COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

53.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 GIUGNO 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MAURIZIO LEO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Leo Maurizio, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE

Audizione del direttore generale delle finanze, professoressa Fabrizia Lapecorella:

Leo Maurizio, *Presidente* 3, 10, 14

Costa Rosario Giorgio (PdL) 19

D'Ubaldo Lucio Alessio (PD) 11, 12

Fogliardi Giampaolo (PD) 9

Lapecorella Fabrizia, *direttore generale delle finanze* 3, 11, 12

Nizzi Settimo (PdL) 10

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 8,55.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del direttore generale delle finanze, professoressa Fabrizia Lapecorella.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore generale delle finanze, professoressa Fabrizia Lapecorella. Sono altresì presenti i dirigenti della direzione sistema informativo della fiscalità, dottoressa Franca Russo e dottor Massimo De Vecchis.

Do la parola alla professoressa Lapecorella, con la riserva, per me e per i colleghi, di rivolgere, al termine del suo intervento, ulteriori domande e formulare osservazioni.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle finanze*. Vi ringrazio molto della possibilità di dare un contributo nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'Anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale. La mia intenzione è di aggiornarvi su un importante provvedimento in via di emanazione. Mi riferisco al decreto ministeriale per il potenziamento e la gestione integrata delle banche dati della fiscalità.

Il contesto nel quale ci muoviamo è quello dell'Agenda digitale italiana. L'articolo 47 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, nel dare avvio all'attuazione dell'Agenda digitale italiana pone, tra gli obiettivi da raggiungere, il potenziamento delle applicazioni di amministrazione digitale *(e-government)* per il miglioramento dei servizi ai cittadini e alle imprese. La pubblica amministrazione è quindi incentivata non solo a utilizzare l'*Information and Communication Technology*, ma soprattutto a trasformare il proprio modo di lavorare, contribuendo a realizzare una rivoluzione culturale digitale che può rendere sempre più efficace e trasparente l'azione pubblica.

Da tempo, l'amministrazione fiscale è pienamente coinvolta nel processo di innovazione digitale e in questa fase è chiamata a migliorare la *governance* del sistema informativo della fiscalità (SIF) in alcuni ambiti, in particolare nella gestione del proprio patrimonio informativo, che è il cuore del sistema informativo della fiscalità, nella semplificazione delle procedure amministrative e nella riduzione dei tempi e degli oneri a carico dei cittadini e delle imprese per l'accesso ai servizi messi a disposizione dall'amministrazione finanziaria stessa.

Nel 2012, il Dipartimento delle finanze ha emanato delle linee guida strategiche in ambito tecnologico, dando priorità assoluta alla necessità di disporre di un sistema informativo capace di rispondere alle nuove richieste funzionali e informative in modo rapido, semplice ed efficace. Gli interventi strutturali e sistematici sul sistema informativo della fiscalità devono garantire la realizzazione

di un'efficace *governance* delle informazioni e dei dati fiscali, che sono un patrimonio della collettività. In questo ambito, l'attuazione di una più efficace ed efficiente gestione integrata delle banche dati del sistema informativo della fiscalità risulta strategica per perseguire il contenimento dei costi di esercizio del sistema informativo stesso. In prospettiva, l'integrazione consentirà un importante risparmio di risorse, legato all'eliminazione del proliferare vertiginoso delle informazioni che ormai sono acquisite nella banca dati dell'Anagrafe tributaria. Per realizzare questi obiettivi occorre agire oltre che sulla tecnologia, con investimenti appunto tecnologici, anche sull'organizzazione dei processi e dei servizi, attraverso interventi normativi che consentano il migliore utilizzo, la migliore circolazione e la razionalizzazione dell'ingente volume di informazioni contenute nell'Anagrafe tributaria. In questo contesto, è in corso di emanazione il decreto attuativo della direttiva che il Ministro dell'economia e delle finanze *pro tempore* ha emanato il 23 gennaio 2008 per il potenziamento e la gestione integrata delle banche dati della fiscalità. La direttiva definisce ruoli e responsabilità organizzative di tutte le strutture dell'amministrazione finanziaria, incluse le società a partecipazione pubblica (Sose e il gruppo Equitalia) e definisce anche il ruolo del *partner* tecnologico dell'amministrazione, ovvero della Sogei. Lo schema di decreto, del quale, peraltro, abbiamo avuto occasione di parlare qualche anno fa, è finalmente in dirittura di arrivo. Si tratta di un provvedimento complesso per il significato che assume per l'amministrazione finanziaria. In sostanza, lo schema di decreto ha per oggetto le regole tecniche e procedurali da adottare per garantire sia l'interoperabilità all'interno del sistema informativo della fiscalità sia le modalità tecnico-amministrative di accesso, in cooperazione informatica, ai dati e alle informazioni da parte di soggetti esterni. Ci muoviamo, quindi, in due ambiti; in primo luogo, nella direzione del coordinamento e dell'integrazione delle banche dati, che riguarda le strutture di amministrazione finanziaria, quindi soggetti che sono all'interno del sistema informativo, e, in secondo luogo, in un ambito esterno, con l'obiettivo di assicurare l'accesso ai dati del SIF da parte di soggetti esterni, in condizioni di sicurezza e in maniera efficiente. La distinzione tra interoperabilità all'interno del SIF e cooperazione informatica rispetto agli enti esterni è richiamata, da ultimo, nell'articolo 6, commi 5-*bis* e 5-*ter*, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 sulle semplificazioni fiscali che, nel recare disposizioni per l'accesso, con modalità anche telematiche, ai servizi di consultazione, tra l'altro, delle banche dati ipotecarie e catastali gestite dall'Agenzia del territorio per l'espletamento dei compiti istituzionali, distingue la fattispecie dell'accesso da parte dei soggetti della fiscalità da quella dell'accesso delle pubbliche amministrazioni. Anche in questo recente provvedimento normativo vi è quindi l'affermazione di una diversa prospettiva nella disciplina dell'accesso alle informazioni contenute in Anagrafe tributaria da parte dei soggetti che fanno parte dell'amministrazione finanziaria rispetto ai soggetti esterni.

Con lo schema di decreto ministeriale, approvato il 28 maggio scorso dai responsabili dei sistemi informativi di tutte le strutture dell'amministrazione finanziaria in una riunione del « comitato di governo del sistema informativo della fiscalità » si intendono raggiungere diversi obiettivi. In prima battuta, nell'ottica dell'interoperatività, si intende semplificare l'*iter* autorizzativo e informativo per lo scambio e la condivisione dei dati all'interno del SIF. In seconda battuta, sul piano della cooperazione informatica con i soggetti esterni, si vuole semplificare e standardizzare la struttura delle convenzioni di cooperazione informatica e uniformare le modalità con le quali ogni ente esterno si rapporta con il SIF. Inoltre, si intende

migliorare la qualità delle informazioni attraverso il potenziamento dell'integrazione dei dati contenuti all'interno del sistema informativo e razionalizzare l'insieme dei servizi offerti, tramite la gestione di un catalogo degli stessi. Con queste regole sarà quindi possibile migliorare la *governance* del sistema, sfruttando la circostanza che i soggetti della fiscalità fanno riferimento tutti a un unico dominio applicativo. Contestualmente, sarà possibile efficientare il sistema, individuando cataloghi sia di dati sia di servizi e modelli organizzativi comuni per lo scambio dei dati all'interno e all'esterno del SIF. Siamo ragionevolmente certi che questa razionalizzazione si tradurrà in risparmi economici originati dalla progressiva eliminazione della ridondanza dei servizi e della duplicazione delle basi dati. Questo è un tema che peraltro abbiamo affrontato varie volte anche in questa sede.

I progressivi interventi di adeguamento normativo o tecnologico sono tesi a superare gli effetti negativi che derivano dal modo in cui si è storicamente costituita l'Anagrafe tributaria. Per esempio, abbiamo discusso tante volte del fatto che essa si sia costituita per stratificazioni successive per cui, pur essendo uno strumento potentissimo che ha consentito all'amministrazione finanziaria di rendere finora i suoi servizi, la struttura che si è venuta a determinare storicamente è largamente migliorabile. Questi sono quindi gli interventi che, a mano a mano, stiamo realizzando e con i quali riteniamo di poter superare le caratteristiche che derivano da come si è organizzata storicamente l'Anagrafe tributaria.

Lo schema di decreto approvato rimanda a due documenti tecnici in via di predisposizione, dei quali però posso anticipare il contenuto.

Per quanto riguarda l'interoperabilità nell'ambito del SIF, quindi tra i soggetti del sistema informativo, il documento tecnico in via di predisposizione definisce le regole di interoperabilità, cioè le regole generali e specifiche alle quali i soggetti della fiscalità devono attenersi ai fini dell'accesso, della circolazione, dello scambio e della comunicazione dei dati all'interno del sistema. Il principio stabilito in questo documento e condiviso a livello tecnico è che i soggetti della fiscalità concordano in modo più flessibile, con uno scambio di comunicazioni e non più attraverso la stipula di convenzioni, i tempi e le modalità di erogazione dei servizi presenti nel catalogo dei servizi di interoperabilità, ovvero condividono l'opportunità di realizzazione di nuovi servizi. In particolare, ogni soggetto della fiscalità dovrà garantire l'allineamento tra i dati acquisiti dall'esterno del SIF con i dati di riferimento, ovvero con le codifiche alle quali sarà necessario riferirsi per garantire il collegamento tra le informazioni contenute nel SIF stesso. Il dato di riferimento per eccellenza è il codice fiscale, al quale possono essere collegate utilmente, evitando duplicazioni, tutte le informazioni di cui sono titolari diverse strutture dell'amministrazione finanziaria. Oltre al fatto che ogni soggetto dovrà garantire l'allineamento tra i dati acquisiti dall'esterno con i dati di riferimento, un altro importante principio che sarà stabilito in questo documento tecnico è che ogni soggetto potrà utilizzare, senza necessità di autorizzazione, i dati allineati presenti nelle proprie banche dati, anche al fine di garantire la qualità del colloquio del SIF con i soggetti terzi. Inoltre, è previsto che ogni soggetto della fiscalità nomini al proprio interno una struttura responsabile dell'attuazione dell'interoperabilità.

Il « comitato di governo del SIF » è una delle strutture che abbiamo istituito in questi ultimi anni per assicurare il coordinamento del sistema informativo. In sostanza, abbiamo istituito due comitati tecnici, entrambi con decreto direttoriale e presieduti da me e dal direttore della direzione del sistema informativo della fiscalità, di cui fanno parte i responsabili di vertice delle strutture che seguono il sistema informativo in tutti gli enti della fiscalità. In particolare, il comitato di governo, nell'ambito dell'interoperabilità

che si intende realizzare con il decreto in via di emanazione, dovrà garantire l'unitarietà di indirizzi e di strategie del sistema informativo e monitorare l'attuazione delle regole di interoperabilità, con l'obiettivo di individuare ulteriori ambiti di evoluzione per il costante miglioramento della qualità dei dati presenti nel sistema informativo della fiscalità.

Ogni struttura dell'amministrazione finanziaria si impegnerà a utilizzare le informazioni acquisite dall'Anagrafe tributaria esclusivamente per le proprie finalità, nel rispetto della normativa vigente, anche in materia di consultazione delle banche dati, osservando le misure di sicurezza e i vincoli di riservatezza previsti dal Codice della *privacy*, rispettando i canoni di pertinenza e non eccedenza nel trattamento delle informazioni acquisite. Ogni soggetto si impegnerà a garantire che non si verifichino accessi impropri, divulgazioni, comunicazioni e cessioni a terzi, né alcuna riproduzione dei dati nei casi diversi da quelli previsti dalla legge, provvedendo a impartire, ai sensi dell'articolo 30 del Codice della *privacy*, precise e dettagliate istruzioni agli incaricati del trattamento dei dati e richiamando la loro attenzione sulle responsabilità connesse all'uso illegittimo delle informazioni. Ogni soggetto si impegnerà inoltre a non duplicare i dati resi disponibili e a non creare autonome banche dati non conformi alle finalità per le quali è stato autorizzato l'accesso; a rendere disponibili i dati come risultano nei propri archivi al momento della consultazione e dell'estrazione dagli stessi, nonché a garantire che l'accesso agli atti e alle applicazioni che integrano i dati acquisiti siano di esclusivo utilizzo di personale che abbia un rapporto stabile con il soggetto della fiscalità di cui si tratta e, in caso di soggetti diversi, che gli stessi siano stati designati da quest'ultimo quali incaricati o responsabili esterni nel trattamento dei dati. Infine, ogni soggetto della fiscalità si impegna a garantire l'attuazione al proprio interno di regole di sicurezza comuni.

Sulla base di quanto previsto dalle regole di interoperabilità, ciascun soggetto della fiscalità pubblicherà un proprio catalogo dei servizi di interoperabilità, nel quale saranno definiti i servizi per l'accesso ai dati di cui è titolare e i servizi messi a disposizione delle altre strutture. Per ogni servizio, sarà specificata la tipologia delle informazioni messe a disposizione, il livello di servizio, eventuali vincoli all'utilizzo e le modalità di fruizione dello stesso. La disponibilità di tutti i cataloghi dei soggetti della fiscalità permetterà di verificare in modo molto più semplice la disponibilità di servizi già in essere tutte le volte che dovrà attuarsi un nuovo progetto. La disponibilità di questi cataloghi dovrebbe consentire di ottenere ovvi vantaggi in termini di tempi, costi e qualità dei progetti, evitando il fenomeno della proliferazione delle banche dati.

Questo è ciò che si prevede di realizzare all'interno del sistema informativo della fiscalità. Credo tuttavia che in questa sede valga la pena di sottolineare che questo che sembra essere un fatto ovvio costituisce in realtà il termine di un lungo processo. Difatti, voi che da anni seguite l'evoluzione dell'Anagrafe tributaria e la partecipazione dei soggetti della fiscalità siete perfettamente consci di quanta strada sia stata fatta nella consapevolezza che le informazioni siano un patrimonio pubblico comune che deve essere gestito con regole molto rigorose e sistematiche, ma che deve soprattutto servire il fine del pubblico interesse. Ritengo quindi che l'accordo che è stato raggiunto con tutte le strutture della fiscalità testimoni anche un progresso culturale avvenuto all'interno dell'amministrazione finanziaria. Vi sono stati momenti – come certamente ricorderete – in cui vi sono stati dibattiti feroci sulla proprietà e la titolarità dei dati. Ora l'evoluzione tecnologica, la maggiore integrazione e i processi di coordinamento posti in essere, rispetto ai quali credo che il Dipartimento delle finanze abbia svolto un ruolo importante, hanno consentito di individuare le modalità tecniche e orga-

nizzative per la gestione e l'accesso comune e la migliore fruibilità delle informazioni, garantendo a ogni struttura la titolarità dei propri dati.

Il secondo documento tecnico in via di predisposizione, richiamato nella bozza di decreto direttoriale di cui abbiamo parlato, definisce invece le regole per la cooperazione informatica. Si tratta, in questo caso, dei rapporti tra il sistema informativo della fiscalità e i soggetti esterni. In particolare, comprende regole generali di natura tecnica, organizzativa e di sicurezza che ciascun soggetto della fiscalità deve adottare e rispettare ai fini dello scambio di informazioni con i soggetti esterni. Sulla base di queste regole, ogni soggetto della fiscalità pubblicherà l'elenco dei servizi offerti per l'accesso, da parte dei soggetti esterni, ai dati di cui è titolare nel catalogo dei servizi di cooperazione informatica, alle condizioni generali di servizio che saranno pubblicate sul sito istituzionale di ogni singola struttura dell'amministrazione finanziaria. Ci sarà la possibilità, previa autorizzazione del soggetto titolare del dato, di realizzare servizi in cui siano compresi anche dati di cui è titolare un altro soggetto della fiscalità. Questo aspetto molto importante è un esempio di evoluzione da una prospettiva in cui ogni soggetto della fiscalità custodiva gelosamente le informazioni di cui era titolare a una in cui ci si rende conto che dall'integrazione dei dati e delle banche dati possono derivare significativi miglioramenti dei servizi destinati ai cittadini e ai contribuenti. L'accesso in cooperazione informatica sarà consentito esclusivamente a soggetti autorizzati, a seguito della stipula di una convenzione di cooperazione informatica o di accordi specifici che riporteranno il riferimento dell'osservanza delle condizioni generali di servizio e delle regole di cooperazione informatica.

Per l'interoperabilità che riguarda i soggetti interni abbiamo quindi snellito le procedure, superando lo strumento convenzionale con delle comunicazioni. In sostanza, una volta che sono state definite regole molto precise per l'accesso ai dati all'interno del sistema da parte dei soggetti che fanno parte del sistema stesso si supera la convenzione, andando verso la comunicazione. Invece, per quanto riguarda l'accesso da parte degli esterni resta in piedi lo strumento convenzionale: dovrà quindi essere stipulata una convenzione di cooperazione informatica. Tuttavia, la disponibilità di regole comuni pubblicate renderà la stipula di queste convenzioni molto più semplice e veloce. Anche in questo caso si è cercato di assicurare snellezza e flessibilità a questo strumento. Inoltre, sarà garantito un unico standard organizzativo e normativo di carattere generale per tutti i soggetti della fiscalità.

Quanto ho detto completa il quadro relativo al provvedimento direttoriale di prossima emanazione. I due documenti tecnici – il primo sull'interoperabilità e il secondo sulla cooperazione informatica – sono in via di finalizzazione e saranno portati nel prossimo futuro all'approvazione del Comitato di governo del sistema informativo della fiscalità.

L'ultimo prodotto previsto dallo schema di decreto in via di emanazione è la pubblicazione di un documento che riporterà le tipologie di dati presenti nel sistema informativo, il soggetto della fiscalità che ne è titolare e gli eventuali dati di riferimento. A questo proposito, vi ricordo che i dati di riferimento sono le codifiche che consentono l'allineamento dei diversi dati. Questo documento si chiamerà « dati del sistema informativo della fiscalità ». I dati di riferimento saranno ad accesso libero per i soggetti della fiscalità, cosa che renderà più efficace sia l'integrazione delle informazioni sia la bonifica e la tutela della qualità delle informazioni stesse. Attraverso la gestione e la manutenzione di questa banca dati saranno garantiti l'integrazione e il collegamento delle informazioni presenti nel SIF gestite dalle strutture organizzative.

Questo – ripeto – completa il quadro dell'evoluzione che si produrrà per effetto dell'ema nazione del decreto. Insieme a questo importante adeguamento di carattere normativo, da qualche tempo, il dipartimento sta lavorando alla realizzazione di adeguamenti metodologici e tecnologici che hanno l'obiettivo di potenziare e migliorare la *governance* delle informazioni presenti nel sistema informativo della fiscalità. Tra questi interventi di natura metodologica e tecnologica, i più importanti possono essere ricondotti alla creazione di un modello formale per la rappresentazione del sistema informativo della fiscalità, secondo l'approccio *Enterprise Architecture*, e allo sviluppo di servizi e strumenti per l'allineamento degli archivi a partire da quelli di riferimento *(master data management)*.

La descrizione puntuale di questi interventi è riportata nella relazione che vi lascio, signor Presidente. Tuttavia, vorrei provare a evidenziare rapidamente il senso, le ricadute e le implicazioni di questi adeguamenti metodologici e tecnologici che servono a migliorare la *governance* del sistema.

Per quanto riguarda il modello *Enterprise Architecture*, si tratta di creare un ponte tra il *business* (cioè l'organizzazione dell'attività della struttura di ogni singolo soggetto della fiscalità) e la tecnologia che consenta di adeguare in modo flessibile e coerente l'architettura informatica ai cambiamenti dei processi. Insomma, ciò permette di disporre di un modello che consenta di individuare l'adeguamento necessario del sistema informativo e di monitorare la sua efficacia quando mutano le caratteristiche del *business*. Nel caso dei soggetti della fiscalità, un profondo mutamento delle caratteristiche del *business*, volendo riportare un esempio recente, è avvenuto con i provvedimenti adottati con il « decreto salva Italia », che ha introdotto il regime della trasparenza, che prevede la possibilità di godere di un sistema premiale in termini di costi di adempimento per i soggetti che rendono disponibili e visibili all'amministrazione finanziaria la loro contabilità e le informazioni rilevanti ai fini fiscali. Si tratta di uno stravolgimento significativo nel flusso di informazioni normalmente gestite dal *partner* tecnologico dell'Agenzia delle entrate. Pertanto, cambiamenti del *business* richiedono adeguamenti della tecnologia. La valutazione del miglior adeguamento e il monitoraggio della bontà delle scelte di adeguamento tecnologico effettuate è però possibile soltanto se si dispone di modelli che collegano il *business*, quindi gli obiettivi dell'organizzazione, all'infrastruttura tecnologica di cui si dispone. Il modello *Enterprise Architecture* che abbiamo messo in piedi serve proprio a questo fine. Con cadenza almeno annuale, le strutture dell'amministrazione finanziaria e il *partner* tecnologico condividono le motivazioni per i cambiamenti tecnologici che devono essere introdotti; simulano lo scenario che deve essere realizzato in conseguenza dei cambiamenti da introdurre; individuano il *gap* tra la tecnologia disponibile e quella necessaria per portare avanti il *business* in maniera efficiente e realizzano gli interventi appropriati.

L'approccio *Enterprise Architecture*, che ormai abbiamo adottato con l'aiuto del nostro *partner* tecnologico, attraverso la conoscenza e la rappresentazione di processi coordinati e armonizzati, si configura quindi come uno strumento ottimale per consentire una vista complessiva sull'organizzazione, attraverso la mappatura globale dei processi, dei dati e dell'applicazione delle architetture dei servizi delle singole strutture dell'amministrazione finanziaria, con l'adozione di un linguaggio condiviso e di standard di rappresentazione che, favorendo la completa circolazione e lo scambio di informazioni tra gli enti coinvolti, garantiscono l'interoperabilità e la cooperazione. Inoltre, l'*Enterprise Architecture* consente una vista approfondita sul patrimonio informativo di ogni singola struttura attraverso la mappatura delle informazioni e dei processi, nonché una crescita equilibrata del sistema infor-

mativo e della capacità di risposta alle esigenze degli utenti con la scomposizione del *business* di ogni singola struttura e la correlazione tra le componenti di *business* e quelle tecnologiche che le supportano, garantendo la sintonia tra gli scenari di *business* delle strutture dell'amministrazione e l'evoluzione del sistema di *Information and Communication Technology*.

L'altro grosso intervento di adeguamento tecnologico realizzato è il *master data management*, finalizzato all'analisi, modellazione e formalizzazione del patrimonio informativo. In questo ambito, il dipartimento è impegnato su due progetti. Si tratta dell'individuazione e della gestione dei dati *master* e della realizzazione del dizionario fiscale dei dati. Rispetto al primo progetto, occorre dire che il *master data management* è un insieme di processi, politiche, servizi e tecnologie che sono utilizzati per creare, mantenere e gestire i dati associati con le entità fondamentali del *business* dell'amministrazione finanziaria, definiti, appunto, dati *master*. Pertanto, l'identificazione di dati *master* riguarda l'individuazione di informazioni *core* del *business* aziendale, che rappresentano, quindi, i dati strategici per la *mission* istituzionale delle strutture della fiscalità. Il secondo progetto è la realizzazione del dizionario fiscale dei dati, che prevede la definizione di una rappresentazione sistematica, integrata e astratta del contenuto informativo delle banche dati del sistema informativo della fiscalità. A oggi, il dizionario fornisce una visione sintetica e strutturata del patrimonio informativo del SIF e rappresenta l'insieme dei metadati relativi alle principali entità dati del sistema. Questo è lo scenario nel quale ci muoviamo.

ROSARIO GIORGIO COSTA. Approfitto della pregevole presenza della professoressa, che ormai lavora da molto tempo con noi, soltanto per dichiarare l'aspettativa di allestire un cronoprogramma, di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica, l'ANCI, l'UPI e la Conferenza Stato-regioni affinché questo enorme patrimonio che costruiamo ormai da diciott'anni – ero presente quando si diede il parere favorevole per la prima convenzione con la Sogei; peraltro, non credevo che avremmo avuto tanto successo – sia messo effettivamente a disposizione anche dei rami bassi dello Stato, vale a dire dei comuni, delle province e delle regioni, altrimenti, non si può sfruttare la sua grande utilità. Le affido, pertanto, la mia aspettativa di rappresentante popolare affinché sia preparato un cronoprogramma, di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica che, non a caso, è elevato al rango di ministero. Insomma, il mio comune o quello della città di Bari quando potranno ritenersi parte integrante di questa immensa rete, alla quale poter attingere per l'esercizio delle funzioni in tempi brevissimi e con la sicurezza che il caso richiede? Le do atto dell'enorme e pregevole lavoro svolto, e leggerò volentieri la risposta alla mia aspettativa.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Anch'io ringrazio la professoressa Lapecorella della relazione, rispetto alla quale, da un punto di vista tecnico, non ho nulla da eccepire. Sicuramente si tratta di un miglioramento, che è – come lei stessa ha detto fuori dalle righe della sua relazione – il termine di un lungo processo. Ora, non vorrei aprire ferite, né polemiche, né valutazioni. Tuttavia, una domanda sorge spontanea. Quando, nel paragrafo 2.3, parla dei dati del sistema informativo della fiscalità (SIF), dice che lo schema di decreto prevede la pubblicazione di un documento, il quale dovrà prevedere, tra le altre cose, il soggetto della fiscalità che ne è titolare ed eventuali dati di riferimento. A questo proposito, si apre un'ampia fase di riflessione.

Mi rivolgo anche al Presidente della Commissione perché tutto questo percorso estremamente interessante e concreto, anche con le audizioni che abbiamo svolto, sta mettendo sempre di più in mostra, a seconda delle specialità, delle pertinenze e delle peculiarità, un marchingegno dello Stato che, alla fine, dovrebbe consentire un controllo e un'organizzazione efficiente

e completa, che annulli la burocrazia e agevoli il cittadino, rendendo appunto lo Stato più efficiente. Con i passi in avanti compiuti dalla tecnologia, si accentrano e si dovrebbero semplificare sempre più i vari ambiti e le varie specialità. In sostanza, il fatto che si debba prevedere anche il soggetto che ne sarà titolare è perché il dato è scontato o perché sono in corso processi che cercano di concentrare e di accentrare ? Fino a che punto tra Agenzia del territorio e Agenzia delle entrate possono esserci diversificazioni ? Un potenziamento così prezioso ed enorme di banche dati non può essere concentrato ?

Stamattina dicevo che una volta c'erano il geometra e il ragioniere; adesso molti aspetti della professione, al di là della progettualità, si sono concentrati perché molti elementi tecnici di accesso all'Agenzia del territorio sono diventati quasi più di pertinenza del commercialista che del tecnico progettista. Le impiegate degli studi professionali commerciali devono accedere alle banche dati dell'Agenzia del territorio per diverse questioni, dalle verifiche, ai controlli, all'IMU, prima all'ICI, alle denunce dei redditi, alle successioni, alle divisioni patrimoniali. Ora, il potenziamento di questo sistema non porta a far sì che ci si debba porre anche il problema di un incapsulamento in un organismo unico ? Il fatto di avere questa ricchezza di rapporti interni ed esterni dovrebbe infatti condurre anche a un più intenso processo di unificazione e di concentrazione. Spero di essere stato chiaro.

SETTIMO NIZZI. Grazie, professoressa, dell'interessantissima e complessa relazione che ci ha presentato. Vorrei chiederle se il sistema che ci ha illustrato, come tipo di architettura, stia già funzionando oppure se, con Sogei che lavora al vostro fianco, c'è un'implementazione *in progress*. Se è così, avete ipotizzato i tempi entro i quali il tutto potrà funzionare a regime ?

In secondo luogo, tutte le volte che ho l'occasione di parlare con un funzionario, un dirigente o un direttore generale del Ministero delle finanze pongo sempre la stessa domanda che, sebbene diventata ripetitiva, non riesce ad avere una risposta concreta. In Italia, stiamo tutti aspettando di poter utilizzare la carta di identità elettronica. Non è possibile che in cinque anni non abbiamo fatto niente. Sogei è pronta già da tre anni; il Ministero dell'interno dice di aver dato il suo benestare; allora qual è il problema ? Perché non riusciamo a metterci al passo con gli altri Paesi e dobbiamo stare sempre con questo orrendo pezzo di carta, che perdiamo o si lacera ? È una questione economica o si tratta di non avere individuato ancora i *partner* per la produzione del materiale ?

PRESIDENTE. Anch'io ringrazio la professoressa Lapecorella dell'ampia panoramica che ci ha offerto. Mi permetto di consegnarle alcune richieste tecniche che hanno preparato gli uffici, a cui potete dare risposta anche successivamente.

Per quanto mi riguarda, vorrei intervenire su un altro aspetto che mi sembra di grande attualità e che, in qualche modo, può influenzare l'assetto e le prospettive dell'Anagrafe tributaria. Nei provvedimenti recenti del Governo mi sembra di aver colto che nel riassetto generale e nella semplificazione delle strutture dell'amministrazione finanziaria si voglia spostare le competenze in materia di informazione tecnologica da alcune articolazioni, in particolare dal Dipartimento delle finanze, ad altre, che non sono propriamente deputate alla conoscenza puntuale e specifica del settore. Mi sembra infatti che si stia andando nella direzione di concentrare tutto presso la struttura degli affari generali, che può svolgere un compito pregevole e meritevole nel settore della gestione delle risorse, ma che non ha una *mission* specifica nel settore della fiscalità. È chiaro che tutti i processi di semplificazione, di razionalizzazione e di economicità dell'assetto sono sempre ben visti. Tuttavia, in un settore delicato come quello della fiscalità, con i passi avanti notevoli che avete fatto, mi sembra che sia un fuor d'opera pensare di ricollocare una struttura, che è sicuramente efficiente e sta dando dei risultati importanti, in un'altra articolazione del-

l'amministrazione. È altrettanto chiaro che non posso chiedere a voi una valutazione di natura politica. Tuttavia, dal punto di vista tecnico, ritenete che ci possano essere delle controindicazioni e dei pregiudizi anche sul piano della vostra operatività rispetto a quanto state portando avanti ?

LUCIO D'UBALDO. Vorrei fare una semplice osservazione, mantenendomi sul piano strettamente tecnico. Questa duplice opera di integrazione, che, stando alla relazione, si divide in interoperabilità, considerata come funzione interna, e cooperazione informatica, dovrebbe garantire un salto di qualità nella capacità di organizzazione dei dati, al punto che si considera plausibile e corretto che, una volta garantito questo salto di qualità di sistema, ciascuno deve aumentare la propria capacità di esternalizzazione o di uso esterno di queste informazioni. Mi pare che questa sia la filosofia di fondo.

Abbiamo una grande area della cooperazione informativa e informatica che è data dallo scambio tra comuni e province e lo Stato perché c'è una prassi consolidata, una storia e un ordinamento che consente questa integrazione costante con una funzione, inevitabilmente e giustamente, di coordinamento dello Stato. Abbiamo, invece, una problematicità fino a oggi non risolta nel rapporto tra Stato e regioni. Alla luce della riforma costituzionale degli ultimi mesi, abbiamo cambiato formalmente l'articolo 81 per rafforzare la logica del pareggio di bilancio, ma, in maniera altrettanto e forse ancora più significativa, abbiamo anche corretto l'articolo 119. In questo modo, infatti, abbiamo ricondotto alla responsabilità dello Stato la funzione di coordinamento delle politiche fiscali e delle politiche di bilancio, prima fissata nella legislazione concorrente tra Stato e regione. Oggi questa funzione di coordinamento è ricondotta a livello statale. Fatta questa lunghissima premessa, di cui mi scuso, vengo alla domanda. Alla luce del riordino della cooperazione con i vari soggetti fiscali, quindi anche con le regioni, come intende il Ministero dell'economia, e il Dipartimento delle finanze in modo specifico, utilizzare la normativa novellata a livello costituzionale che consente, appunto, la funzione di coordinamento, che prima era – ripeto – distribuita tra Stato e regioni, per ricondurre anche il sistema regionale a una reale integrazione ? Difatti, oggi, dopo diverse verifiche, audizioni, prove sul campo, dibattiti scientifici e politici, mi pare che dobbiamo riconoscere che questo è un punto di difficoltà del sistema. Il sistema dei rapporti tra Stato ed enti locali esiste ed è abbastanza fluido, anche se si può migliorare e rafforzare, invece il sistema dei rapporti tra Stato e regioni costituisce sempre un motivo di difficoltà. Per questa ragione, la COPAFF, nonostante le affermazioni enfatiche della vigilia, stenta a fornire tutti i dati relativi alla visibilità e all'intelligibilità in termini di coerenza del sistema dei bilanci regionali. Non so se la domanda risulti chiara. In pratica, vorrei sapere come intendete affrontare, forti di questa riforma costituzionale, il rapporto con le regioni nell'acquisizione dei dati e nella costruzione di un sistema di cooperazione che coinvolga, in maniera coerente, anche questo livello istituzionale.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle finanze*. Gli interventi del senatore Costa e dell'onorevole Fogliardi, sulla base della loro esperienza e della loro conoscenza delle problematiche soprattutto degli enti locali e dei soggetti esterni al sistema della fiscalità, sono volti a chiedere se e in quale misura questi processi in atto possano contribuire a migliorare il grado di effettivo dialogo tra lo Stato e le altre articolazioni territoriali. La questione posta dal senatore D'Ubaldo è ancora più profonda.

Ad ogni modo, posso dire che questi cambiamenti tecnologici sono utili per sostenere e supportare l'evoluzione dei rapporti tra lo Stato e i diversi livelli di governo, che però non può essere che il risultato di un processo politico. Effettivamente, le modalità di dialogo tra l'Anagrafe tributaria e i soggetti esterni rap-

presentano la possibilità di dialogo tra lo Stato e i diversi livelli di governo. Oggi la tecnologia riesce a garantire a ognuno la titolarità della propria informazione e il mantenimento della propria competenza e responsabilità, senza impedire però lo scambio e la conoscenza. Questo si dovrebbe produrre nelle relazioni tra lo Stato e i diversi livelli di governo. Posso dire quindi che dal punto di vista dell'evoluzione del sistema informativo della fiscalità oggi siamo in grado di supportare questo processo, cosa che sicuramente non era possibile qualche anno fa.

LUCIO D'UBALDO. Oggi, ai sensi della riforma costituzionale, potete esercitare una funzione ben più penetrante e cogente perché la responsabilità del coordinamento fiscale, delle finanze e dei bilanci pubblici fa capo allo Stato, quindi a voi. Questa mi pare la novità.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle finanze*. Non vorrei sembrare celebrativa della mia amministrazione, ma credo che abbiamo fatto significativi passi in avanti. Vorrei ricordare tuttavia che nella definizione dei rapporti diretti tra lo Stato e i diversi livelli di governo rilevano altri profili. Mi riferisco ad esempio, visto che stiamo parlando di informazioni e di dati, che poi è quello che serve per il governo dei processi e delle politiche, alle informazioni detenute dalle banche dati del Ministero dell'interno. Mi sento di dire che molto deve essere e può essere fatto sul piano dell'ulteriore integrazione delle informazioni disponibili a livello dello Stato centrale e delle modalità per renderle disponibili agli altri livelli di governo.

Credo che l'esperienza dell'Anagrafe tributaria dell'amministrazione finanziaria sia una delle più consolidate. Voi sicuramente ne avete più consapevolezza, avendo avuto occasione di audire diversi soggetti. Mi auguro, quindi, che possa fare da guida a ulteriori processi di integrazione delle informazioni a livello dello Stato centrale. Infatti, l'amministrazione finanziaria, per effetto del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, si è delineata come un'amministrazione complessa, fatta dal Dipartimento delle finanze, dalle agenzie fiscali, dalle società a partecipazione pubblica (Sose, Equitalia) e da un corpo militare, la Guardia di finanza. Il sistema informativo della fiscalità riesce però a integrare le informazioni di cui sono titolari questi diversi soggetti, che svolgono funzioni altrettanto diverse. Ciò accade con sistemi di organizzazione delle informazioni sia logici, come il *master data management*, sia non logici. Credo, pertanto, che questa esperienza possa servire per integrare le informazioni che, a livello dello Stato centrale, sono disponibili presso amministrazioni centrali diverse. Questo è necessario, per cui c'è ancora un pezzo di cammino da fare prima di poter avere disponibili tutte le informazioni che occorrono per esercitare la funzione di coordinamento che lei richiamava e che emerge dalle ultime ridefinizioni delle competenze dello Stato e delle regioni. Ritengo – ripeto – che ci sia ancora della strada da fare. Penso tuttavia che il lavoro che stiamo facendo in Anagrafe tributaria possa essere utile per avviare un processo analogo a livello di amministrazione centrale.

Il senatore Costa mi chiedeva un cronoprogramma per l'accesso ai dati degli enti locali. Gli enti locali hanno già la possibilità di accedere a numerosissimi dati dell'Anagrafe tributaria. È evidente che quando sarà emanato questo decreto direttoriale e soprattutto i due documenti tecnici allegati, in particolare il secondo, riferito alla cooperazione amministrativa, si definiranno in maniera chiara e precisa le regole per l'accesso e la fruibilità delle informazioni da parte di soggetti esterni, tra i quali i più importanti sono proprio gli enti locali. Il cronoprogramma è dunque collegato all'emanazione di questo documento, che non è molto di là da venire, visto che il processo di condivisione a livello tecnico è abbastanza avanzato.

Per quanto riguarda la domanda dell'onorevole Nizzi, vorrei dire che si tratta di interventi in essere, che sono però parte

di un processo di adeguamento continuo per cui non hanno un inizio e una fine. Lo studio per l'applicazione dell'*Enterprise Architecture*, che è un modello aziendalistico che abbiamo importato e applicato all'Anagrafe tributaria, è stato iniziato e completato nel 2010 dal nostro *partner* tecnologico; poi lo abbiamo implementato, ma è in continua evoluzione.

Rispetto all'altra domanda, non ho una risposta perché non ho informazioni al riguardo. Lei sa perfettamente, onorevole Nizzi, che l'ultimo intervento normativo in materia prevede l'emanazione di un atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze che definisca i tempi e le modalità di emanazione della carta di identità elettronica e che i soggetti in gioco sono, oltre al nostro *partner* tecnologico, il Ministero dell'interno e il Poligrafico dello Stato. Per la verità, il Dipartimento delle finanze è stato coinvolto solo inizialmente nel processo di valutazione del progetto di carta di identità elettronica, ma poi il processo è andato avanti, per cui non ho informazioni in merito. Le posso solo riferire la valutazione tecnica del dipartimento sul progetto che abbiamo visto e che immagino sia l'unico a poter essere realizzato. La nostra valutazione tecnica aveva richiamato l'attenzione dei decisori politici sull'assoluta necessità di evitare duplicazioni. Per la realizzazione della carta di identità elettronica era necessaria una piattaforma tecnologica, il cosiddetto PONCIE che, allo stato della nostra ricognizione delle dotazioni infrastrutturali dei vari soggetti interessati, era posseduta da Sogei, la quale poteva utilmente metterla a disposizione consentendo di evitare sprechi di risorse e duplicazioni. Vi è stato tuttavia un momento di definizione di documenti tecnici in cui non era chiaro neanche chi dovesse gestire questa piattaforma tecnologica. A noi sembrava evidente che i soggetti coinvolti dovevano essere il Ministero dell'interno, il Poligrafico dello Stato e la Sogei, e che la piattaforma tecnologica dovesse essere gestita da quest'ultima. Credo che questo sia ancora valido; sui tempi di attuazione del servizio non sono informata.

Ringrazio il Presidente Leo della considerazione più generale sulle prospettive di riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria in discussione attualmente o nel prossimo futuro. A questo proposito, mi permetto di fare una valutazione tecnica, collegata alla relazione che ho appena svolto. Presidente, occorre considerare un aspetto che non è sempre apprezzabile dall'esterno. Il governo e il coordinamento del sistema informativo della fiscalità hanno delle caratteristiche peculiari molto importanti e richiedono che siano fatte delle scelte tecnologiche costantemente coerenti con gli obiettivi istituzionali delle diverse strutture della fiscalità. La *governance* del sistema informativo della fiscalità non è infatti una questione strettamente tecnologica, per cui non si può ridurre alle scelte migliori di investimento per un'infrastruttura piuttosto che per un'altra, anche perché questo tipo di scelte ha inevitabilmente ripercussioni sull'organizzazione dei processi delle strutture dell'amministrazione finanziaria, che, a loro volta, si ripercuotono nel rapporto tra il fisco, lo Stato e i contribuenti. La caratteristica peculiare del sistema informativo della fiscalità è che si tratta di un'infrastruttura tecnologica che deve garantire il migliore coordinamento tra le tecnologie disponibili e le esigenze organizzative delle strutture dell'amministrazione finanziaria, nell'ottica di assicurare il miglior rapporto tra fisco e contribuente. Ciò vuol dire minori e meno costosi adempimenti e tempi più brevi possibili. Credo che, proprio per l'operazione di raccordo tra tutte le diverse strutture dell'amministrazione e per la conoscenza profonda dei processi fiscali governati attraverso il sistema informativo, l'attività svolta dal Dipartimento, e in particolare dalla direzione competente, che è la Direzione per il coordinamento del sistema informativo della fiscalità, non possa essere ritenuta analoga o assimilabile a una generale attività di fornitura di servizi informatici per l'amministrazione

economico-finanziaria. Ritengo, pertanto, che questo aspetto vada considerato. D'altra parte, nella mia relazione è evidente che un decreto direttoriale di integrazione delle banche dati non si può limitare ad analizzare la struttura delle banche dati e a decidere quali tecnologie utilizzare per integrarle al meglio o per allinearle, ma deve tener conto della complessità delle relazioni tra i diversi livelli di governo nel gestire la cooperazione amministrativa, nonché del fatto che l'interazione tra i diversi livelli di governo e l'Agenzia del territorio è ben diversa da quella tra i diversi livelli di governo ed Equitalia o l'Agenzia delle dogane: si tratta di tenere insieme tutte queste esigenze con consapevolezza. Direi quindi che si tratta di un'attività di coordinamento di natura specifica.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa Lapecorella.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 26 settembre 2012.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16STC0020680