



Dipartimento
delle Finanze

Commissione Parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe Tributaria

Audizione del Direttore Generale delle Finanze

Prof. Fabrizia Lapecorella

Roma , 26 marzo 2014

Con l'intervento di oggi intendo puntualizzare alcuni elementi di approfondimento che ho già rappresentato nel corso dell'ultimo intervento sul Sistema informativo della Fiscalità (SIF), in particolare illustrando le criticità da affrontare nel progetto per il nuovo disegno dell'informatica nella Pubblica Amministrazione.

Nel corso della audizione di mercoledì 19 marzo ho chiarito che al fine di rendere interoperabili banche dati diverse occorre standardizzarne i processi rappresentativi ed operativi: **la mera installazione di banche dati su un' unica piattaforma tecnologica non è di per sé sufficiente a garantire una circolarità delle informazioni se non si pongono in atto strategie architetturali e standard di rappresentazione comuni.**

Ho illustrato come il SIF è nato come sistema tecnologico integrato e pur tuttavia si è sviluppato nel tempo come insieme di "isole informatiche", per il cui superamento sono stati necessari interventi non meramente tecnologici, ma consistenti nella definizione di standard, metodologie e regole di governance .

Riprendendo questo tema vorrei puntualizzare come non possa oggi opporsi alla piena integrazione delle banche dati pubbliche alcun vincolo fisico o tecnologico, ma esclusivamente un vincolo normativo.

In altri termini ciò che si vuol sostenere è che dal punto di vista tecnologico è ben possibile far condividere un'unica infrastruttura tecnologica dedicata ad un servizio specifico tra le pubbliche amministrazioni, ovvero istituire un'unica architettura informativa costituita dalle banche dati integrate delle singole amministrazioni.

Occorre solo imporre normativamente il necessario percorso di integrazione.

L'esempio del primo tipo (servizio unico) è offerto, per l'obbligo di fatturazione elettronica, dall'art. 1, comma 211, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, secondo cui "La trasmissione delle fatture elettroniche avviene attraverso il Sistema di interscambio istituito dal Ministero dell'economia e delle finanze e da questo gestito anche avvalendosi delle proprie strutture societarie".

La soluzione normativa citata imporrà, dal 6 giugno 2014 per la p. a. centrale e, dal 6 giugno 2015 per l'intera p.a. italiana, l'obbligo per gli operatori economici e per l'amministrazione di gestire il sistema di fatturazione di lavori, servizi o forniture in forma digitale, facendo convergere verso un sistema integrato di gestione della spesa.

È quindi direttamente la legge a stabilire l'integrazione, in questo caso mediante l'istituzione di un punto di transito obbligato, delle informazioni contenute in tutte le fatture dirette alla pubblica amministrazione, e con riferimento sia alle amministrazioni centrali sia alle amministrazioni locali.

La legge 244/2007 delinea chiaramente lo scenario prefigurato dal legislatore e gli obiettivi che devono essere perseguiti, demandandone la regolamentazione di dettaglio e la responsabilità di attuazione alle amministrazioni ritenute più idonee.

In particolare, la legge prevede che tutte le fatture dirette alla pubblica amministrazione vengano inviate al Sistema di Interscambio. Sarà poi detto Sistema a inoltrare le fatture alle amministrazioni competenti, e a far confluire le informazioni presenti nelle fatture verso i sistemi di monitoraggio della finanza pubblica gestiti dalla Ragioneria generale dello Stato, come stabilito dalla medesima legge.

La regolamentazione di quanto indicato nella legge 244/2007 è stata individuata con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto col Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione. Più in dettaglio, la responsabilità del Sistema di Interscambio è stata attribuita all'Agenzia delle entrate, che si avvale di Sogei per la gestione tecnico-operativa. Sono state emanate regole tecniche riguardanti il formato della fattura, regole di colloquio col Sistema di Interscambio, linee guida per l'adeguamento delle pubbliche amministrazioni al regime di fatturazione elettronica, e regole tecniche per l'individuazione degli uffici destinatari delle fatture, che consentono l'inoltro delle fatture stesse dal Sistema di Interscambio alle amministrazioni destinatarie; sono stati predisposti e messi a disposizione delle piccole e medie imprese operanti sul Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA) servizi gratuiti per la predisposizione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche.

Ciascuna delle amministrazioni coinvolte ha operato, nell'ambito delle proprie responsabilità istituzionali, in stretta collaborazione con le altre amministrazioni interessate. **Non sarebbe stato possibile un tale livello di coinvolgimento sull'obiettivo complessivo, chiaramente al di fuori della portata delle singole amministrazioni, senza una chiara indicazione del legislatore.**

L'esempio del secondo tipo (archivio centrale unico) è offerto dal progetto dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), dove l'art. 1, comma 306, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, ha previsto che "Per la progettazione, implementazione e gestione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente ANPR il Ministero dell'interno si avvale della società di cui all'articolo 83, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

Il progetto prevede una infrastruttura centrale che si farà carico, dal 2015, di costituire la copia centrale master delle attuali 8100 anagrafi comunali.

Il progetto per l'eliminazione delle problematiche di disallineamento attuale delle informazioni anagrafiche prevede un'unica base dati anagrafica che garantisce i contenuti e questa "fonte informativa" certificatrice è la stessa che allinea in automatico i sistemi di tutte le amministrazioni. E' fondamentale che le informazioni di nascita, variazione di residenza fisica o digitale, e decesso siano rese immediatamente disponibili, così da evitare inefficienze, sprechi e ritardi burocratici.

Questa esperienza ha evidenziato come seppur in presenza di una chiara idea del legislatore spesso l'assenza di un progetto di massima condiviso della soluzione possa portare a problematiche di difficile soluzione. Nel nostro esempio, se si fosse scelta la strada dell'integrazione forte, richiamando direttamente i servizi applicativi messi a disposizione dell'archivio centrale dell'ANPR, i comuni avrebbero dovuto riprogettare, senza copertura finanziaria, i propri sistemi informativi che svolgono anche altre funzioni oltre a quelle demografiche.

Invece è stato scelto un approccio più pragmatico, con modifica nei soli punti finali dei servizi informativi demografici comunali, in cui vengono aggiornate le basi dati anagrafiche locali, i servizi messi a disposizione da ANPR per l'aggiornamento centralizzato. In sostanza l'ANPR gestirà con un sistema di allineamento automatico il dato "master" demografico, mentre ciascun comune potrà eventualmente mantenere nel sistema locale la "copia di lavoro" per non stravolgere, con costi non sopportabili, il proprio sistema informativo locale.

In pratica il progetto di Anagrafe nazionale della popolazione residente ha scontato la mancanza di un progetto di massima condiviso, ma soprattutto la mancanza di un "modello strategico di evoluzione del Sistema Informativo della Pubblica Amministrazione".

In conclusione di quanto sin qui rappresentato è evidente il ruolo strategico che riveste l'intervento del legislatore per lo sviluppo efficiente dei sistemi informativi pubblici.

Cercando di semplificare, in un'ottica di medio-lungo periodo gli steps per giungere a risultati pienamente apprezzabili sarebbero i seguenti:

- individuare i **servizi pubblici di interesse nazionale** (per usare la stessa terminologia usata per le banche dati di interesse nazionale);
- definire comuni modelli architetturali tecnologici, dell'informazione e dell'organizzazione dei servizi
- intervenire con norme di rango primario sulla governance del servizio pubblico e sulla responsabilità della gestione.