

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

3.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 DICEMBRE 2013

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIACOMO ANTONIO PORTAS**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **ANTONIO PAGANO**

INDICE

PAG.

**Audizione dell'ing. Francesco Caio, Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale:**

Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i> .....	2, 12
Bignami Laura (M5S) .....	4, 7, 12
Caio Francesco, <i>Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale</i> .	2, 5, 7, 8, 9 10, 11, 12
Gutgeld Itzhak Yoram (PD) .....	9
Pagano Alessandro (NCD) .....	5, 8, 9, 11
Ruocco Carla (M5S) .....	5, 10
Sposetti Ugo (PD) .....	4

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIACOMO ANTONIO PORTAS

**La seduta comincia alle 8.50.**

**Audizione dell'ingegnere Francesco Caio,  
Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale.**

PRESIDENTE. Propongo, se non vi sono obiezioni, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

L'ordine del giorno reca l'audizione dell'ingegner Francesco Caio, Commissario del Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale.

L'audizione odierna si inquadra nell'ambito dell'attività di controllo sulla gestione dell'anagrafe tributaria che la legge 27 marzo 1976, n. 60, recante « Norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria », attribuisce alla Commissione.

L'audizione è finalizzata ad acquisire elementi informativi sui progetti concernenti la nuova anagrafe nazionale della popolazione residente e la fatturazione elettronica.

Do la parola all'ingegner Caio, per la sua relazione introduttiva, riservandomi, al termine del suo intervento, di formulare alcune domande, cui potranno seguire eventuali interventi o richieste di chiarimento da parte dei colleghi.

FRANCESCO CAIO, *Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale*. Vi ringrazio dell'invito. Le attività secondo cui abbiamo organizzato il nostro lavoro sono fondamentalmente tre. La

prima è stata quella di fare una ricognizione dei progetti e dei programmi legati all'Agenda digitale che, come sapete, sono già stati avviati dal Governo Monti, al fine di individuare alcuni progetti prioritari su cui esercitare un controllo e anche facilitarne l'attuazione. La seconda è quella di assicurare una *governance* stabile e duratura nel tempo di questi per programmi (essendo la figura del commissario e quella della struttura di missione figure, per così dire, temporanee), soprattutto facilitando la piena operatività dell'Agenzia per l'Italia digitale. La terza è la definizione di quella che potremmo definire un'architettura di riferimento per l'informatica pubblica, al fine di assicurare che tutti gli investimenti, nazionali, regionali e comunali dell'informatica in Italia convergano verso un sistema che sia effettivamente coordinato, standardizzato e interoperabile.

Nell'ambito della prima attività abbiamo individuato tre progetti principali: quello dell'anagrafe nazionale della popolazione residente, quello della fatturazione elettronica e quello del sistema pubblico di identità digitale.

Per venire ai temi posti dal Presidente, passerei rapidamente in rassegna i due programmi. Il progetto dell'anagrafe nazionale della popolazione residenziale ha come obiettivo la creazione di una banca dati centralizzata che rappresenti la copia *master*, cioè l'originale, il dato certificato della popolazione residente per quanto riguarda i dati anagrafici e di indirizzo della popolazione.

L'architettura di questo sistema prevederà dunque una banca dati centrale (la cui realizzazione e gestione, per decreto, è stata affidata a Sogei) e una serie di « copie di lavoro » che i comuni potranno

tenere per svolgere le loro funzioni e offrire i loro servizi, fermo restando che l'unico dato certificato e certo resta quello del centro. Quali sono i benefici legati a questo progetto? Personalmente, li definirei benefici di tipo sistemistica-strutturale, nel senso che dal punto di vista di un cittadino che si presenta allo sportello dell'anagrafe comunale, il fatto che il suo dato si trovi in una banca dati locale o centrale, poco cambia. Ciò che invece cambia, di molto, è la capacità di avere poi un indice nazionale della popolazione come scheletro di una serie di servizi e di informazioni che possono essere legate, in modo univoco, a ciascuno di noi come cittadini italiani.

L'altro vantaggio importante è che enti come per esempio l'ISTAT, o tutti gli enti centrali che oggi interagiscono con i comuni per l'acquisizione ed elaborazione di dati, avranno nell'anagrafe nazionale un punto unico di raccordo e di riferimento. Tradotto ciò in termini di carico di lavoro, i comuni dovrebbero essere sgravati da una serie di adempimenti legate, per esempio, alla fornitura di dati all'ISTAT, perché questi dati verranno automaticamente raccolti nell'anagrafe nazionale. In questo senso, si può parlare anche del concetto di censimento continuo, uno degli obiettivi che, anche a livello europeo, si dà per un'informativa adeguata e tempestiva sugli spostamenti e le caratteristiche della popolazione. Concludo su questo progetto accennando a un aspetto importante. La certezza del dato consente anche di « pulire » dei « rumori » nei sistemi informatici che abbiamo, tali per cui, per esempio, un cittadino potrebbe essere percepito residente in più comuni e, in un caso un po' più estremo, avere, al limite, anche diritto a benefici in più comuni, oppure potrebbero verificarsi discrasie temporali, per cui si percepiscono pensioni anche per persone che magari non ci sono più. Nel complesso si tratta di un sistema di certezza del dato da una parte, e di piattaforma logica dall'altra al fine di costruire servizi integrati.

I tempi della realizzazione sono specificati secondo decreto. La mia opinione,

che ho già condiviso sia con l'Agenzia digitale, sia con la Sogei, è che si tratti di tempi che dovrebbero essere rispettati ma che, in realtà, sono molto tirati. Quindi, una parte dell'esercizio che stiamo facendo consiste nel cercare di capire, da una parte, i tempi per la realizzazione del *software* e dei sistemi, che sono relativamente governabili, dall'altra, vi è una questione più complessa, che riguarda il tempo per la messa in servizio di questo sistema, perché non bisogna dimenticare che esso coinvolge ottomila e più comuni, per i quali, in alcuni casi, si tratterà di cambiare alcuni *software* che loro hanno, oppure i processi legati alle persone che lavorano come ufficiali dell'anagrafe.

Per un'implementazione di successo di questo sistema è richiesta non solo una componente tecnico-tecnologica di preparazione di un *hardware* e di un *software*, ma anche un processo di *training* e di coinvolgimento per assicurare che, alla fine, il sistema venga applicato. Pertanto, la mia stima è che, ragionevolmente, si potrebbe pensare al 2015 come traguardo di completamento, mentre già nel 2014 sono in piano i primi subentri da banche dati comunali a banca dati nazionale.

Parlerò ora della fatturazione elettronica per poi rispondere a eventuali domande. La fatturazione elettronica è invece un progetto che punta ad avere la digitalizzazione del processo di fatturazione, dall'impresa verso la pubblica amministrazione. La prima scadenza è a giugno del 2014. In quel momento, subentra un obbligo da parte delle aziende di fatturare solo digitalmente verso le pubbliche amministrazioni centrali. È inoltre in fase di elaborazione il decreto che fissa la scadenza per le pubbliche amministrazioni locali. Al momento, la mia previsione è che questa data possa essere fissata dal decreto, in fase di elaborazione, per giugno 2015. L'obiettivo di questo progetto consiste nella possibilità, da una parte, di aumentare la certezza del dato contabile che la pubblica amministrazione ha al suo interno, dall'altra, la tempestività con cui questo dato viene raccolto e analizzato. È ra-

gionevole puntare all'obiettivo di aumentare, da una parte, la trasparenza, dall'altra, l'efficacia ed efficienza con cui il controllo di gestione da parte dello Stato viene effettuato attraverso questi strumenti.

La fatturazione elettronica è un passaggio importante e comporta una serie di implicazioni, un po' come per l'anagrafe nazionale, di adeguamento di tutto un sistema: pensate all'aspetto della dematerializzazione documentale delle fatture, alla conservazione delle stesse, al processo di preparazione dei sistemi informativi, non solo della pubblica amministrazione ma di tutte le imprese che con essa hanno a che fare. Si tratta di un processo che, sulla base delle mie esperienze, che non sono nel pubblico bensì nel privato, può rappresentare una sfida importante su cui la macchina dello Stato deve avere, da una parte, la determinazione di andare in fondo e, dall'altra, anche la pazienza ad aiutare tutti nell'andare in quella direzione.

Si tratta realmente di un cambiamento molto forte. Vi do solo un *flash*: nelle riunioni di avanzamento che settimanalmente o mensilmente teniamo — ciò dipende dai progetti — emergono, con l'avanzare dei progetti, tematiche importanti. La fatturazione elettronica funziona solo se esiste una banca dati certa con gli indirizzi, i codici uffici e i codici fiscali di tutta l'amministrazione pubblica italiana: oggetto, al momento, non noto! Quindi, la mappatura digitale di tutti gli uffici della pubblica amministrazione sarà uno dei prodotti che verranno come risultato dell'implementazione di questo processo, ma è solo uno degli esempi delle sfide attuative rispetto alle quali la pubblica amministrazione deve avere la determinazione di portare avanti un progetto.

Nel dialogo che abbiamo avuto con le amministrazioni committenti di questi progetti (nel caso dell'anagrafe nazionale della popolazione residente il Ministero dell'interno, nel caso della fatturazione elettronica il Ministero dell'economia e delle finanze e la Ragioneria dello Stato,

all'inizio), esse sono chiaramente consapevoli dei benefici a termine che queste rivoluzioni di processo portano e penso che il supporto, l'incoraggiamento e il dialogo da parte di istituzioni come questa Commissione possano essere sempre benvenuti, posto che sarà un processo che richiederà, obiettivamente, uno sforzo corale. Mi fermerei qui. Resto naturalmente a disposizione per qualsiasi domanda.

UGO SPOSETTI. Ringrazio l'ingegner Caio per la sua esposizione. Pongo a lei una domanda che in parte i colleghi già conoscono: io sono un contribuente, un cittadino italiano che abita a Roma (in viale di Villa Massimo 37). Quindi, le banche dati della Sogei di me sanno tutto, perché quando ho acquistato la casa a Roma il rogito è stato comunicato, così come l'energia elettrica, il gas e via discorrendo sono tutti dati a disposizione delle banche dati, che quindi di me sanno tutto. La prima anomalia è che non riesco a capire perché il canone della RAI, che avevo a Viterbo, mi arriva con lo stesso codice ma all'indirizzo di Roma. Dovrei avere un codice diverso, non quello di Viterbo, ma questo è un problema che sto cercando di risolvere. Per altro verso, con riferimento a tutto il resto che dovrei pagare — lei ha parlato del 2015 — cosa accade? In questo senso, le pongo una domanda precisa: il contribuente Sposetti, quando riceverà a casa i bollettini precompilati per pagare tutto ciò che deve al comune, allo Stato o ad altri soggetti? Il punto è questo: quando migliora il servizio per il contribuente? Se ad ogni occasione mi devo rivolgere a un commercialista o a un CAF, soggetti che spesso commettono anche errori nel ricostruire ciò che personalmente devo a vari soggetti, e quindi si apre un contenzioso, la domanda è semplicissima: quando il contribuente Sposetti ridurrà gli adempimenti, le sue spese e quindi il contenzioso con la pubblica amministrazione?

LAURA BIGNAMI. Nell'ipotesi idilliaca che tutto funzioni e che l'Agenda digitale parta, non siamo di fronte, tuttavia, a

evoluzioni legislative di regole, di numeri e di modalità. In che modo state prevedendo, se la state prevedendo, la velocizzazione di tutto questo e con quali modalità pensate di effettuarla? In altre parole, si legifera e, in tempo zero, l'Agenda è effettiva, oppure ci saranno quelle zone di ombra in cui, poi, non si potrà « agire »? Ero anche interessata alla questione dell'evasione fiscale: quali sono i controlli che avete in mente per risolvere questo problema?

ALESSANDRO PAGANO. Lei, giustamente, diceva che la banca dati centralizzata a gestione Sogei deve monitorare e operare concretamente sul campione della popolazione di residenza, cioè tutto l'universo italiano. Alla luce di questi fatti vorrei porle quattro domande. La prima è come possiamo guidare i processi relativi alla *spending review*. Comprenderà che la domanda non è peregrina perché, in questo caso, ci giochiamo la partita del prossimo futuro, se cioè saremo capaci di comprimere la spesa improduttiva, che non si riferisce solo ai quattro spiccioli che ci immaginiamo ma è molto più consistente. Lei che viene dal settore privato — il suo *curriculum* ne è una testimonianza — conosce bene le inefficienze spaventose esistenti nel sistema Italia.

Seconda domanda: siamo in ritardo con gli enti locali. Il grosso della spesa improduttiva e gli sprechi provengono da lì. Penso a tutte le municipalizzate, agli enti moltiplicati a dismisura. Il 6 giugno 2014 abbiamo lo *splash down*, almeno questo è l'auspicio che tutti noi abbiamo anche se la proiezione è al 2020. Tuttavia, devo dire che ciò riguarda gli enti più grandi, controllati dallo Stato: agli oltre ottomila comuni e a tutto il resto che genera una spesa pazzesca non ci si è mai messo mano. Vorremmo almeno avere una programmazione, un'idea riferita a ciò. Se lei potesse venire a dirci, anche periodicamente, come si sta procedendo in questo senso, penso che sarebbe interessante.

La terza domanda, ma non l'ultima. Quali sinergie può produrre, concretamente e non in linea teorica, l'Agenda

digitale per i cittadini a livello di infrastrutture e di servizi? Per questa ragione ribadisco che forse dovremmo vederci ancora una volta. Ancora, come si colloca l'Anagrafe tributaria nel contesto dell'Agenda digitale?

CARLA RUOCCO. L'Agenda digitale è un passaggio fondamentale per la modernizzazione del settore pubblico però si ha l'impressione che, prima ancora di questo passaggio, servirebbe far compiere alla pubblica amministrazione anche uno scatto culturale. Ci sono alcuni settori che sono malamente razionalizzati. Faccio un esempio per tutti che mi è capitato e sul quale poi potremo approfondire meglio attraverso una indagine conoscitiva. Prendiamo in considerazione il discorso della gestione delle concessioni balneari: lì ci sono molte amministrazioni che, malamente, mettono le loro mani, per cui l'implementazione di un discorso relativo all'avanzamento tecnologico dovrebbe seguire a una razionalizzazione proprio della pubblica amministrazione, per cui meno amministrazioni dovrebbero essere coinvolte in un unico obiettivo. Quindi, qual è la risposta che, in questo momento, la classe politica può dare, sicuramente in modo più solerte di quanto non sia avvenuto finora, anche in consultazione con le parti sociali (le quali sarebbero interessate a ciò perché si passerebbe anche attraverso una revisione delle competenze all'interno della pubblica amministrazione in termini di personale)? Insomma, tutto questo discorso si inquadra, certamente, in uno più complesso.

FRANCESCO CAIO, *Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale*. Parto dalla domanda posta dal senatore Sposetti. Quel giorno è legato alla realizzazione di un'architettura di sistemi interoperabili. Oggi, stime di spesa informatica dello Stato italiano, tra centro e periferia, indicano un numero compreso fra i 5 e i 6 miliardi di euro ogni anno, che vengono investiti o spesi nello sviluppo e nella gestione di sistemi informatici. Nella stragrande maggioranza dei casi ognuno si



fa il suo sistema. In altre parole, non esiste, in barba al dettato costituzionale — articolo 117, capoverso *r* — che è esclusiva potestà dello Stato e del governo centrale, il coordinamento dello *standard* del dato informatico: il dettato è cristallino. Quando ho iniziato questo lavoro mi hanno detto che il Titolo V della Costituzione sarebbe stato un grande ostacolo, mentre invece è stato il più grande alleato che ho trovato. Tutto ciò passa attraverso una determinazione politica — lo sottolineo — di convergenza degli *standard* dei dati. Infatti, fino a quando ciò non ci sarà, l'integratore dei sistemi e dei servizi, non della, bensì delle pubbliche amministrazioni, sarà la signora cittadina e il signor cittadino: è scientificamente così.

Oggi, quindi, abbiamo un alleato perché le tecnologie consentono, in tempi più rapidi e a costi più bassi rispetto al passato, di convergere verso questa interoperabilità. Di fatto, ogni volta che lei va su un sito Internet, lei sta usando tutto ciò: se lei va su un sito di un giornale oppure su un sito di posta elettronica, le macchine si parlano perché hanno adottato un linguaggio *standard*: questo linguaggio *standard* non è delle macchine della pubblica amministrazione. Ci sono sistemi che si parlano e che sono il risultato di accordi bilaterali tra amministrazioni. Per esempio, in tema di evasione fiscale, l'Agenzia delle entrate ha stipulato una serie di accordi bilaterali con alcuni enti, dall'INPS alle ASL, per raccogliere dati ai fini del controllo. Tuttavia, il cittadino — motivo per cui abbiamo spinto l'identità digitale — che si presenta a un sistema della pubblica amministrazione, è in un dialogo biunivoco: lei non parla con lo Stato quando riceve un bollettino, lei parla con quella amministrazione.

Il tema, però, passa attraverso un governo forte dell'architettura dei dati e, dunque, in una missione specifica che l'Agenzia digitale italiana deve svolgere, simile a quella che, negli Stati Uniti, viene affidata al NIST — *National Institute of standards and technology* — perché è lo *standard* che deve governare il Governo centrale: non deve mettersi a fare lui i

programmi! Dico questo perché, ritornando anche ad altre domande, mi riferisco all'enunciato del presidente Letta « Agenda digitale — riforma dello Stato »: se non si passa dalla riforma dello Stato, la digitalizzazione metterà in versione digitale dei processi che non funzionano.

Allora, bisogna anche fare un passaggio importante che è questo: signori, sono le amministrazioni e i Ministeri i padroni dell'Agenda digitale, non è il commissario dell'Agenda digitale! Quando il Presidente Letta dice che questa è materia da Presidente del Consiglio, dà un segnale fortissimo, perché se non c'è questo *imprint* di architetture, quel desiderio di avere un'unica visura di come sono io cittadino, nonché di avere certezza delle informazioni che, su di me, lo Stato ha, il sistema sarà impossibile. Quali sono i tempi? Ci vorranno anni, ma bisogna uscire dalla mentalità che si possa fare un comunicato stampa, un decreto e che si risolva il problema: questa è una lunga marcia con una forte *governance* che va in quella direzione. Per questa ragione, noi lasceremo, alla fine della nostra attività, un documento che si chiama « Architettura di riferimento dei sistemi di informatica pubblica: la versione digitale di una Repubblica che funziona ».

Sono un ingegnere elettronico con esperienza metalmeccanica, quindi, non mi metto a fare politica ma questa è politica! Quindi, se non si fanno queste cose, non prendetevela con i tecnologi: guardatevi allo specchio! Questo vorrei che fosse molto chiaro, perché i fornitori, dalla Sogei in poi, fanno quello si è chiesto loro di fare e se la funzione obiettivo è quella di iniziare a dare una funzione e una qualità del servizio migliore al cittadino, allora bisogna adeguarsi! Al momento, nessuno ha dato una tale missione!

Aggiungo, per precisione, che spesso mi sono imbattuto nello *statement* delle banche dati della Sogei: le banche dati non sono della Sogei, sono dello Stato! La Sogei le gestisce ed è importante sottolineare questo passaggio perché c'è un chiarimento da fare sul ruolo e sul profilo

della Sogei, perché non si può essere regolatori la mattina e regolati il pomeriggio, oppure amministrazione la mattina e impresa nel pomeriggio: ci deve essere una missione industriale chiara. Le banche dati dell'anagrafe nazionale della popolazione residente sono dello Stato attraverso il Ministero dell'interno e gestite da Sogei. Il discorso, quindi, è diverso. Ci tengo a sottolineare questo passaggio perché sto cercando di fare passare in modo molto forte il concetto per cui queste banche dati sono dello Stato, non dei tecnologi. Detto questo, penso che ci siano - sono già state fatte - iniziative che hanno portato, per esempio, proprio attraverso l'Agenzia delle entrate, a una facilitazione del dialogo. La triangolazione tra ASL, Regioni, codice fiscale è un esempio di come queste triangolazioni, disegnate nello specifico, portano a dei benefici, tuttavia la strada è lunga.

Legislazione, Agenda digitale e velocità: posso solo fare a questo proposito alcune riflessioni. Nel decreto del fare c'è una iniziativa della Presidenza del Consiglio per quanto riguarda gli automatismi legati all'attuazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM). In altre parole, nel momento in cui un DPCM deve essere varato per attuare, in ambito di Agenda digitale o altri, alcune iniziative, se quella amministrazione che ha la titolarità a farlo, non lo fa entro 30 giorni, l'iniziativa a promulgarlo può passare alla Presidenza del Consiglio. Si tratta di una tattica di pressione ma che non risolve una delle tematiche che, per me che non vengo da questo mondo, risulta più difficili da gestire, perché il processo di verifica dei legislativi dei Ministeri è molto pesante.

LAURA BIGNAMI. Vorrei rivolgerle una domanda: che tipologie di programmazione avete attuato? Vi è una programmazione di tipo rigido oppure di altra natura?

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ALESSANDRO PAGANO

FRANCESCO CAIO, *Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digi-*

*tale*. A questo proposito, c'è un tema di definizione riguardante come uno di questi progetti, che durano molti anni, possa essere gestito fra norma primaria, regolamento e allegati tecnici. Abbiamo posto una qualche attenzione al problema ma uso il termine « noi » impropriamente, nel senso che le amministrazioni che stanno gestendo questi progetti hanno sicuramente esperienza su come tirare le linee tra principi che restano stabili e capacità di adeguamento tecnologico e di evoluzione. Quindi, nel caso della fatturazione elettronica, esistono e sono pubblicati su un sito (che si chiama *fatturaPa.org*) gli *standard* e i tracciati *standard* delle fatture da emettere. Sarei sorpreso se, fra cinque anni, quei tracciati fossero ancora lì: saranno forse ancora lì fondamentalmente come architettura. In questo caso, non si richiedono decreti o norme perché essi vengono gestiti con allegati tecnici.

Per quanto riguarda le quattro domande prima poste, a partire dalla *spending review*, per me non si può fare *spending review* senza questi strumenti. Come si fa a capire dove stanno le inefficienze se non si conosce la tipologia della spesa? Pertanto, ho incontrato il Commissario Cottarelli, ho incontrato il Ragioniere generale dello Stato (con il quale abbiamo intrapreso un processo di dialogo per vedere come avanza, nello specifico, la fatturazione elettronica). Questa situazione è chiarissima anche al Presidente Letta.

Per quel che riguarda, invece, gli enti locali, vale il discorso che facevo prima. Abbiamo un'ipotesi - io personalmente ho un'ipotesi - che pone l'asticella a giugno del 2015 per l'implementazione e la fatturazione elettronica anche per gli enti locali, ma se è già difficile costruire la mappa degli uffici e dei codici fiscali per il centro, tirate voi le conseguenze (poi, magari, saremo sorpresi perché sono meglio organizzati i locali rispetto ai centrali). Ciò che comunque è chiaro è che ogni chiamata alle armi mi fa venire da ridere. Infatti, questo è un processo che ha anche un aspetto tecnologico ma soprattutto ha un aspetto culturale. Lo ripeto: in

termini di conservazione e dematerializzazione dei documenti, non ci si improvvisa. Bisogna, tanto per dirne una, fare partire i corsi universitari che insegnino alle persone come si fanno queste cose. Poi, c'è la regione Emilia Romagna che già dispone di un centro di dematerializzazione, che probabilmente fungerà anche da centro servizi per altre amministrazioni, il Ministero dell'economia e delle finanze ha già intrapreso un'iniziativa in quel senso, quindi, se è molto utile questa sensibilità, però, il percorso rimane....

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIACOMO ANTONIO PORTAS

ALESSANDRO PAGANO. Su questo non avevo dubbi, ingegnere, altrimenti non saremmo qui e avremmo speso il nostro tempo per altro, invece la sua audizione di oggi è preziosa proprio al fine di farci capire come stanno andando le cose. Tuttavia, ritengo che se esistono delle eccellenze, queste debbano essere valorizzate, ammesso che vi siano. In secondo luogo, a questo punto, anche interventi legislativi che mirino ad accelerare tutto questo processo, anche dando, per esempio, benefici fiscali agli enti che intervengono, dovrebbero essere immaginati.

FRANCESCO CAIO, *Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale*. Non c'è dubbio.

ALESSANDRO PAGANO. È chiaro che se aspettiamo l'elemento culturale cui lei accennava, al quale personalmente credo moltissimo posto che queste cose non si improvvisano, però, bisogna anche ammettere che, per definizione, per fare tutto questo serviranno generazioni! Quindi, o noi diamo un'accelerazione in un certo senso e immaginiamo come tutto ciò debba accadere attraverso riflessioni collettive, oppure dovremo aspettare non dieci anni, ma 20! Soprattutto, vorrei fare un'ultima domanda sempre con riferimento a questo discorso. Quali sono i Paesi, a parte gli Stati Uniti d'America,

dove in Europa si è più avanti? Si possono mutuare da questi Paesi esperienze positive, oppure stiamo improvvisando una metodologia tutta nostra?

FRANCESCO CAIO, *Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale*. Sul tema degli incentivi, i discorsi valgono sia per gli enti locali, sia per le imprese. Per esempio, per quanto riguarda la fatturazione elettronica si possono stabilire, soprattutto per le piccole e medie imprese, che dovranno attrezzarsi a ciò, delle ipotesi per fare capire, se non altro a loro, almeno quale sia il valore per loro derivante dall'adozione di questo processo.

Sul tema degli enti locali, abbiamo un dialogo con le regioni che sono venute a parlarci di questi problemi, anche al fine di legare certi aspetti delle leggi di stabilità locali in concerto con quanto previsto dallo Stato e dal governo centrale, al fine di capire come, non solo in termini finanziari, potere agevolare, per esempio con meccanismi insiti nelle leggi di stabilità, l'implementazione di questi sistemi. È un percorso che si trova ancora all'inizio e stiamo lavorando insieme con il ministro Del Rio e con alcuni rappresentanti delle regioni, tuttavia c'è un aspetto regionale e locale molto importante. Sull'anagrafe nazionale della popolazione residente il dialogo è con il sindaco Fassino e con l'ANCI. Quindi, l'integrazione, non solo culturale ma anche in termini di benefici, è sicuramente un aspetto sul tavolo delle amministrazioni alle quali è stato dato questo compito.

Per quanto riguarda gli altri paesi, il paese europeo più avanti in questo pensiero è l'Estonia: piccolo e giovane. Ci sono interessanti documenti che si possono scaricare da Internet sulla visione architettuale che loro hanno dell'impresa. C'è un dialogo anche con l'Austria, che in campo di anagrafe nazionale della popolazione residente, l'ha realizzata. Per ciò che invece concerne gli altri paesi europei, direi che la situazione è variegata. Sul F24, cioè sulla gestione telematica della dichiarazione delle imposte, siamo abbastanza avanti, anche se attraverso l'intermediario



commercialista: quasi tutto è digitalizzato, cosa che non accade in altri paesi. Invece, in ambito di infrastruttura digitale, per esempio fisica, siamo un po' più indietro degli altri. Quindi, si tratta, in ultima analisi, di un percorso che l'Europa sta facendo: non ci sono i buoni e i cattivi della classe. È chiaro che la vera complessità scatta non tanto quando si guardano le implementazioni digitali, quanto piuttosto le legislazioni a monte: la nostra è molto più complessa. Sinergie, ci sono molti studi però....

ALESSANDRO PAGANO. Sull'esperienza del F24, direi che l'Agenzia delle entrate, da questo punto di vista, è stato un mostro considerati i passi in avanti veramente straordinari compiuti in dieci anni. Possono essere mutate le metodiche, lo spirito, in altre parole, il modo in cui sono riusciti a rendersi più efficienti rispetto alla situazione di vent'anni fa?

FRANCESCO CAIO, *Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale*. Una delle cose che ho tenuto a fare in questa struttura di missione, costituita, di fatto, tutta su base volontaria, è stata la ricerca delle professionalità delle amministrazioni e la stessa Agenzia delle entrate è al nostro tavolo, anche con un contributo molto importante.

Per quanto riguarda le sinergie c'è uno studio del Politecnico di Milano che «spara» dei numeri molto pesanti, ai quali personalmente credo più per fede che per analisi. Tuttavia, quando i numeri parlano di una sanità che potrebbe rilasciare circa sette o otto miliardi di benefici, è ragionevole. Però, il problema è che, politicamente, questi benefici arriveranno in avanti, mentre adesso la fase consiste nel mettere in campo le risorse, gli impegni, gli sforzi: la discontinuità è adesso. Questo è il rapporto che bisogna fare.

ITZHAK YORAM GUTGELD. Di che investimenti stiamo parlando?

FRANCESCO CAIO, *Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digi-*

*tale*. Come dicevo poco prima, qui si tratta di redigere gli investimenti che si fanno adesso: questi cinque o sei miliardi – dato stimato – sono soldi che, sicuramente, non sono spesi in maniera efficiente. Quindi, c'è un *data point* specifico, che è il decreto sull'anagrafe nazionale della popolazione residente, dove si parla di 15 milioni per lo sviluppo del sistema e di tre milioni per la gestione annua. Quella è però la vista centrale: la vista centrale è una vista parziale di tutto il sistema. Per quanto riguarda l'ipotesi di adeguamento dei *software* comunali è stata fatta un'ipotesi a costo zero (forse ci sta anche se uno sceglie sull'architettura dei dati) ma, sicuramente, a costo zero non è l'adeguamento dei processi e dei *training*. Bisogna instaurare tutta una serie di meccanismi. Si sa benissimo che a fronte di un'implementazione di un sistema distribuito massivo, bisogna fare partire dei *training classes*, ci sono i documenti, insomma, si tratta di un *change program*.

Lei mi ha chiesto anche come si integra l'anagrafe tributaria nel progetto: si integra, da un punto di vista delle competenze, perché abbiamo chiesto loro di darci una mano, mentre da un punto di vista più generale, si integra perché è una delle banche dati di interesse nazionale: le banche dati di interesse nazionale devono essere l'architrave attorno a cui si sviluppa la visione architeturale della struttura dei dati dello Stato. Quali sono le banche di interesse nazionale, quali sono i flussi di interoperabilità, quali sono i recinti logici e fisici della sicurezza di queste banche dati? Potrete cercare in tutti i palazzi di Roma, ma queste cose non si trovano scritte da nessuna parte: devono essere scritte e le stiamo scrivendo! Quindi, quando un soggetto prende il bollino di banca dati di interesse nazionale, si deve, in qualche modo, rapportare all'Agenzia digitale e verificare una serie di requisiti cui deve ottemperare: il livello di interoperabilità, il fatto che debba esporre i suoi dati, fatta salva la *privacy* in *web service*, il fatto che debba avere dei *back up* caldi, il fatto che debbano esserci delle *business continuity practice*. Insomma, vi è tutto un

armamentario che consente allo Stato di poter dire: quella è la mia base dati, questa è la mia informazione e qualsiasi cosa succeda ho accesso a tali dati: questo è un processo importante.

Sullo scatto culturale, direi che ci siamo già detti tutto. Ho trovato moltissime persone veramente competenti nella pubblica amministrazione su questi temi. Rispetto alla *vulgata* per cui sono tutti incompetenti e nessuna ha voglia di fare, dico che ciò non è affatto vero: ci sono grandissime professionalità. Devo dire che anche in termini di quote rosa, ci sono più donne che uomini che stanno contribuendo a questo progetto.

Il tema vero è creare l'ambiente e la *governance* che consenta di rilasciare in positivo queste energie. L'interazione politica è un'interazione non bella, nel senso che il politico non dà visione, bensì interferenza. Sicuramente, anche nella realizzazione di alcuni sistemi digitali, la localizzazione ha creato delle simbiosi — niente di sinistro — che, in qualche modo, frenano il processo di innovazione. Vi faccio un esempio per farvi capire meglio: questa idea dell'anagrafe nazionale della popolazione residente è un esempio di *big data*, cioè il fatto di avere una massa enorme di dati a cui si può accedere. Ora, i *big data* non sono questi: 60 milioni di persone si schedano in un Iphone! Parliamo delle cose come stanno: la vera sfida non è tecnologica. Nel momento in cui si fa un'anagrafe nazionale della popolazione residente che, in teoria, può erogare tutti o gran parte dei servizi che il comune eroga (soprattutto sul versante dei certificati) *on line*, qualche domanda sull'identità e la missione nel rapporto cerchio-periferia c'è! L'anagrafe nazionale della popolazione residente non è fatta e non vi è il disegno di chiudere i comuni: lungi da qualunque disegno simile! È fatta per liberare risorse ed energie al fine di disegnare nuovamente un rapporto di valore aggiunto, posto che poi sono i comuni quelli che erogano i servizi in termini di *front office*.

CARLA RUOCCO. Ci sono però comuni che non hanno neanche un sito internet. Sull'attività dei comuni, che sono 8100, che poi praticamente gestiscono i *data input* ognuno a modo proprio (un sistema veramente ingestibile in questo momento), rilevo che non c'è alcun tipo di monitoraggio, nessuna eventuale sanzione per inadempimenti: così i comuni non collaboreranno mai. Essi non hanno alcun tipo di incentivo alla collaborazione. I finanziamenti ai comuni vengono erogati a pioggia, senza vedere come vengono spesi questi soldi. Il discorso vale in tema di digitalizzazione ma anche sotto tutti gli altri profili: tutti i servizi comunali non sono monitorati e tutti i comuni vengono messi, alla fine, sullo stesso piano. Questo fatto, secondo me, è un enorme, immenso fallimento anche del concetto di federalismo fiscale. È stato assimilato a livello culturale il discorso del federalismo fiscale, secondo cui ognuno crea un proprio microcosmo in cui gestisce i propri dati, i propri tributi, ma è un sistema assolutamente fallimentare, soprattutto quando ci andiamo a scontrare con realtà che hanno prospettive di implementazione tecnologiche: in questa situazione è impossibile il federalismo fiscale! Inoltre, c'è anche una mobilità fisica delle persone che rende tutto il discorso ancora più ingestibile. A mio modesto modo di vedere, bisognerebbe monitorare molto di più e molto più seriamente l'attività dei comuni e delle realtà locali, altrimenti è inutile.

FRANCESCO CAIO, *Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale*. Ha ragione, ma estenderei la sua osservazione proprio all'universo della pubblica amministrazione. C'è un articolo della Costituzione che individua il coordinamento dei dati informatici come un elemento tipico. Pensi che il coordinamento degli atti informatici è messo insieme con la misura del tempo e dei pesi: non è che un chilogrammo a Milano può essere diverso da un chilogrammo a Torino. È sempre quella la misura! Questo stesso discorso si applica ai dati. Un nome, un cognome, un letto di ospedale devono

essere definiti nello stesso modo: tutto ciò oggi non c'è. Non c'è per una serie di motivi, forse anche perché era molto complicato, quando fu scritto quell'articolo, andare ad architettare il disegno. Oggi è molto facile, ma questo discorso richiede un Governo da cui l'Agenzia digitale abbia un lavoro costituzionale: non si tratta di uno sfizio digitale, è un dettato costituzionale! Il soldo pubblico può essere speso bene solo se è speso in un'architettura di dati armonica e coordinata, altrimenti, quanto detto in precedenza dal senatore Sposetti resterà un sogno e si creano cespugli di inefficienza che poi sarà difficile togliere, come vedremo nei prossimi anni.

ALESSANDRO PAGANO. Mi perdoni, io condivido il fatto che la politica non abbia una *vision*, ma il senso per cui lei oggi è qui, al di là delle funzioni di controllo che questa Commissione esercita, va nella direzione di comprendere realmente le problematiche per acquisire, a nostra volta, una *vision*, in quota parte. Se però alla fine queste cose non vengono tradotte con norme specifiche — lei non ha questo problema perché il rapporto è diretto con il Presidente, il quale è stato lungimirante, quindi, si è creato un *link* diretto il problema vale in generale per tutte le amministrazioni. Ritengo che oggi sia indispensabile scrivere norme che vadano all'interno di questo progetto. Come vede, siamo tutti d'accordo: servono norme per cui, per la prima volta, il merito funzioni anche nelle pubbliche amministrazioni. A lei che viene dal settore privato, come anche quasi tutti noi, dico che il merito non esiste nella pubblica amministrazione: gli aiuti arrivano a pioggia e tutti hanno una base di partenza che può solo aumentare e non può diminuire, invece questa storia deve finire! Questo può essere un *test*, un banco di prova interessante.

FRANCESCO CAIO, *Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale*. Non c'è dubbio, però, guardando alla documentazione di chi ha gestito le tema-

tiche della digitalizzazione dello Stato ben prima di me — Bassanini, Stanca, Brunetta — ho trovato un corpo di norme ampiamente sufficiente perché ciò accada.

ALESSANDRO PAGANO. Allora i decreti sono inadeguati?

FRANCESCO CAIO, *Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale*. Prendo tutta la colpa: *it's fine!* Ciò che voglio dire che è che abbiamo un codice dell'amministrazione digitale che non è niente male: peccato che nessuno « se lo fila »!

ALESSANDRO PAGANO. I decreti attuativi servono a questo!

FRANCESCO CAIO, *Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale*. Vorrei evitare di fare un *ping-pong* fra politici e tecnocrati: l'ambiente di *governance* influenza queste cose. Nel momento in cui si scrivono nei decreti attuativi date che hanno proprio il senso dell'impossibilità, si scrive automaticamente, in trasparenza, che non succederà nulla se non lo fai! Perché abbiamo preso tre progetti? L'Agenda digitale, come sapete, è ben più ampia di tre progetti. Non abbiamo parlato oggi di fascicolo sanitario elettronico, che nella *spending review* è un pilastro, eppure non è nelle nostre priorità, perché siamo pochi e non possiamo fare tutto. Non abbiamo parlato di *smart cities*, di *start up*, di turismo digitale; non abbiamo parlato di moltissime altre cose che vanno nella direzione dell'industrializzazione, o meglio della re-industrializzazione del Paese. Ciò perché bisogna fare poche: *gutta cava lapidem!* Non si può stare ogni quindici giorni a vedere a che punto si è: questa non è cultura da pubblica amministrazione.

Per questo motivo — torno alla sintesi del Presidente Letta — se vogliamo chiamare questa operazione Agenda digitale, sono contentissimo, ma il vero nome è riforma dello Stato, o meglio un pezzo di riforma dello Stato.

LAURA BIGNAMI. A livello metodologico, le banche fanno già così! Ogni banca ha la sua struttura di dati, però, comunicano benissimo fra di loro attraverso *file* unici. In realtà, non è che nessuno faccia questo: chi ha interesse e investe bene i propri soldi è capace di farlo.

FRANCESCO CAIO, *Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale*. Bisogna però capire quale sia l'interesse, perché se la funzione obiettivo è il beneficio per l'impresa o il cittadino che io come pubblica amministrazione servo, è assolutamente indispensabile che io ricerchi quella condizione di interoperabilità di cui parlava lei. Se, invece, l'interesse è di creare delle posizioni di potere in cui la

bassa velocità del dato crea un'*ubi consistam* per l'amministrazione, le assicuro che vado esattamente nella direzione opposta.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Caio e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.40.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

---

*Licenziato per la stampa  
il 3 febbraio 2014.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

