossimi anni i franchi 600'000.--.

Una seconda misura che va nella stessa direzione è quella di creare nei prossimi anni (indicativamente entro il 2020-2021) uno "Scan Center Ticino" interno all'amministrazione, in grado di offrire i servizi di scansione elettronica a tutta l'Amministrazione cantonale. Ciò eviterebbe di dover far capo a società esterne, come è il caso nel presente progetto, con un conseguente ulteriore risparmio sui costi di scansione (*vedi Capitolo II, punto 4.3*).

Una terza misura consiste nella distruzione fisica dei documenti cartacei, una volta terminata la procedura di scansione elettronica, con il conseguente risparmio di costi legati alla logistica dedicata agli archivi (*Vedi Capitolo IV, Punto 3. Misure legislative e organizzative*). Attualmente la superficie totale occupata dagli archivi fiscali è pari a 1532 m² per un costo annuale totale (affitti e spese) pari a circa franchi 550'000.--. Un ridimensionamento di questi spazi permetterebbe pertanto di ridurre anche i predetti costi. Inoltre, con la realizzazione della soluzione di dossier elettronico, potrà essere ridimensionato l'impegno finanziario necessario per adeguare la struttura dello stabile "ex-casa dello studente" di Lugano alle esigenze di archiviazione degli UT (*Vedi Capitolo VI, Punto 2. Benefici*). La realizzazione del progetto d'incarto elettronico oggetto del presente messaggio permette di concentrare l'archivio nel sotterraneo per una spesa di circa 300'000.-- franchi, evitando così costi supplementari per l'allestimento di archivi ai piani pari a circa 300'000.-- franchi.

Una volta consolidata la messa in produzione del progetto e costituita una base dati elettronica sufficientemente completa, è ferma intenzione del CdS portare avanti quelle misure che riterrà più adeguate per favorire, come indicato sopra, il contenimento e/o la riduzione dei costi.

Non da ultimo, il Messaggio contiene le indicazioni sulle conseguenze finanziarie per la realizzazione del progetto (*Capitolo V*) e - in considerazione delle importanti cifre in gioco - per la sua gestione corrente (*Capitolo VI*). Sono inoltre riassunte le conseguenze sul personale (*Capitolo VII*) e quelle sui Comuni (*Capitolo VIII*), nonché le indicazioni sulla congruenza con le Linee Direttive e con il Piano Finanziario (*Capitolo IX*).

II. CONTESTO

1. L'e-government in Svizzera

Il potenziale di razionalizzazione e di qualità del servizio offerto intrinseci alle soluzioni definite di "e-government" (abbreviati in "e-gov") sono da tempo oggetto di particolari attenzioni in tutti gli ambiti istituzionali: internazionale, nazionale e cantonale.

Constatata la limitata offerta, in Svizzera, di servizi on-line offerti dai servizi pubblici a favore dei cittadini e delle imprese nonostante la disponibilità di un'eccellente infrastruttura informatica, la Confederazione si è attivata - seppur con risultati non sempre ottimali - definendo una "Strategia di e-government Svizzera", approvata il 24 gennaio 2007 dal Consiglio federale (rinnovata nel 2011; in corso l'elaborazione della base istituzionale per la continuazione della collaborazione anche dopo il 2015). La strategia è stata sviluppata

in stretta collaborazione con i Cantoni e i Comuni sotto la direzione dell'Organo di Direzione Informatica della Confederazione (ODIC). Sulla base di questa strategia, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni hanno orientato i propri sforzi verso obiettivi comuni e stabilito inoltre principi, procedure e strumenti di attuazione.

La strategia di e-government Svizzera persegue tre obiettivi, qui elencati in ordine di priorità (anche se riteniamo che l'accento sia da porre principalmente ai servizi da offrire al cittadino-contribuente):

1. *L'economia disbriga elettronicamente le relazioni con le autorità.*
2. *Le autorità modernizzano i loro processi e comunicano elettronicamente tra di loro.*
3. *La popolazione può disbrigare elettronicamente le principali operazioni con le autorità, ossia quelle frequenti o quelle che comportano un grande dispendio.*

In termini generali, i vantaggi attesi da soluzioni che permettono uno svolgimento del processo interamente elettronico, senza interruzione del supporto, sono i seguenti:

... per la popolazione e l'economia:

- *miglioramento delle prestazioni di servizio;*
- *relazioni più semplici con le autorità, non limitate nel tempo né nello spazio;*
- *maggiore trasparenza e tracciabilità dell'operato amministrativo.*

... per l'Amministrazione:

- *percorsi decisionali più rapidi;*
- *processi con minore coinvolgimento di personale;*
- *organizzazione del lavoro più snella;*
- *migliore accessibilità e condivisione in rete.*

2. I Servizi e-government in ambito fiscale

Per quanto riguarda le tendenze in atto per le soluzioni di e-government offerte in ambito fiscale, un'indagine realizzata nel 2012 dalla Conferenza svizzera delle imposte SSK/CSI⁴ ha fornito, in relazione alle tematiche oggetto del presente Messaggio, le seguenti indicazioni:

- **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).

La ditta Information Factory – nostro partner IT in quest'ambito – figura tra i principali fornitori. Oltre al Ticino, collabora con i Cantoni di BS, LU, SZ, SG, ZG e ZH, con un potenziale di fruitori di 1.9 milioni di contribuenti (38.2% del totale a livello nazionale).

- **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

⁴ Enquête eGovernment 2012, Commission Logistique SSK/CSI, 31 août 2012

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.

3. La situazione in Ticino

Per quanto riguarda la situazione nel nostro cantone, il contribuente ha a disposizione i programmi "eTAX" per la compilazione elettronica della dichiarazione d'imposta sia delle persone fisiche – disponibile a partire dal 2004 (anno fiscale 2003) – che di quelle giuridiche – a partire dal 2010 (anno fiscale 2009). Il tasso d'utilizzo è progredito fino all'attuale 47% per le persone fisiche rispettivamente 62% per le persone giuridiche⁵. Per le persone fisiche, l'incremento annuo medio dei contribuenti che utilizzano il programma "eTAX" si aggira attorno al 2%, che corrispondono a circa 5'000 dichiarazioni. Non è prevista la possibilità d'inoltro tramite Internet, ma solo cartaceo e con il tradizionale servizio postale, con la stampa, oltre che dei moduli ufficiali della dichiarazione d'imposta, di un codice a barre 2D, che può essere ripreso nel sistema d'accertamento tramite pistole scanner disponibili presso gli Uffici regionali di tassazione.

L'estensione del programma eTax ad una trasmissione di tutti i dati via Internet è da tempo oggetto di riflessioni interne. Da una parte, il quadro di riferimento su scala nazionale è oggi sicuramente maturo per poter procedere in questa direzione, approfittando così delle positive – e numericamente sempre più importanti – esperienze degli altri Cantoni, a costi e con rischi ragionevoli; dall'altra l'obiettivo di un grado di utilizzo del programma eTAX sempre più elevato – a tutto vantaggio, in termini soprattutto qualitativi, del contribuente ma anche dell'autorità fiscale – può sicuramente essere stimolato dalla disponibilità di nuove funzionalità.

Anche per quanto riguarda l'ipotesi d'implementazione di un sistema di gestione documentale a supporto dell'attività d'accertamento, indispensabile complemento ad un invio dei dati tramite Internet, completata da un servizio per la scansione e l'interpretazione delle dichiarazioni d'imposta ancora su supporto cartaceo, i tempi sono oggi considerati maturi e opportuni, e le soluzioni disponibili stabili e consolidate.

4. I fattori d'influenza

4.1 La pianificazione strategica "Accertamento persone fisiche"

La constatazione del continuo aumento – sia numerico che in termini di complessità – delle pratiche da trattare, sempre meno risolvibile con un semplice aumento lineare delle risorse in personale, le crescenti possibilità offerte dai progressi tecnologici dell'"era digitale", e la necessità di migliorare l'offerta di servizi di qualità ai contribuenti, hanno

⁵ Dati riferiti alla dichiarazione d'imposta 2013

spinto la Direzione DdC a redigere, nel 2011, una “pianificazione strategica per l’accertamento PF”, che già indicava alcuni punti cardine ripresi poi in questo progetto:

- *disponibilità per il contribuente di soluzioni “eTax” in grado di far confluire nei sistemi IT interni, tramite trasmissione Internet, quanto già disponibile in forma elettronica;*
- *soluzione di “eDossier”, in grado di sopperire all’eliminazione del supporto cartaceo mettendo a disposizione dei collaboratori interni le medesime informazioni in forma digitale;*
- *modulo per un’emissione semi-automatica delle decisioni di tassazione dei casi più semplici.*

L’emissione semi-automatica prevede che il sistema identifichi in automatico quelle casistiche che, per congruenza dei dati dichiarati con quelli inseriti nel modello di riferimento, possono essere ragionevolmente considerati esenti da errori. Per questi casi, il sistema ha pertanto a disposizione tutti gli elementi per un’intimazione delle decisioni di tassazione in automatico. L’accordo finale è in ogni caso dato dal tassatore competente per l’evasione della pratica.

Questi intendimenti sono poi stati consolidati nelle riflessioni legate all’esigenza di definire un piano d’intervento in grado di far fronte all’aumento del carico di lavoro presso le unità amministrative della DdC, adottando incisivi interventi a livello di razionalizzazione dei processi lavorativi, con un approccio più orientato al rischio nell’accertamento, come pure con la messa a disposizione di nuovi strumenti informatici.

Per “accertamento basato sul rischio” si intende un accertamento non più sistematico e capillare di ogni incarto, indipendentemente dalle sue peculiarità, ma indirizzato dal sistema stesso a quei contribuenti che, secondo dei criteri che verranno stabiliti (confronto con anni precedenti, tipologie di contribuenti, riscontri statistici, ecc.) necessitano di verifiche approfondite o correzioni.

Questi elementi, sono stati ripresi nel recente “Rapporto Assessment DdC”⁶.

4.2 UT Lugano: la nuova situazione logistica

Il prospettato trasferimento degli Uffici DdC dell’area cittadina di Lugano – uffici regionali di tassazione di Lugano-campagna e di Lugano-città in primis – nel nuovo stabile “ex-casa dello studente” ha costituito un importante stimolo a un’accelerazione dei tempi di realizzazione di una soluzione di eDossier, indispensabile per poter assicurare un’operatività ragionevole degli uffici nella nuova struttura.

Nella proposta allo studio da parte della Sezione della logistica non sono più stati previsti spazi per gli archivi attivi al piano. I necessari interventi di consolidamento a livello d’infrastruttura porterebbero, infatti, a una spesa supplementare di circa franchi 600'000.--. Sarà pertanto necessario ridurre il volume complessivo destinato all’archiviazione di almeno un terzo (33%).

Questi vincoli possono essere superati solo con la disponibilità di un sistema di dossier elettronico, in grado di mettere a disposizione del tassatore tutti i documenti necessari all’accertamento – dichiarazione d’imposta, relativi allegati e giustificativi, note interne – evitando così di dover accedere all’incarto fisico.

⁶ NAP 86/2014; “Programma Roadmap – 5.3.5 Rapporto Assessment Divisione delle contribuzioni”, DdC, 13.06.2014

Secondo le ultime valutazioni della Sezione della logistica, si prevede la conclusione dei lavori nella prima metà del 2018, con un trasloco degli uffici interessati da prevedere idealmente nei mesi di agosto-settembre 2018.

Considerata la reale fattibilità della soluzione “eDossier DdC” nei tempi previsti, e l’opportunità di poter così evitare il sovrapporsi di due importanti interventi riorganizzativi – nuovo stabile a Lugano; nuova soluzione per l’accertamento – si è intenzionati a mantenere, in linea di principio, la pianificazione iniziale, con un’entrata in produzione a partire dal 2017 per gli UT di Lugano (UT pilota) e dal 2018 per gli altri UT. Il progetto disporrà così di una maggiore flessibilità sui tempi di realizzazione, eliminando il vincolo temporale assoluto iniziale previsto per la sua messa in produzione.

4.3 Il futuro progetto “Scan Center Ticino”

Nell’ambito delle verifiche iniziali sull’impostazione generale del progetto, in particolare per quanto riguarda le problematiche legate alla scansione e all’interpretazione dei documenti cartacei, è stata valutata la possibilità di procedere, in tempi ancora da definire, alla creazione di uno “Scan Center Ticino” in grado di offrire i suoi servizi a tutta l’Amministrazione cantonale (non dedicata pertanto a rispondere alle esigenze della sola DdC). Questa struttura potrebbe anche fornire un adeguato servizio d’archiviazione finale, decongestionando così le attuali strutture spesso ubicate in zone centrali (e costose).

Le necessità dell’AC in ambito di digitalizzazione di documenti cartacei sono da tempo comprovate; nella configurazione decentralizzata odierna vengono digitalizzati circa 250’000 documenti a settimana e le richieste per questo tipo di prestazione sono costanti. Il CSI si è dotato da ormai diversi anni degli applicativi necessari (software di gestione documentale) che permettono di integrare la gestione elettronica dei documenti nei diversi processi di lavoro. Non vi è per contro una struttura che possa gestire contemporaneamente l’inoltro e/o l’archiviazione di grandi volumi di documenti, volumi che si presentano in determinati ambiti: fisco, assicurazioni sociali, archivio di stato, polizia, sezione della circolazione ed altri ancora. Una prima valutazione di massima ha evidenziato le diverse opzioni possibili (outsourcing, digitalizzazione centralizzata o decentralizzata per tutta l’AC), i vincoli operativi (disponibilità, stima dei volumi, confidenzialità dei dati) e i vincoli tecnici (formati di scansione, tipologia dei documenti) indicando di fatto nella realizzazione di un centro unico di scansione la soluzione ottimale per le necessità dell’AC.

Un centro di scansione che possa offrire i suoi servizi a tutta l’AC è pure uno strumento di supporto di grande importanza nella realizzazione di due progetti della Roadmap: l’introduzione generalizzata della gestione elettronica documentale (5.4.3) e la smaterializzazione (5.4.7) della documentazione cartacea presso tutti i servizi; questa infrastruttura permetterà quindi di pianificare una riduzione dei volumi cartacei attualmente archiviati dai vari servizi dell’Amministrazione cantonale.

Il progetto non potrà per contro limitarsi alla semplice realizzazione dell’infrastruttura tecnica, i servizi coinvolti dovranno rivalutare le loro procedure e i loro flussi di lavoro, prestando particolare attenzione alle eventuali / necessarie modifiche di leggi e/o regolamenti, in particolare per quanto attiene alla sostituzione degli archivi cartacei con quelli digitali.

L’ipotesi di lavoro adottata dal progetto – confermata dai servizi direttamente interessati – è quella di una messa in funzione dello Scan Center Ticino a partire dal 2020/21, con un servizio esternalizzato – a titolo provvisorio per le sole esigenze della DdC – a partire dal 2017.

L'interesse da parte del Consiglio di Stato per questo progetto è sicuramente elevato: oltre alle problematiche di scansione dei documenti cartacei, permetterebbe di centralizzare anche le attività di gestione del rientro delle dichiarazioni d'imposta e d'archiviazione fisica, sgravando in maniera importante le attuali sedi.

Le autorità fiscali cantonali che in tempi recenti si sono dotate di servizi di scansione hanno, in generale, optato per un'esternalizzazione del servizio, anche se, è doveroso segnalarlo, vi sono crescenti segnali di una certa sensibilità politica sul tema dell'esternalizzazione di dati tanto importanti e confidenziali come quelli fiscali. Il caso più recente è rappresentato dal Canton Zugo che nel 2014, su intervento del Parlamento, ha annullato contratti regolarmente stipulati con la società privata vincitrice del concorso pubblico per servizi di scansione in esterno, optando per la realizzazione di una struttura interna (oggi operativa).

A prescindere dalla temporaneità della soluzione in esterno, che di per sé limita i rischi di possibili ripercussioni, tutti gli strumenti di protezione dati a disposizione in grado di evitare spiacevoli situazioni saranno adottati nell'attribuzione del servizio in esterno – nel rispetto dei dettami della Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb) e del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP). Alcune misure (elenco non esaustivo) inserite nel capitolato d'onori e che saranno meglio specificate nei futuri contratti sono le seguenti:

- *l'intero processo di elaborazione dati (backup compresi) dovrà avvenire esclusivamente su territorio svizzero;*
- *misure di sicurezza e infrastrutturali adeguate per escludere accessi non autorizzati ai dati;*
- *collaudo iniziale dell'infrastruttura che verifichi anche l'idoneità del sistema in termini di sicurezza e protezione dati (Audit);*
- *vi sarà la possibilità di accedere per controlli periodici alle strutture utilizzate (Audit);*
- *il personale impiegato dovrà obbligatoriamente sottoscrivere una dichiarazione di rispetto delle norme sulla protezione dei dati e del segreto fiscale e operare esclusivamente in base alle direttive dell'autorità fiscale;*
- *eventuali subappaltatori potranno essere sostituiti solo dopo accordo dell'autorità cantonale;*
- *eliminazione integrale dei dati elettronici nei tempi più brevi possibili, una volta verificato il corretto caricamento sui sistemi interni;*
- *eliminazione fisica dei documenti cartacei appena possibile, nei limiti della legge.*

L'attuale ordinamento giuridico in ambito di appalti pubblici non permette però l'eventuale discriminazione di società con sede svizzera se appartenenti a gruppi con sede estera, come pure l'esclusione di privati a favore di enti pubblici o parastatali.

La possibilità di far capo ad una struttura a gestione interna, sicuramente la più opportuna se consideriamo l'alta sensibilità e confidenzialità dei documenti fiscali, le esigenze di protezione dei dati e quelle d'archiviazione, è vincolata ai tempi di realizzazione del sopracitato progetto "Scan Center Ticino". La DdC, con le sue esigenze e specificità, potrà sicuramente fungere da "settore pilota" nello sviluppo del futuro centro.

Nella scelta del partner esterno in grado di assicurare in tempi brevi l'attivazione di un servizio di scansione di qualità si terrà conto delle elevate esigenze in termini operativi e di sicurezza informatica che il rispetto del segreto fiscale pone. Alla gara d'appalto sono state ammesse solo ditte che possono vantare un'esperienza dimostrabile nella realizzazione e nell'erogazione di servizi comparabili e contratti validi con almeno due clienti svizzeri nell'ambito dell'amministrazione pubblica (di cui uno nell'ambito fiscale).

III. OBIETTIVI

Gli obiettivi principali posti al progetto sono così riassunti:

- *Offrire la possibilità al contribuente (persona fisica) di inoltrare tramite Internet la propria dichiarazione d'imposta, completata dalla (progressiva) possibilità di caricare e trasmettere anche eventuali giustificativi disponibili in formato elettronico o scansionati;*
- *Permettere ai tassatori degli Uffici regionali di tassazione di effettuare un accertamento senza carta grazie alla disponibilità di un sistema informatico esteso a tutti i moduli e di un sistema di gestione elettronica documentale (GED);*
- *Ottimizzare il processo d'accertamento grazie al controllo incrociato automatico dei dati dichiarati dal contribuente con quelli accertati dell'anno precedente e con dati d'altra fonte, in grado di segnalare al tassatore le verifiche opportune e necessarie;*
- *Permettere l'emissione semi-automatica delle decisioni di tassazioni dei casi più semplici;*
- *Far fronte all'aumento degli incarti fiscali riscontrato negli ultimi anni con le risorse a disposizione;*
- *Limitare le esigenze logistiche in termini di spazio e di apparecchiature (Kardex Lektriever) per l'archiviazione degli incarti cartacei presso gli Uffici regionali di tassazione;*
- *Integrare nel sistema di accertamento adeguati strumenti per il controllo dei flussi di lavoro, l'attribuzione degli incarti ai tassatori in base a criteri predefiniti e il controllo della produzione;*
- *Migliorare gli strumenti di previsione dei gettiti fiscali e per la valutazione degli impatti di modifiche legislative grazie alla disponibilità estesa a tutti i dati dichiarati dal contribuente e accertati dall'Ufficio di tassazione;*
- *Mantenere elevata la qualità dei dati di registro con l'interfacciamento al Registro dei contribuenti cantonale (soluzione CSI RegCon).*

IV. MODELLO DI SOLUZIONE

1. Impostazione generale

Il modello di soluzione proposto è influenzato dalla constatazione che i tempi per realizzare il progetto sono ridotti. Soluzioni in quest'ambito e di questa ampiezza sono generalmente realizzate, in base alle esperienze di altre realtà cantonali, a tappe sull'arco di 4-6 anni; il periodo previsto in questo caso è invece limitato a 2-3 anni.

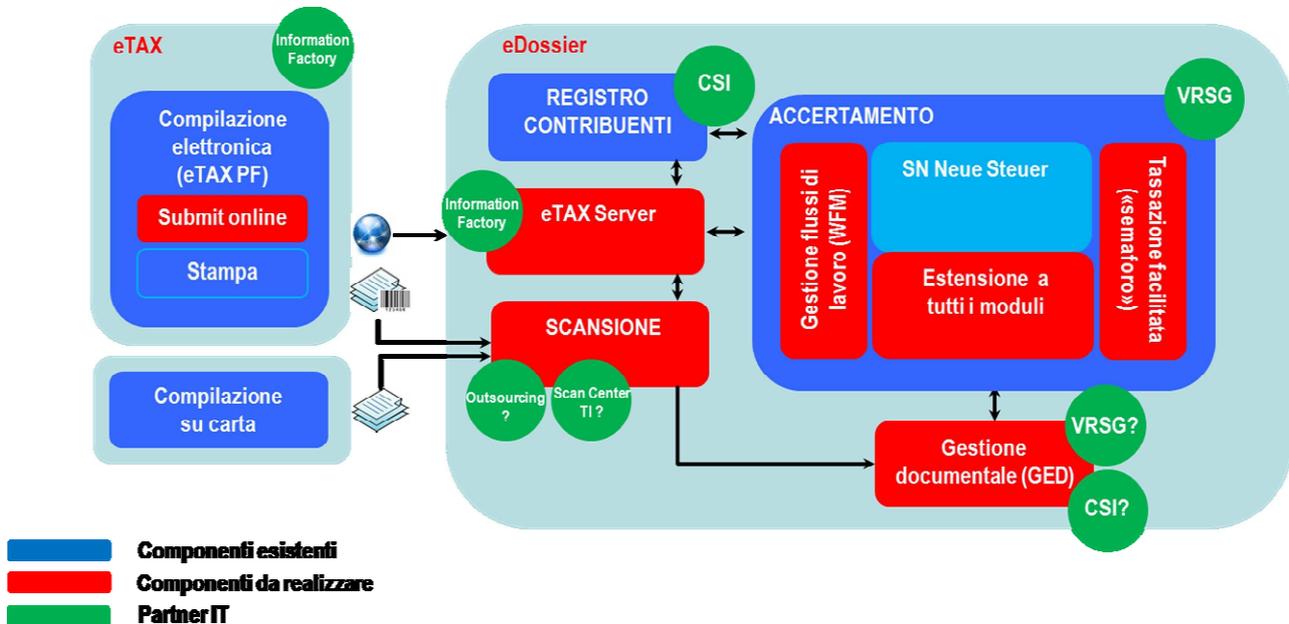
Si è pertanto privilegiata la possibilità di approfittare delle esperienze degli altri Cantoni, optando per lo studio di una possibile soluzione realizzata in modo congiunto dalle attuali tre controparti IT della DdC, così da sfruttare la reciproca conoscenza e il know-how già accumulato nel corso degli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

Le verifiche preliminari hanno dato esito positivo per quanto concerne la possibilità di implementare i moduli necessari ad un accertamento senza carta facendo evolvere significativamente quanto già disponibile – programma "eTAX PF" per la compilazione della dichiarazione d'imposta da parte del contribuente; programma "SN Neue Steuer" per l'accertamento negli UT.

Per il servizio GED le varianti identificate sono due: il modulo offerto dalla VRSG (istallato e gestito sulla sua infrastruttura) oppure una soluzione realizzata dal CSI in base al proprio

standard IBM Filenet. La copertura non è invece assicurata per quanto riguarda le funzionalità di scansione delle dichiarazioni d'imposta (e relativi allegati e giustificativi), servizio non offerto dalle attuali controparti.

L'impostazione generale – in grado di rispondere alle esigenze di un accertamento senza carta – è così riassunta (in blu le componenti già disponibili; in rosso quelle da implementare; in verde i possibili Partner IT):



2. Componenti funzionali

2.1 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.

Il mantenimento della qualità dati a livello di registro dei contribuenti è assicurato con un interfacciamento alla soluzione di registro centrale CSI “RegCon”.

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

Per la gestione dell'accesso al sistema e dei dati trasmessi via Internet, sarà necessario prevedere l'installazione di un'adeguata infrastruttura securizzata (eTAX Server). La competenza sarà affidata al CSI.

Il supporto al contribuente sarà ampliato: per le questioni fiscali rimarranno a disposizione gli Uffici regionali di tassazione, mentre che per gli aspetti tecnici e operativi sarà attivata una linea telefonica dedicata e un indirizzo e-mail specifico.

2.2 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.

Sarà necessario far evolvere significativamente la soluzione verso una gestione di tutti i dati dichiarati, e non solo, come ora, di quelli del modulo principale, come pure completarla con moduli supplementari per la gestione dei flussi di lavoro e per un confronto automatico con i dati dell’anno fiscale -1.

Il sistema dovrà inoltre essere in grado di interagire convenientemente con il sistema GED, così che la copia originale digitalizzata della dichiarazione d’imposta trasmessa dal contribuente, i moduli supplementari e i relativi giustificativi siano visionabili da parte del tassatore. Particolare attenzione dovrà essere posta agli aspetti di ergonomia del lavoro: l’accesso alla GED dovrà essere semplice, veloce e ergonomicamente adeguato. È pure prevista l’implementazione di un nuovo modulo in grado di gestire automaticamente i flussi di lavoro, già in produzione dal 1.1.2015 presso il Canton S. Gallo (progetto “eDesk”). Esso prevede nuove possibilità per la gestione dell’attribuzione degli incarti ai tassatori, per il controllo della produzione e per l’impostazione di criteri d’accertamento differenti rispetto a quelli oggi utilizzati.

L’implementazione di un nuovo Regelwerk, in grado di eseguire confronti automatici tra i dati dichiarati e i dati accertati nell’anno precedente (se disponibili), permetterà un accertamento più selettivo e basato maggiormente sull’analisi del rischio (*vedi Capitolo II; punto 4.1*). È questo uno degli elementi fondamentali di razionalizzazione dei processi di lavoro.

Oltre al processo di accertamento basato sul rischio, vi è un’ulteriore strumento che facilita l’accertamento dei cosiddetti “casi semplici”: il Canton S. Gallo ha fissato come obiettivo il raggiungimento progressivo di una quota del 10% dei casi che, dopo i controlli incrociati, potranno essere potenzialmente considerati “a basso rischio” e la cui decisione di tassazione potrà essere emessa in modo semi-automatico (*vedi Capitolo II; punto 4.1*).

Oltre alla predetta possibilità di accertamento semi-automatico, il potenziale maggiore di razionalizzazione risiede nell’ottimizzare la verifica di quegli incarti che presentano solo un numero modesto di informazioni che si discostano dai dati dichiarati dal contribuente. L’identificazione e il controllo puntuale e celere di questi dati è uno dei fattori centrali di razionalizzazione del processo di accertamento.

Anche in questo caso, il mantenimento della qualità dati a livello di registro dei contribuenti è assicurato con un interfacciamento alla soluzione di registro centrale CSI “RegCon”.

2.3 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.

2.4 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.

Pur tenendo conto dell'elevato numero di contribuenti che utilizzano oggi il programma eTAX, anche nell'ipotesi che tutti passino, una volta disponibile, ad una trasmissione via Internet – l'esperienza in altre realtà cantonali indica che ciò non è affatto scontato – rimane pur sempre un buon 50% dei contribuenti (oltre 100'000) che ancora invia la propria dichiarazione d'imposta su carta.

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.

Lo spostamento della data di disponibilità del nuovo stabile di Lugano permette di rinunciare alla cosiddetta fase iniziale di "post-scansione" – la scansione delle dichiarazioni d'imposta 2015 degli UT di Lugano una volta effettuato l'accertamento –, che era stata prospettata per supplire all'impossibilità di trasferire tutte le dichiarazioni cartacee presso il nuovo stabile. Questa rinuncia comporterà anche una riduzione dei costi legati alla scansione stimata a circa franchi 800'000.-.

Gli approfondimenti interni – DdC, UT, CSI, specialisti esterni (AWK Group di Zurigo) – hanno portato al convincimento che il servizio di scansione debba essere concepito e impostato in modo da poter operare con modalità di "pre-scansione" (scansione preliminare all'accertamento), includendo un servizio d'archiviazione finale per un tempo ancora da definire. Solo così è infatti possibile impostare un accertamento senza carta, e sfruttare appieno le potenzialità offerte dai sistemi di eDossier.

3. Misure legislative e organizzative

La realizzazione delle componenti funzionali sopraindicate, in particolare il loro dimensionamento ed i conseguenti costi, può essere influenzata anche in misura importante da misure legislative e organizzative accompagnatorie che la DdC intende approfondire nella fase di concezione del presente progetto.

Si tratta in particolare dei seguenti aspetti:

3.1 Deroga all'obbligo della conservazione dell'originale cartaceo

Al momento attuale, gli incarti sono conservati per almeno 10 anni, e poi eliminati. La possibilità di ridurre il tempo di conservazione o di provvedere alla distruzione fisica successiva alla scansione avrebbe importanti ripercussioni – in positivo – sul fabbisogno complessivo di spazi d'archiviazione.

L'obiettivo a tendere, considerato l'elevato potenziale di risparmio in gioco, è quindi quello di conservare la minor quantità possibile di documenti.

Si segnalano a proposito recenti iniziative che vanno nella direzione del non mantenimento dell'originale cartaceo, esperienze che il Consiglio di Stato intende approfondire e perseguire allo scopo di rinunciare ai supporti cartacei. Citiamo ad esempio le Amministrazioni fiscali del Canton Turgovia e Basilea città che, una volta che le dichiarazioni d'imposta sono state digitalizzate – con *firma elettronica* che ne assicura la conformità e la non modificabilità rispetto all'originale cartaceo – e salvaguardate (backup), provvedono alla loro distruzione fisica.

3.2 Riduzione e/o rinuncia all'invio di giustificativi

L'obiettivo è anche quello di ridurre il numero dei giustificativi richiesti, così da limitare al massimo l'onere di digitalizzazione e in questo senso la DdC dovrà effettuare i necessari approfondimenti, in particolare di natura giuridica, entro la fine del progetto. Iniziative positive in quest'ambito si segnalano già in diverse realtà cantonali, tra le quali citiamo il Canton Vaud, che prevede che i giustificativi siano conservati presso il contribuente e presentati solo su richiesta esplicita da parte dell'autorità fiscale.

Questa misura, analoga per effetti alla possibilità per gli utilizzatori del programma "eTax PF" di allegare direttamente documenti digitali e che rientra come indicato negli obiettivi del progetto, potrà incidere, una volta costituita una base documentale iniziale sufficientemente completa, in maniera decisiva sugli elevati costi determinati dalla scansione, riducendo drasticamente il numero di documenti cartacei da trattare.

3.3 Trasmissione dei certificati di salario da parte dei datori di lavoro

La riduzione dell'invio dei giustificativi (vedi punto precedente) è spesso facilitata dalla possibilità di effettuare controlli incrociati il più possibile automatici con dati provenienti da altra fonte. Allo stato attuale, 10 Cantoni prevedono nel loro ordinamento legislativo l'obbligatorietà, per i datori di lavoro, di trasmettere all'autorità fiscale una copia elettronica – in base ad uno standard predefinito fissato da Swissdec, associazione della quale anche la SSK/CSI è membro attivo – dei certificati di salario dei propri dipendenti.

Considerato che la rete d'interscambio dati che permette ai datori di lavoro di trasmettere i certificati di salario è già operativa dal 2014 nel nostro Cantone nella trasmissione dei conteggi mensili per l'imposta alla fonte (oltre ad altri documenti provenienti dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) e da altre autorità fiscali cantonali), l'intenzione è quella di inserire anche nel nostro ordinamento giuridico questo obbligo. Dopo gli approfondimenti del caso, il Consiglio di Stato sottoporrà le necessarie basi legali al Parlamento.

3.4 Estratto bancario a fini fiscali elettronico

L'AFC mette da tempo a disposizione dei contribuenti, su Internet, il servizio "ICTax", che fornisce i valori fiscali aggiornati dei titoli ed i relativi dividendi fiscalmente imponibili. Questa offerta è stata completata, dal 2014, con un web Services specifico, che può essere richiamato dai programmi "eTAX" e da quelli utilizzati dalle autorità fiscali per l'accertamento.

L'offerta sarà prossimamente completata dalla messa a disposizione, da parte delle banche, di un estratto bancario elettronico standardizzato, che potrà essere trasmesso in allegato alla propria dichiarazione d'imposta. È prevista una versione interamente elettronica, da caricare direttamente nel programma "eTAX" del proprio cantone, come pure una versione cartacea, provvista di un codice a barre specifico, che potrà così essere ripreso in automatico, tramite pistola scanner, nei sistemi cantonali d'accertamento.

L'iniziativa, coordinata dalla SSK/CSI, ha riscosso un forte interesse da parte di molti istituti bancari, in particolare da quelli di grosse dimensioni (UBS, Credit Suisse, banche cantonali, banche Raiffeisen).

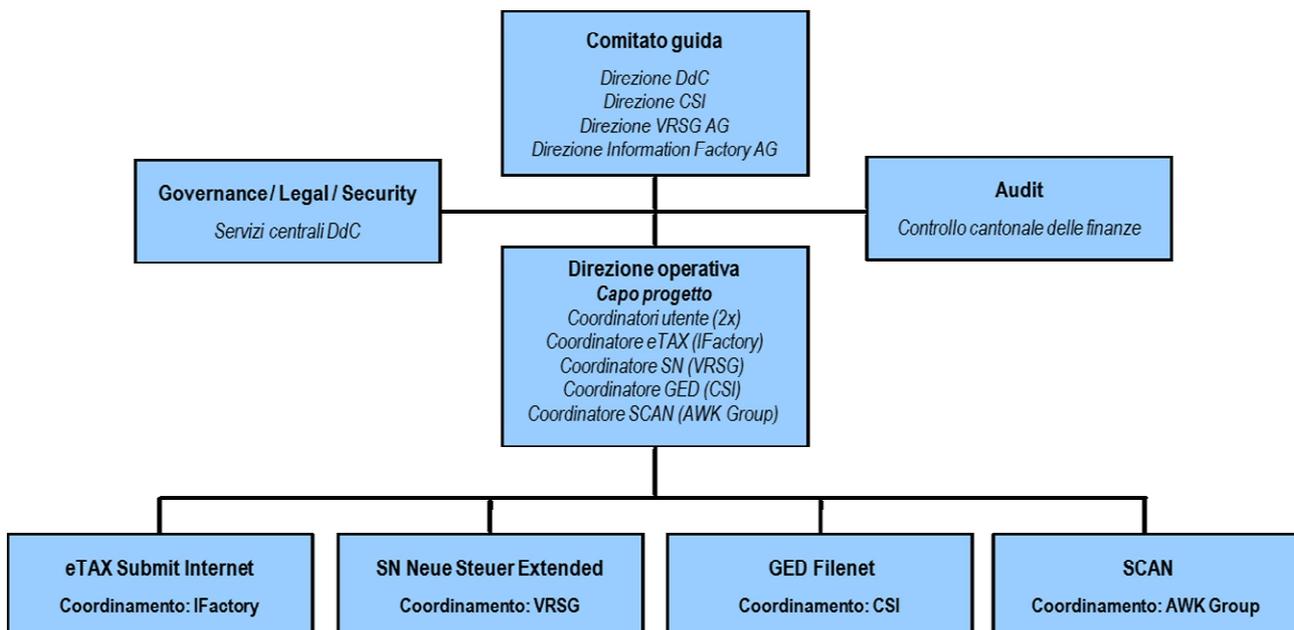
3.5 Sicurezza informatica

La messa a disposizione, rispetto ad oggi, di un numero notevolmente superiore di documenti e informazioni protetti da segreto fiscale, fruibili quasi istantaneamente e slegato da una precisa ubicazione fisica, esige un'ulteriore riflessione sulla politica di sicurezza informatica da applicare.

L'accesso ai documenti del dossier elettronico da parte di servizi interni o esterni sarà oggetto di attenta analisi, così da conciliare al meglio le esigenze operative con quelle dettate dal rispetto del segreto fiscale.

4. Organizzazione e tempi

La direzione strategica del progetto è affidata ad un comitato guida con le direzioni della DdC (committente), del CSI (partner IT interno), della VRSG S. Gallo e dell'Information Factory Zurigo (partner IT esterni). L'organizzazione di progetto prevede poi una Direzione operativa, coordinata da un capoprogetto assunto presso il CSI da marzo 2015, e con i rappresentanti degli utenti e dei fornitori coinvolti nel progetto.



Il progetto è suddiviso in quattro sottoprogetti principali, il cui coordinamento è assicurato in linea di principio dal Partner IT di riferimento: Information Factory per il sottoprogetto “eTAX Submit Internet”, VRSG per il sottoprogetto “SN Neue Steuer Extended” e CSI per il sottoprogetto “GED Filenet”.

Per il sottoprogetto “SCAN”, considerata l'assenza di risorse disponibili presso il CSI e la sua priorità nel progetto, il coordinamento è assicurato – tramite mandato esterno – dalla società AWK Group di Zurigo, società di consulenza in ambito informatico che già ha accompagnato i Cantoni TG, ZH e ZG in progetti analoghi.

A supporto del Comitato guida, ma anche della Direzione operativa, è previsto un gruppo ridotto che si occupa della Governance del progetto, degli approfondimenti legislativi e di quelli riguardanti la sicurezza. La verifica indipendente del progetto, così come previsto dal modello di organizzazione di progetto dell'Amministrazione⁷, è assicurata dal Controllo cantonale delle finanze, che opererà – come sua consuetudine – con Audit pianificati.

Come già detto nella parte introduttiva, al progetto è stata data massima priorità, in particolare per quanto riguarda la messa a disposizione delle risorse interne. Non sono pertanto escluse ripercussioni sulla pianificazione generale dei progetti DdC in corso.

Il piano di lavoro, aggiornato dopo lo spostamento dei tempi previsti per il trasferimento degli Uffici di tassazione di Lugano presso il nuovo stabile, conferma gli UT di Lugano nel ruolo pilota, con un'entrata in produzione della soluzione a partire da inizio 2017, mentre gli altri UT seguiranno l'anno successivo.

La possibilità per i contribuenti d'inoltrare i dati della propria dichiarazione d'imposta tramite Internet è prevista a partire dal 2017, mentre il passaggio del servizio di scansione in esterno allo "Scan Center Ticino" non potrà essere realizzato prima del 2020/21, una volta completati gli interventi infrastrutturali e logistici. Il partner esterno incaricato del servizio di scansione sarà contrattualmente tenuto alla collaborazione e alla transizione delle operazioni al CSI.

Qui sotto sono indicati i termini generali del progetto:

COMPONENTI	Periodo fiscale	In produzione dal
Modulo "eTAX PF"		
Trasmissione dichiarazione via Internet	2016	01.02.2017
Modulo "SN Neue Steuer"		
Estensione a tutti i moduli	2016	01.03.2017
Gestione flussi di lavoro	2016	01.03.2017
Regelwerk per la tassazione facilitata	2016	01.03.2017
Modulo "GED"		
Soluzione GED CSI Filenet	2016	01.03.2017
Modulo "SCAN"		
"pre-scansione" dichiarazioni 2016 (in Outsourcing; solo UT Lugano)	2016	01.03.2017
"pre-scansione" dichiarazioni 2017-2018/19 (in Outsourcing; tutti gli UT)	2017-2018/19	01.03.2018
Passaggio a "Scan Center Ticino" (progetto CSI)	2019/20	01.03.2020/21

In considerazione dei tempi ristretti previsti, il Consiglio di Stato ha deciso l'inizio dei lavori preparatori al progetto a partire da gennaio 2015. Tutti i gruppi di lavoro previsti sono operativi.

Per quanto riguarda i sottoprogetti "eTAX", "SN Neue Steuer" e "GED", si sono completate le verifiche preliminari per determinare i contenuti, il quadro finanziario e le necessità di risorse necessari alla realizzazione del progetto, inseriti nel presente Messaggio.

⁷ Vedi RG 521 del 10 febbraio 2004

Per quanto riguarda il sottoprogetto "SCAN", considerato l'impegno finanziario previsto, che richiede un'aggiudicazione tramite concorso pubblico, si è proceduto con massima priorità alla preparazione del Capitolato d'oneri. Per dare continuità al progetto e per mantenere i tempi di realizzazione previsti, è auspicato che l'iter parlamentare per la concessione dei crediti possa concludersi ancora nel 2015.

V. CONSEQUENZE FINANZIARIE PER LA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

1. Investimenti

I costi per la realizzazione del progetto, calcolati in base alle offerte presentate dai fornitori esterni e dal CSI, sono così riassunti:

COMPONENTI	Investimenti 2015-2017 [fr.]
Modulo "eTAX PF"	
Analisi preliminare	59'295
Adeguamenti eTAX contribuenti	178'416
Licenze eTAX Server	43'200
Adeguamenti eTAX Server	365'213
Gestione sottoprogetto	208'613
Test e introduzione	Compresi
Documentazione e formazione	Comprese
TOTALE	854'737
Modulo "SN Neue Steuer"	
Analisi preliminare	110'005
Licenze soluzioni standard	1'011'906
Adeguamenti e personalizzazioni	953'921
Gestione sottoprogetto	259'200
Test e introduzione	212'544
Documentazione e formazione	226'152
TOTALE	2'773'728
Modulo "SCAN"	
Gestione sottoprogetto	123'703
TOTALE	123'703
Infrastruttura CSI	
UT: PC (doppio schermo); Scanner multifunzionali	0
eTAX Server: HW Fault Tolerant	403'788
eTAX Server: Licenze SW di base	384'480
GED: licenze Filenet	105'948
TOTALE	894'216
TOTALE	4'646'384
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

COMPONENTI	Investimenti 2015-2017 [fr.]
Personale ausiliario (2.0 unità al 50% per 3 anni)	300'000
TOTALE (personale)	750'000
TOTALE INVESTIMENTI	5'861'022

Rileviamo che nel totale di spesa qui indicato sono compresi circa 190'000.-- franchi di costi già assunti per attività necessarie alla presentazione del messaggio; al riguardo ricordiamo che il regolamento della legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato all'art. 13 cpv. 1 consente al Consiglio di Stato di anticipare spese per al massimo 200'000.-- franchi allo scopo di definire gli elementi per la richiesta del credito di progettazione o di realizzazione di un'opera. Queste spese saranno ratificate dal Parlamento in quanto integrate nella richiesta di credito oggetto del presente messaggio.

Per quanto riguarda le estensioni dei moduli "eTAX PF" e "SN Neue Steuer", seppur siano ampiamente superati i limiti fissati nell'ambito della LCPubb e dal CIAP per procedere ad un'aggiudicazione diretta, si è ritenuto applicabile l'art. 13 cpv. 1 lett b) LCPubb: trattandosi di estensioni di soluzioni già in produzione presso la nostra realtà, un unico offerente – gli attuali fornitori Information Factory e VRSG – entra in linea di conto, ed è pertanto possibile procedere con un'aggiudicazione diretta.

Per il servizio di scansione, considerata la necessità di prevedere un periodo transitorio di alcuni anni (indicativamente dal 2017 al 2019/20) durante il quale il servizio sarà esternalizzato – in attesa del passaggio del servizio allo "Scan Center Ticino" – e l'importante impegno finanziario presunto, si è ritenuto opportuno procedere mediante concorso pubblico. Trattandosi di una prestazione ricorrente da parte di fornitori specializzati che già operano in quest'ambito specifico, gli impatti finanziari sono esposti al capitolo VI.

Nell'importo sopraindicato sono inclusi i costi per il personale supplementare necessario alla realizzazione del progetto, costi che sono integrati nel credito di investimento richiesto.

Di principio e nel limite del possibile s'intende operare con personale interno. Nei differenti gruppi di lavoro, oltre al personale dei fornitori esterni, sono coinvolti – a tempo parziale – 22 collaboratori della DdC e 3 specialisti del CSI.

In considerazione dell'impegno necessario per la conduzione ed il coordinamento di un progetto di questa ampiezza e portata, constatata l'assenza di collaboratori interni con la disponibilità necessaria, si è proceduto all'assunzione a titolo temporaneo – per la durata del progetto (2015-2017) – di un'unità supplementare (capo progetto da marzo 2015). L'unità è stata formalmente impiegata presso il CSI.

Il CSI, in considerazione del sovrapporsi di questo progetto ad altre importanti iniziative a favore del settore fiscale, non dispone al momento di tutte le risorse necessarie al progetto. A titolo cautelativo e solo in caso di comprovata necessità, nel caso in cui non fosse possibile liberare sufficienti risorse interne e per ovviare a sempre possibili imprevisti, si propone l'assunzione, sempre *a titolo temporaneo e per la durata del progetto* di 2.0 unità supplementari (grado d'occupazione: 50%) con profilo di analista-programmatore.

VI. CONSEGUENZE FINANZIARIE SULLA GESTIONE CORRENTE

1. Costi

L'importante coinvolgimento di Partner IT esterni – VRSG S. Gallo; Information Factory Zurigo; servizio di scansione in esterno per un periodo transitorio – come pure le accresciute esigenze in termini di disponibilità e di sicurezza poste all'infrastruttura messa a disposizione e gestita dal CSI, non possono che comportare spese supplementari per l'erogazione produttiva a regime dei servizi previsti, a carico della gestione corrente, che per trasparenza e per i valori numerici in gioco riteniamo opportuno qui indicare.

In base agli elementi attualmente conosciuti, le spese supplementari a carico della gestione corrente possono essere così stimate:

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

Per quanto riguarda i costi per il servizio di scansione – voce che incide in maniera preponderante sui costi complessivi – considerato che la valutazione delle offerte presentate nell'ambito del relativo concorso pubblico è ancora in corso, è indicato il valore di riferimento attuale applicato per servizi analoghi (8.-- franchi a dossier trattato). **Questo valore è considerato come limite superiore.**

A medio termine, riteniamo che gli importanti oneri derivanti dalla scansione dei documenti su carta possano essere ridotti in misura graduale, sino a raggiungere circa un 30% di risparmio pari a circa franchi 600'000.--. In effetti, tanto più il sistema di inoltro elettronico delle dichiarazioni fiscali avrà successo, tanto meno costi avremo derivanti dalla scansione di documenti cartacei. A tale proposito, osserviamo come nei Cantoni ove l'inoltro della dichiarazione on-line è già una realtà, si assiste a un graduale ma costante aumento della percentuale di contribuenti che utilizzano questo servizio. Se aggiungiamo le altre misure già previste nel presente progetto – riduzione progressiva o rinuncia alla presentazione dei giustificativi, estensione della disponibilità di giustificativi elettronici standardizzati, trasmissione diretta da parte dei datori di lavoro dei certificati di salario dei dipendenti – l'obiettivo di riduzione dei costi appare realistico.

La rinuncia alla "post-scansione" delle dichiarazioni d'imposta 2015 degli UT di Lugano – conseguenza dello spostamento dei tempi previsti per il trasloco nella nuova sede – ha inoltre permesso di evitare costi supplementari, a carico della gestione corrente 2016, di circa franchi 800'000.--.

2. Benefici

Per quanto concerne i **benefici**, l'implementazione di una soluzione di eDossier – così emerge dai risultati ottenuti in altre realtà cantonali - permette in generale di ottenere importanti risultati in due ambiti: la diminuzione delle esigenze in termini di spazi e l'accresciuta efficienza del processo di lavoro.

Gli archivi sono oggi previsti direttamente nelle sedi degli UT, così che possano essere disponibili per i tassatori in fase d'accertamento. Se consideriamo che 250'000 dichiarazioni d'imposta rappresentano pur sempre una "piccola montagna" di 3'500 metri, è facile immaginare che gli spazi necessari alla loro conservazione siano importanti e – considerata l'ubicazione centrale degli uffici – costosi in termini logistici. Secondo le valutazioni della Sezione della logistica, la rinuncia alla realizzazione di un archivio ai piani e la possibilità di sostituirlo con un archivio passivo nel piano sottoterra, permette di contenere la spesa di circa 300'000.-- franchi (600'000.-- franchi di minore spesa per gli archivi ai piani, compensati in parte da maggiori costi per circa 300'000.-- franchi per l'archivio nel piano interrato).

La disponibilità dei medesimi documenti in un archivio elettronico permetterebbe la loro delocalizzazione in aree meno pregiate (e costose), e la semplificazione della loro gestione. La problematica della conservazione verrà naturalmente a decadere per tutti gli UT al momento in cui sarà possibile procedere alla loro distruzione dopo digitalizzazione. Ciò significherebbe diminuire in maniera importante i costi derivanti dagli affitti e spese destinati agli archivi, i quali ammontano attualmente a franchi 550'000.-- annuali.

In termini di razionalizzazione dei processi di lavoro, l'obiettivo finale rimane quello di una diminuzione del tempo necessario per l'accertamento accelerando l'evasione dei casi semplici o che non presentano particolari problemi o rischi fiscali, e aumentando invece il tempo da poter destinare all'accertamento dei casi complessi e con alto potenziale fiscale. Tale razionalizzazione, nelle sue diverse componenti, dovrà essere consolidata, affinata e tarata sulla realtà ticinese prima di poter raggiungere il suo massimo potenziale. Difficile pertanto valutarne ora i benefici in termini finanziari. Si rileva comunque che considerato il volume di entrate generate dal settore delle persone fisiche – 965 milioni di franchi previsti a piano finanziario nel 2017 – sarebbe sufficiente un incremento dello 0.3% per ottenere

maggiori entrate di quasi 2.9 milioni di franchi per il Cantone (e di riflesso di 2.3 milioni di franchi per i Comuni).

Sostanziali risparmi e maggiori entrate sono certamente attesi grazie ai seguenti elementi:

- *l'accesso elettronico diretto all'incarto e alle informazioni ad esso correlato, permette un miglioramento della tempestività e della qualità del supporto al contribuente in caso di domande;*
- *tale accesso elettronico diretto permette inoltre al tassatore di evitare di dover recuperare l'incarto cartaceo, con corrispondente risparmio di tempo. Solo gli incarti più voluminosi e complessi necessiteranno verosimilmente di essere consultati anche in versione cartacea*
- *l'ampia disponibilità di dati strutturati ottenuti in modo automatico permette l'implementazione di controlli incrociati in grado di segnalare al tassatore, in modo puntuale e mirato, eventuali incongruenze o aspetti da verificare. Sarà così possibile accelerare i tempi d'evasione delle pratiche fiscali e approfondire quelle interessanti in termini fiscali. Tale fattore è uno dei più importanti anche nell'ottica di poter colmare i ritardi nell'evasione delle pratiche accumulatisi in alcuni degli UT toccati dal progetto;*
- *analisi congiunte, che richiedono il coinvolgimento di più unità amministrative, potranno essere affrontate in modo più efficace e veloce;*
- *le richieste d'informazioni provenienti dall'estero – con le quali saremo sicuramente confrontati negli anni a venire – potranno essere analizzate centralmente da personale specializzato;*
- *la gestione del rientro delle dichiarazioni d'imposta presso lo "Scan Center" permette di diminuire l'onere a carico delle Cancellerie degli UT. Al momento in cui sarà realizzato lo "Scan Center Ticino", a gestione CSI, la DdC potrà contribuire anche in termini di risorse alla sua operatività;*
- *le Cancellerie UT saranno anche scaricate dai lavori di movimentazione e manutenzione degli incarti cartacei. Inizialmente gli incarti voluminosi continueranno ad essere gestiti anche su supporto cartaceo, ma non è esclusa – questa è la tendenza riscontrata negli altri Cantoni – una loro progressiva ulteriore diminuzione;*
- *la messa a disposizione di un ambiente di lavoro moderno può rappresentare un fattore motivante per le nuove generazioni di tassatori. Attenzione particolare dovrà essere prestata per contro alle precedenti generazioni (Change Management).*

L'estensione del programma "eTAX PF" ad un invio tramite Internet dei dati della dichiarazione d'imposta, oltre naturalmente a facilitare il compito del contribuente, dovrà permettere un aumento marcato del suo utilizzo. A medio termine è possibile ipotizzare un aumento del 20-30%, così da assestarci ad un tasso di utilizzo complessivo del 70-80%. Ciò andrebbe a tutto vantaggio della qualità dei dati (e di conseguenza dell'accertamento) e dei costi di digitalizzazione, che stimiamo possano diminuire gradualmente fino a raggiungere circa il 30% per un importo pari a circa 600'000.--.

L'accelerazione dei tempi d'evasione dovrebbe permettere, come già detto, di recuperare i ritardi accumulati e di migliorare ulteriormente la qualità dell'accertamento. Il costante aumento dei casi, non bilanciato da un corrispondente aumento delle risorse, ha infatti influenzato il processo di accertamento. Negli ultimi 10 anni il numero di contribuenti persone fisiche è progredito dell'1% annuo (ca 2'000-3'000 incarti in più all'anno), mentre le risorse disponibili – poco meno di 200 collaboratori per l'evasione di ca. 250'000 decisioni di tassazione – sono rimaste praticamente costanti. Questa tendenza all'aumento degli incarti fiscali è confermata anche per il futuro prossimo. Oltre alla

naturale evoluzione demografica, importanti cantieri legislativi aperti potrebbero portare a un'ulteriore lievitazione del numero degli incarti: la revisione (attualmente in corso a livello federale) dell'imposizione alla fonte dei redditi da attività lucrativa, ad esempio, potrebbe avere come conseguenza un aumento del numero di contribuenti da accertare ogni anno di oltre 30'000 casi.

Parallelamente si è assistito a un forte incremento della complessità delle pratiche da trattare – conseguenza delle modifiche legislative intervenute in campo nazionale, spesso legate al contesto internazionale – che richiede, oltre a maggiori competenze, anche la necessaria disponibilità di tempo.

Se da un lato, negli ultimi dieci anni, si è assistito ad un “risparmio” di risorse, evitando di incrementare il numero di tassatori malgrado il costante aumento dei contribuenti, come già indicato nel capitolo introduttivo, dall'altro lato questo costante aumento del numero e della complessità degli incarti fiscali necessita ora di soluzioni informatiche efficienti e performanti, contenendo il più possibile l'aumento di risorse da impiegare.

Il recupero d'efficienza e d'efficacia ottenuto dall'uso dei nuovi strumenti informatici sarà monitorato attentamente e con continuità, anche con il supporto di periodiche perizie organizzative, così da poterne tener conto – se del caso rinunciando alla sostituzione – in caso di pensionamenti o partenze.

VII. CONSEGUENZE SUL PERSONALE

Per quanto riguarda le conseguenze sul personale per la realizzazione del progetto, già indicate per una lettura più fluida al Capitolo V., è previsto di far capo transitoriamente, ossia per la durata del progetto, a delle risorse esterne da destinare al CSI, equivalenti a 2 unità al 100% per un costo complessivo sull'intero periodo (tre anni) di 750'000.-- franchi. I relativi oneri, rappresentando dei costi per prestazioni inerenti al solo progetto in esame svolte internamente dall'Amministrazione (in alternativa all'attribuzione di mandati esterni), sono registrati nel conto degli investimenti.

VIII. CONSEGUENZE PER I COMUNI

L'auspicata maggiore celerità nell'evasione delle pratiche fiscali non potrà che portare benefici indiretti anche per i Comuni, che potranno di conseguenza procedere all'incasso delle imposte comunali di loro competenza in tempi ridotti.

Un accertamento più mirato ai casi complessi e con alto potenziale fiscale avrà positive ricadute anche sui gettiti dell'imposta comunale. A prescindere dalla difficoltà a valutarne gli effetti in termini finanziari, un incremento anche solo dello 0.3% del gettito d'imposta cantonale delle persone fisiche porterebbe a maggiori entrate per i Comuni di 2.3 milioni di franchi.

In sede di preventivo, la disponibilità di dati più aggiornati permetterà una previsione dei gettiti futuri più precisa, rispondendo così in maniera più tempestiva alle esigenze di una moderna gestione finanziaria a livello comunale.

Non sono previste ulteriori conseguenze sui Comuni.

IX. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

La progettazione e la realizzazione di una soluzione di eDossier per i servizi della DdC, oggetto del presente Messaggio, per un importo di franchi 5'861'022.-- è prevista nel (PFI) Piano finanziario degli investimenti 2016-2019 al settore 11 "Amministrazione generale", posizione 114 980 1 "Progetto FiscoNEW, 1a fase" e collegata agli elementi RIN 100790 ("FiscoNEW: Dossier elettronico integrale") e RIN 100791 ("FiscoNEW: emissione automatica decisioni di tassazione").

Gli oneri supplementari per la gestione corrente saranno inseriti, per quanto riguarda i moduli "eTAX" e "SN Neue Steuer", nei preventivi annuali della DdC, mentre per quanto concerne i costi per la gestione del servizio di scansione e dell'infrastruttura, in quelli del CSI.

Lo stanziamento del credito proposto con l'allegato decreto legislativo richiede l'approvazione da parte della maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio (cfr. art. 5 cpv. 3 Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato del 20 gennaio 1986).

X. CONCLUSIONI

Il presente messaggio persegue degli obiettivi certamente ambiziosi ma realizzabili. Il progetto risulta essere ben avviato e adeguatamente organizzato.

Rammentiamo alcuni dei benefici più rilevanti derivanti dal progetto:

- accresciuta efficienza nei processi di lavoro e recupero dei ritardi
- accresciuta efficienza nei sistemi di controllo interni
- accresciuta efficienza nei servizi ai contribuenti
- diminuzione a medio termine delle esigenze e relativi costi di logistica
- diminuzione a medio termine dei costi di scansione (riduzione degli allegati);
- contenimento delle risorse a fronte del continuo aumento dei contribuenti.

Con questo progetto – unito alle iniziative in corso già sottoposte all'attenzione parlamentare - si compie un passo importante verso il completamento del processo di rinnovamento degli strumenti informatici a disposizione dell'autorità fiscale. Vi saranno ancora alcuni passi da compiere – pensiamo qui al tema delle imposte alla fonte e a quello delle procedure speciali, al sistema statistico e di simulazione, all'estensione della soluzione "Esazione" per l'incasso di altri tributi fiscali, allo sportello e-Gov a disposizione del contribuente – ma, una volta conclusi i progetti già in corso, sarà possibile operare con un parco applicativo rinnovato e all'altezza delle moderne esigenze operative.

Questo progetto è anche un importante segnale che attesta la volontà di rinnovamento dei servizi dello Stato, con un'offerta indirizzata ai cittadini-contribuenti innovativa e adeguata ai tempi e con impatti duraturi sui processi di lavoro dell'autorità fiscale.

Visto quanto precede, il Consiglio di Stato invita il 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, N. Gobbi

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente la richiesta di stanziamento di un credito d'investimento di fr. 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")

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 21 ottobre 2015 n. 7132 del Consiglio di Stato;

d e c r e t a :

Articolo 1

È stanziato un credito d'investimento di fr. 5'861'022.- per la realizzazione di una soluzione informatica d'incarto elettronico a supporto degli Uffici regionali di tassazione delle persone fisiche per l'accertamento delle dichiarazioni d'imposta.

Articolo 2

Il credito di cui all'art. 1 è così suddiviso:

- fr. 5'111'022.- nel conto degli investimenti del Dipartimento delle finanze e dell'economia, Divisione delle contribuzioni;
- fr. 750'000.- nel conto degli investimenti del Dipartimento delle finanze e dell'economia, Centro sistemi informativi.

Articolo 3

¹Il Consiglio di Stato è autorizzato a stipulare i contratti necessari per la licenza, il supporto e la manutenzione del programma "SN Neue Steuer" con la ditta VRSG AG di San Gallo.

²Il Consiglio di Stato è autorizzato a stipulare i contratti necessari per la licenza, il supporto e la manutenzione dei programmi "eTAX PF" e "eTAX Server" con la ditta Information Factory di Zurigo.

³Il Consiglio di Stato è autorizzato a procedere all'aggiudicazione del concorso pubblico per un servizio di scansione in esterno delle dichiarazioni d'imposta per la Divisione delle contribuzioni.

⁴La spesa annua per l'esercizio produttivo dei programmi "SN Neue Steuer", "eTAX PF" e "eTAX Server" a partire dal 2017, valutata a fr. 1'333'521.-, sarà iscritta al conto di gestione corrente della Divisione delle contribuzioni.

⁵La spesa annua per il servizio di scansione in esterno, valutata a fr. 800'000.- per il 2017 e a fr. 2'000'000.- a partire dal 2018, sarà iscritta al conto di gestione corrente del Centro sistemi informativi.

Articolo 4

Il Consiglio di Stato riferirà entro la fine di ogni anno al Gran Consiglio sull'andamento e le conseguenze finanziarie e sul personale dell'implementazione del progetto per il quale è stato stanziato il credito di cui all'art. 1..

Articolo 5

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.