

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

11.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 DICEMBRE 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIACOMO ANTONIO PORTAS**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **ALESSANDRO PAGANO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del direttore generale delle Finanze, Fabrizia Lapecorella:	
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i>	3	Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i>	3, 15, 18
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DI UNA RAZIONALIZZAZIONE DELLE BANCHE DATI PUBBLICHE IN MATERIA ECONOMICA E FINANZIARIA. POTENZIALITÀ E CRITICITÀ DEL SISTEMA NEL CONTRASTO ALL'EVAZIONE FISCALE		Pagano Alessandro, <i>Presidente</i>	14, 17
		Lapecorella Fabrizia, <i>direttore generale delle Finanze</i>	3, 16, 17, 18
		Bellot Raffaella (LNA)	14
		De Vecchis Massimo, <i>dirigente del Sistema informativo della fiscalità</i>	18
		Pelillo Michele (PD)	13
		Sciaccia Salvatore (FI-PdL XVII)	15

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIACOMO ANTONIO PORTAS

La seduta comincia alle 8.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo, se non vi sono obiezioni, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati e, successivamente, sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del direttore generale delle Finanze, Fabrizia Lapecorella.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore generale delle Finanze, Fabrizia Lapecorella.

La professoressa Lapecorella è accompagnata dal dottor Federico Filiani, direttore del Sistema informativo della fiscalità, dalla dottoressa Maria Teresa Monteduro, dirigente generale con incarico di studio, e dall'ingegner Massimo De Vecchis, dirigente ufficio IV della direzione del Sistema informativo della fiscalità.

L'audizione si inquadra nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'Anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria. Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale.

Do la parola alla dottoressa Lapecorella, con riserva per me e gli altri colleghi di rivolgerle, al termine del suo intervento, domande e richieste di chiarimenti.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle Finanze*. Presidente, la ringrazio molto per l'invito. La mia relazione si concentrerà sui temi della razionalizzazione, dell'organizzazione e della digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Su questi temi l'azione prioritaria del Governo è orientata a un percorso rapido ed efficace di rilancio dei servizi offerti ai cittadini. Funzionale rispetto a questa strategia è il perseguimento degli obiettivi di semplificazione degli adempimenti posti a carico dei cittadini contribuenti. Le banche dati dell'Anagrafe tributaria sono strategiche per il perseguimento dei fini pubblici e altrettanto necessaria è la fruibilità diffusa delle informazioni a costi contenuti. L'evoluzione delle banche dati deve tener conto della necessità di assicurare la loro continua integrazione e interoperabilità, anche attraverso lo scambio e la condivisione di informazioni certificate, aggiornate, corrette e complete. In questa prospettiva, la riflessione sul nuovo criterio di *governance* del sistema informativo della fiscalità, che ponga il cittadino contribuente al centro del sistema della fiscalità e consenta di ridurre gli adempimenti amministrativi, diventa fondamentale. A questo riguardo, prima di portare all'attenzione di questa Commissione ulteriori aspetti sui temi dell'integrazione delle banche dati e della crescita digitale della pubblica amministrazione, desidero richiamare brevemente quelli che ritengo presupposti irrinunciabili per il perseguimento degli obiettivi digitali della pubblica amministrazione.

I presupposti irrinunciabili sono, a mio avviso, quattro. In primo luogo, c'è l'esigenza di razionalizzare i *data center*. Infatti, un miglioramento sensibile della gestione delle infrastrutture di *informa-*

tion e communication technology si può ottenere riducendo la polverizzazione dei CED, ovvero accentrando fisicamente le infrastrutture in alcuni CED di medie e grandi dimensioni collocati sul territorio nazionale.

Il secondo presupposto irrinunciabile è l'esistenza di piattaforme comuni per l'erogazione dei servizi. Lo stesso principio di razionalizzazione deve valere anche per le infrastrutture che erogano servizi, come il nodo di pagamenti, il sistema di interscambio e la fatturazione elettronica. Queste infrastrutture, infatti, consentono la gestione e l'erogazione accentrata di servizi tra amministrazioni e tra amministrazione e cittadino, evitando la polverizzazione dei servizi stessi. Grazie alla loro massa critica e alla loro dimensione, permettono di realizzare economie di scala, ottimizzazione e riduzione dei costi di gestione. Si tratta di infrastrutture di cui beneficiano le singole amministrazioni, che non sarebbero in grado di realizzarle in autonomia né, quindi, di conseguire i relativi risparmi, in considerazione delle economie di scala che si realizzano solo con significativi volumi di utilizzo.

Il terzo presupposto sono le strategie architettoniche e gli standard di rappresentazione comuni. La mera installazione di banche dati su un'unica piattaforma tecnologica non è di per sé sufficiente a garantire la circolarità delle informazioni, se non si pongono in atto strategie architettoniche e standard di rappresentazione comuni. Sono necessari interventi non meramente tecnologici, ma orientati alla definizione di standard, metodologie e regole di *governance*.

Infine, l'ultimo presupposto è l'intervento strategico del legislatore. Non si può ad oggi opporre alla piena integrazione delle banche dati pubbliche alcun vincolo fisico-tecnologico, ma solamente un vincolo normativo. L'intervento del legislatore è necessario per supportare le amministrazioni nella convergenza verso un sistema effettivamente coordinato, standardizzato e interoperabile, attraverso la definizione di principi ispiratori e regole da osservare.

Questi sono i termini in cui avevo affrontato il tema della sfida digitale nel corso delle audizioni precedenti in questa Commissione.

Oggi vorrei ribadire che il digitale può diventare il *driver* strategico per introdurre importanti cambiamenti nella pubblica amministrazione a livello dei processi, delle competenze, dell'organizzazione e della concezione del rapporto con i cittadini: questo è il passo avanti.

Il cambiamento culturale nella pubblica amministrazione presuppone l'accettazione della necessità di una razionalizzazione dei processi amministrativi e non la mera digitalizzazione dell'esistente. Questo cambiamento dovrebbe originare dalla consapevolezza che la riorganizzazione o la riprogettazione dei processi è funzionale rispetto al raggiungimento di maggiore efficienza ed economicità. Per provare a dare contenuto concreto a questa affermazione, può essere utile riprendere un tema a voi certamente noto, ovvero quello della comunicazione e della notifica degli atti. È un tema che, da ultimo, è stato portato alla vostra attenzione da Equitalia, che, nel corso dell'audizione del 22 ottobre scorso, ha considerato che la mancata notifica degli atti costituisce a oggi il punto che viene maggiormente sottoposto nel contenzioso. La risoluzione del problema rappresentato da Equitalia, che è un problema di processo prima ancora che di digitalizzazione dell'esistente, aumenterebbe le potenzialità e risolverebbe una criticità rilevante, non solo ai fini del contrasto all'evasione, ma in generale nell'azione della pubblica amministrazione. Questo tema si aggancia però a quello più generale della cittadinanza digitale, uno dei settori strategici individuati nell'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017, approvata di recente dal Consiglio dei ministri. L'obiettivo è di assicurare l'erogazione *on line* di un numero crescente di servizi e l'accesso alle comunicazioni d'interesse di singoli cittadini e imprese direttamente via internet, con *tablet* e con *smartphone*, sviluppando alcuni progetti, tra cui spicca il PIN unico per il cittadino (il progetto

SPID). Se le sfide da affrontare sono la completa digitalizzazione e la semplificazione del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, la domanda che ci dobbiamo porre è se la digitalizzazione dell'identità di un soggetto sia da sola sufficiente: la risposta è negativa, il PIN da solo non è sufficiente. Per semplificare modalità di interazione tra cittadino e pubblica amministrazione, occorre impostare diversamente anche il flusso inverso, ovvero le risposte dell'amministrazione al cittadino. Infatti, quasi tutte le istanze presentate prevedono una successiva risposta da consegnare al richiedente. Il PIN previsto dallo SPID, se non associato al cosiddetto domicilio digitale, non è sufficiente a digitalizzare completamente entrambi i flussi di colloquio cittadino-pubblica amministrazione e pubblica amministrazione-cittadino. Il processo non potrà pertanto che prevedere un'integrale digitalizzazione.

Per inviare una richiesta alla pubblica amministrazione, il cittadino può utilizzare i vari canali digitali, per esempio la PEC o i portali telematici. La pubblica amministrazione, per comunicare l'esito della richiesta, può utilizzare il canale analogico, cioè la spedizione postale, a cui è riconosciuta validità giuridica. Se la pubblica amministrazione volesse utilizzare un canale digitale, disporrebbe oggi di un unico strumento, previsto dalla normativa, con i medesimi effetti della raccomandata con ricevuta di ritorno, cioè la posta elettronica certificata (PEC), che però è assolutamente facoltativa per il cittadino. L'utilizzo obbligatorio del domicilio digitale risolverebbe il problema, più volte rappresentato nel corso di altre audizioni, della notifica degli atti non telematica, che comporta sia costi diretti, quale la spedizione con raccomandata, sia costi indiretti, quali le spese per il personale della pubblica amministrazione incaricato della notifica. Il domicilio digitale in tema di notifica è già individuato dall'articolo 149-*bis* del codice di procedura civile, che prevede che se non è fatto espresso divieto dalla legge, la notificazione può eseguirsi a mezzo posta elettronica certi-

ficata, anche previa estrazione di copia informatica del documento cartaceo. L'ufficiale giudiziario trasmette copia informatica dell'atto sottoscritta con firma digitale all'indirizzo di posta elettronica certificata del destinatario risultante dai pubblici elenchi o comunque accessibili alle pubbliche amministrazioni. L'importanza del domicilio digitale obbligatorio per ogni cittadino non è sfuggita al legislatore. L'articolo 14 del decreto-legge n. 69 del 2013 recita che, all'atto della richiesta del documento unificato, ovvero all'atto dell'iscrizione anagrafica o della dichiarazione di cambio residenza, a partire dall'entrata a regime dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), è assegnata al cittadino una casella di posta elettronica certificata, con la funzione di domicilio digitale, ai sensi articolo 3-*bis* del codice dell'amministrazione digitale. Il tema del domicilio digitale va considerato e inserito organicamente nell'ambito della cittadinanza digitale.

Da quanto appena detto, emerge che il PIN unico del cittadino (SPID), l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) e il domicilio digitale sono progetti di digitalizzazione che, se opportunamente integrati e utilizzati nell'informatizzazione dei processi amministrativi, possono realizzare un vero cambio di marcia di tutta l'azione amministrativa e una riduzione dei tempi e dei costi dei procedimenti facili da immaginare e da quantificare.

Dopo questa premessa generale, legata al tema dell'integrazione delle banche dati e del miglioramento e della riprogettazione digitale dei servizi, come volano per la crescita del Paese, vorrei portare all'attenzione di questa Commissione alcune tematiche specifiche di interesse dell'amministrazione finanziaria e in particolare del Dipartimento delle finanze.

Vorrei parlarvi di due temi. Il primo è relativo agli strumenti e ai servizi di scambio di informazioni e cooperazione con gli enti locali e al sistema di *open data* ai cittadini. Il secondo riguarda gli strumenti e i servizi di cooperazione informatici a livello nazionale e internazionale funzionali al contrasto all'evasione fiscale

e alle frodi. In particolare, vi parlerò della fatturazione elettronica, delle nuove disposizioni in tema di adempimento spontaneo e della cooperazione informatica internazionale, in particolare a livello comunitario. A proposito degli strumenti e dei servizi di scambio di informazioni e cooperazione con gli enti locali, vorrei parlarvi innanzitutto del Portale del federalismo fiscale, che è il punto unico di accesso delle amministrazioni locali. Si tratta di un progetto iniziato nel 2010. Con la direttiva per l'anno 2010, il Ministro dell'economia e delle finanze aveva assegnato al Dipartimento delle finanze il compito di fornire il proprio apporto conoscitivo, di analisi e di governo della gestione della fiscalità, al fine di contribuire al processo di attuazione del federalismo fiscale. Il Portale del federalismo fiscale, frutto di un percorso di collaborazione intrapreso negli anni, a partire dal 2010, dalle strutture organizzative dell'amministrazione finanziaria, è nato dall'esigenza di realizzare un unico punto di confronto e di collaborazione tra amministrazione centrale e amministrazioni locali, rendendo possibile la condivisione di strumenti e competenze relative al federalismo fiscale. In pratica, il portale consente alle regioni e alle autonomie locali di fruire dei contributi offerti dal Sistema informativo della fiscalità. Il principio di fondo del progetto, la cui evoluzione in questi anni è stata graduale, è quello di individuare un canale diretto di comunicazione, con cui si attuano la cooperazione informatica e lo scambio di informazioni e si assicurano modalità organiche e uniformi di diffusione di informazioni e servizi, a supporto delle scelte di *policy*, dei processi amministrativi e di *governance*. Il risultato finale è un accesso veloce ai diversi servizi, alle informazioni, ai documenti utili a migliorare la gestione dell'informazione e della conoscenza, riducendo i tempi e semplificando lo svolgimento delle attività. Gli utenti del portale sono suddivisi in gruppi (regioni, comuni e province e l'amministratore), con diritti di visualizzazione specifici, in base ai quali ogni ente può visionare i dati di propria

competenza. I dati dei tributi e delle basi imponibili degli enti locali sono stati oggetto di un'attenzione crescente, in particolare nel 2012, a seguito di numerose revisioni che hanno interessato l'imposizione immobiliare. Questi dati rappresentano un aspetto fondamentale e funzionale rispetto a qualsiasi eventuale futura iniziativa di definizione di riforme degli assetti dei tributi locali, nella prospettiva di attuazione del federalismo fiscale.

Negli anni recenti sono stati poi sviluppati servizi indirizzati a testare, per la prima volta, l'intero processo, avviato dal Dipartimento delle finanze, di rilevazione dei dati a livello territoriale e di integrazione con quelli già in possesso dell'Anagrafe tributaria. Si tratta, in particolare, delle integrazioni dei dati che vengono dalle amministrazioni locali con i dati del catasto, con i dati delle dichiarazioni fiscali e con i dati dei versamenti dell'IMU, per lo sviluppo di modelli per l'analisi e la valutazione delle politiche fiscali. L'obiettivo perseguito dal Dipartimento è quello di aumentare la potenzialità del portale in tre direzioni, consentendo, in particolare agli enti locali, anzitutto la disponibilità di strumenti di analisi e di simulazione, per valutare gli effetti finanziari, di *policy* o di modifiche normative, sulle basi imponibili, sulle aliquote, sulle detrazioni o sulle esenzioni delle imposte locali. Si tratta, in particolare, dell'IMU, della TASI e dell'addizionale comunale IRPEF. Sono i tributi principali degli enti locali nell'ambito dell'esercizio dell'autonomia tributaria. In secondo luogo, il Dipartimento ha avuto come obiettivo lo scambio di informazioni, la cooperazione amministrativa e infine la consultazione, la comunicazione e il monitoraggio delle statistiche fiscali e delle entrate locali.

Per ciò che riguarda il primo punto, ovvero mettere a disposizione degli enti locali strumenti di analisi e di simulazione, due sono gli strumenti di simulazione messi a punto e resi disponibili sul portale: un simulatore dell'addizionale comunale IRPEF e un simulatore della TASI e dell'IMU. Questi strumenti consentono di valutare l'effetto che deriva dalla variazione

dei principali elementi di questi tributi – aliquote, detrazioni e basi imponibili – che influenzano il gettito complessivo comunale. Si tratta di strumenti innovativi e funzionali per il supporto delle decisioni. Tali strumenti sono stati messi a disposizione del personale dei comuni, tra cui i responsabili degli uffici tributi e gli assessorati al bilancio, per coadiuvare i livelli inferiori di governo nell'attuazione di politiche fiscali più mirate alle esigenze del territorio, permettendo un bilanciamento tra equilibri di bilancio e principi di equità.

Tra i servizi di scambio di informazioni e cooperazione amministrativa, merita di essere ricordato lo specifico e innovativo servizio di invio ed elaborazione di dati, per il tramite del portale, relativi ai terreni a destinazione agrosilvopastorale a proprietà collettiva. Questo vi stupirà un po', perché non sembra che sia una cosa fondamentale, invece è un esempio importante di quanto possano essere utili questi strumenti per aumentare la conoscenza in ambiti altrimenti inaccessibili, anche per l'amministrazione. In particolare, l'esigenza di attuare una comunicazione con i comuni sulla proprietà di questi terreni è nata dalla necessità di dover valutare un emendamento, che è stato proposto in sede parlamentare, che prevedeva l'esenzione di queste specifiche proprietà immobiliari, rispetto alle quali non era possibile rilevare alcuna informazione nelle banche dati catastali. L'unica informazione che l'amministrazione finanziaria poteva utilizzare per calcolare il gettito da ristorare, necessario per compensare i comuni a fronte di queste esenzioni decise in Parlamento, era il canale di comunicazione diretta con gli enti. Siccome partivamo da una situazione in cui non sapevamo assolutamente, non solo quale fosse la rendita catastale di questi terreni particolari, ma neanche dove fossero localizzati sul territorio nazionale, l'unica modalità per poter colloquiare in maniera diretta, immediata e produttiva con le amministrazioni è stato il Portale del federalismo fiscale. In effetti, questa operazione è stata realizzata con successo. I dati

comunicati sono stati utilizzati dal Dipartimento per la quantificazione dell'esenzione IMU. Ciò significa che sono stati poi utilizzati dal Ministero dell'interno per poter trasferire ai comuni le risorse corrispondenti.

Per ciò che riguarda il terzo punto, cioè la consultazione, la comunicazione e il monitoraggio delle statistiche fiscali, il servizio di analisi statistiche consente di interrogare le informazioni relative a soggetti, redditi, patrimoni o riscossioni a livello territoriale in modo più dettagliato. Oltre alla possibilità di visionare i dati dell'Osservatorio sulle partite IVA e della popolazione residente, regioni, province e comuni possono consultare le dichiarazioni dei redditi, le dichiarazioni IVA e le dichiarazioni IRAP, mediante strumenti di navigazione che consentono l'interrogazione dinamica dei principali dati fiscali di propria competenza presenti su tutti i modelli di dichiarazione. Sono inoltre disponibili informazioni e analisi statistiche utili alla valutazione del tessuto economico e degli assetti tributari del territorio, nonché indicatori percentuali, medie delle variabili fiscali principali e medie calcolate per la gerarchia territoriale di riferimento per gli utenti dei comuni. Questa ingente mole di dati economico-fiscali permette agli enti locali di avere le informazioni utili per la programmazione di politiche d'intervento sul territorio.

Il secondo servizio importante è il servizio di consultazione delle entrate comunali ICI e IMU. Sono state rese disponibili per ogni comune le informazioni utili al calcolo delle variazioni del Fondo sperimentale di riequilibrio e quindi al calcolo dei trasferimenti loro spettanti a seguito dell'introduzione e delle successive variazioni dell'IMU. Infatti, a seguito dell'introduzione dell'IMU nel 2012, le assegnazioni ai comuni sono state inizialmente effettuate sulla base di stime *ex ante*. Successivamente, il gettito effettivamente riscosso sul territorio è stato oggetto di verifiche, ai fini della determinazione per ogni comune della congruità delle assegnazioni di risorse rispetto alle stime *ex post*, per poi eventualmente procedere a variazioni di

tipo compensativo. Questo è un servizio molto importante e largamente fruito dai comuni. La sua utilità è testimoniata dal fatto che nei nostri uffici abbiamo continuamente richieste dei comuni, che ci chiedono di confrontarsi su questi dati. Un allegato alla mia relazione riporta alcuni risultati statistici, tra cui il numero di visite e il numero di visualizzazioni per i diversi servizi, che danno un'idea di come i servizi offerti sul Portale del federalismo fiscale siano stati e siano utilizzati dagli utenti.

L'altro importante servizio di dialogo con il cittadino contribuente offerto dal Dipartimento è un'applicazione informatica: OpenCivitas. Credo che sia un esempio unico di trasparenza delle informazioni detenute dall'amministrazione centrale. Si tratta di un'applicazione che rende disponibili a tutti i cittadini le informazioni raccolte per la stima dei fabbisogni standard. Con il decreto legislativo n. 216 del 2010, che è stato emanato in attuazione della legge-delega di attuazione del federalismo fiscale n. 42 del 2009, è stato affidato alla società del Ministero delle finanze SOSE – Soluzioni per il sistema economico – in collaborazione con l'IFEL, l'Istituto per la finanza locale dell'ANCI, in qualità di *partner* scientifico, ma anche con UPI e ISTAT, il processo di determinazione dei fabbisogni standard delle province e dei comuni. Nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale, il legislatore intendeva predisporre strumenti e metodologie innovative, che consentissero di superare l'assegnazione di risorse agli enti locali basata sulla spesa storica, ovvero un criterio che risultava premiante nei confronti degli enti locali che più avevano speso per erogare servizi in passato, che generava distorsioni nella distribuzione delle risorse a livello territoriale. A partire dal 2010, SOSE ha acquisito i dati per i comuni e le province delle quindici regioni a statuto ordinario. Questi dati includono, oltre ai certificati di conto consuntivo, anche le risposte fornite in questionari somministrati direttamente agli enti locali. Ai dati della spesa dei comuni delle regioni a statuto ordinario

per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali (polizia locale, istruzione pubblica, viabilità dei trasporti e settore sociale) sono state applicate metodologie di calcolo innovative. È stata completata, nel mese di dicembre 2013, la banca dati dei fabbisogni standard. L'enorme mole di informazioni contenute in questa banca dati ha consentito di predisporre uno strumento applicativo di *business intelligence*, che è stato chiamato OpenCivitas, che ha i seguenti obiettivi: effettuare un confronto tra il fabbisogno standard e la spesa storica per ciascuna funzione e servizio di ogni ente locale; consentire la consultazione di indicatori di gestione per valutare l'adeguatezza dei servizi forniti; consentire all'utente di conoscere il posizionamento di un ente locale rispetto agli altri enti, con particolare attenzione a quelli simili per dimensioni o per caratteristiche o a quelli limitrofi; consentire di disporre di informazioni tempestive sui certificati consultivi delle amministrazioni locali. Questa applicazione, inizialmente resa disponibile il 16 luglio in via sperimentale solo per gli enti locali sul Portale del federalismo fiscale, che è appunto il luogo di dialogo tra amministrazione ed enti locali, è stata successivamente estesa lo scorso 18 novembre a tutti i cittadini su un sito dedicato. Al di fuori del portale, esiste un sito, www.opencivitas.it, nel quale chiunque, senza bisogno di doversi accreditare, può entrare e visionare tutti i dati che sono stati raccolti nel processo di determinazione dei fabbisogni standard e può utilizzare queste applicazioni informatiche molto semplici predisposte e rese disponibili dal Dipartimento delle finanze e dalla SOSE. Ci sono *slide* che rappresentano il successo di questa operazione di trasparenza, fornendo dati sulle visualizzazioni e sulle visite sul sito dedicato www.opencivitas.it. Questa operazione è stata unica nel suo genere e anche coraggiosa, perché rende disponibili a tutti l'accesso a questi dati. Questa mole di dati enorme può anche generare degli effetti indesiderati. Infatti, è importante ricordare quali sono le specificità dello strumento applicativo che si rende disponibile

alla collettività e quali sono i *caveat* che devono essere tenuti in considerazione nella lettura e nell'interpretazione corretta dei dati.

In primo luogo, i fabbisogni standard che sono presentati in OpenCivitas non sono misuratori di efficienza delle amministrazioni locali, ma sono stime del fabbisogno finanziario di cui ciascun ente, in base alle caratteristiche territoriali e agli aspetti sociodemografici della popolazione residente, necessita. Esprimono, quindi, semplicemente il peso di ogni ente locale in termini di fabbisogno finanziario. Per queste ragioni, i fabbisogni standard, calcolati con riferimento a ogni funzione di spesa e a ogni servizio e poi successivamente aggregati in un unico indicatore per ogni ente locale, non corrispondono a un valore monetario, ma possono essere utilizzati solo come coefficienti di riparto delle risorse.

In OpenCivitas la conversione dei fabbisogni standard in un valore monetario è stata effettuata moltiplicando ciascun coefficiente per la spesa storica totale del 2010, pari per i comuni a più di 33 miliardi di euro. Questo consente, da un lato, di interpretare più facilmente i coefficienti e, dall'altro, di confrontare i fabbisogni standard con la spesa storica del 2010 per ogni ente. A partire dal 2015, i fabbisogni standard dei comuni, insieme alla stima della capacità fiscale, saranno utilizzati per l'assegnazione di una quota del Fondo di solidarietà comunale. Questa quota, inizialmente fissata dal decreto-legge n. 16 del 2014 al 10 per cento, è stata portata al 20 per cento dal disegno di legge di stabilità per il 2015. La distribuzione delle risorse per i comuni, anche se solo per il 20 per cento, in base a fabbisogni standard e capacità fiscali standard è un ulteriore importante passo verso il graduale superamento dell'attribuzione delle risorse agli enti locali sulla base della spesa storica. È un passo importantissimo nell'attuazione del federalismo fiscale. I fabbisogni standard delle province possono invece costituire un patrimonio informativo funzionale a supportare il Governo nel processo di riforma di questi

enti. In entrambi i casi, con la definizione dei fabbisogni standard si è avviato un processo importante di ampliamento del patrimonio informativo di supporto al decisore politico. I fabbisogni standard sono stati calcolati con riferimento a dati di spesa del 2009 e del 2010. Sebbene le determinanti del fabbisogno non subiscono variazioni significative da un anno all'altro, l'aggiornamento dei fabbisogni con dati più aggiornati sulla spesa storica sarà effettuato ogni tre anni, in linea con le *best practice* internazionali in questa materia, che prevedono aggiornamenti triennali o al massimo quinquennali. Pertanto, nel corso del 2015 i fabbisogni standard di comuni e province saranno aggiornati con riferimento ai dati del 2013 per i comuni e ai dati del 2012 per le province. In prospettiva, questo aggiornamento consentirà di implementare i nuovi coefficienti di riparto, che potranno essere confrontati con la spesa storica relativa a questi due anni. Saranno, di conseguenza, aggiornati anche gli indicatori presenti in OpenCivitas.

Gli ulteriori sviluppi, già pianificati, riguarderanno nuove funzionalità di OpenCivitas per gli enti locali. Una prima novità importante sarà la definizione di veri e propri indicatori di efficienza degli enti locali, che saranno ottenuti incrociando i fabbisogni standard con i livelli quantitativi delle prestazioni, utili a individuare in che modo ogni ente riesce a soddisfare la domanda specifica di un certo servizio nel suo territorio. Come ho detto all'inizio, i fabbisogni standard non rappresentano indicatori di virtuosità degli enti locali, ma identificano solo la spesa efficiente che consente di finanziare il livello standard dei servizi. Un comune potrebbe presentare una spesa storica più elevata dei fabbisogni standard, ma non necessariamente essere inefficiente, perché a livelli più elevati di spesa potrebbero corrispondere livelli di qualità del servizio più alti rispetto a quelli che sono compatibili con il fabbisogno. Allo stesso modo, un comune con una spesa storica più bassa del fabbisogno non necessariamente è efficiente nell'erogazione del servizio,

perché a un livello basso di spesa può corrispondere anche un'offerta limitata o inadeguata del servizio: sono cautele che vanno sempre ricordate quando si visualizzano questi dati. Un fabbisogno standard diverso dalla spesa storica è il risultato sia dell'efficienza con cui i servizi locali vengono erogati sia della qualità e della quantità dei servizi offerti. Il monitoraggio dell'efficienza e del livello della qualità e della quantità dei servizi offerti è attualmente in corso di definizione e sarà la vera innovazione degli indicatori di OpenCivitas, che ci attendiamo di rendere disponibili a tutti per il prossimo anno.

Una seconda area importante di cooperazione informatica e quindi dei servizi che sono disponibili attraverso tale cooperazione a livello nazionale e internazionale è costituita dalla fatturazione elettronica. La fatturazione elettronica è uno strumento di cooperazione informatica e di digitalizzazione importantissimo. Si sta dimostrando un elemento fondamentale per l'ammodernamento e l'evoluzione in chiave digitale della pubblica amministrazione e delle imprese italiane. Come era nelle intenzioni, l'obbligo introdotto dalla legge n. 244 del 2007 e reso operativo dal decreto ministeriale n. 55 del 2013 ha avviato un processo di amplissima portata, che coinvolgerà a regime tutte le pubbliche amministrazioni, centrali e locali, e circa il 35 per cento delle imprese italiane. Dal 6 giugno scorso, Ministeri, Agenzia fiscale e enti nazionali di previdenza e assistenza possono accettare esclusivamente fatture elettroniche. A oggi sono già pervenute oltre 1,5 milioni di fatture, senza che si siano verificate criticità di rilievo. L'obbligo di fatturazione elettronica, come ricorderete, sarà esteso alle rimanenti amministrazioni centrali e a tutte le amministrazioni locali il 31 marzo 2015, secondo quanto stabilito dal decreto-legge n. 66 del 2014, che ha anticipato la data di completamento del sistema, precedentemente prevista per giugno del 2015. Il passaggio alla fatturazione elettronica ha imposto alle pubbliche amministrazioni e alle imprese di ripensare i propri processi di gestione delle fatture e, più in generale,

del ciclo degli acquisti. Pertanto, sta rappresentando un'opportunità per migliorare l'efficienza complessiva del sistema Paese. Al contempo, il sistema della fatturazione elettronica sta agendo come stimolo per la crescita del mercato, che infatti ha sviluppato e offre un gran numero di soluzioni di fatturazione elettronica, integrate con altri strumenti aziendali. Alcune aziende si stanno attrezzando per utilizzare la fattura verso la pubblica amministrazione anche nelle transazioni tra privati. Questo era nelle attese, visto il gran numero di imprese italiane che ha rapporti con la pubblica amministrazione. Il Dipartimento delle finanze è profondamente impegnato nel governo di questo processo evolutivo insieme agli altri Dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze, all'Agenzia per l'Italia digitale e all'Agenzia delle entrate, alla quale è stato, peraltro, affidato il compito di sviluppare e gestire il sistema di interscambio, attraverso il quale transitano tutte le fatture dirette alla pubblica amministrazione. Che la fatturazione elettronica si stia imponendo quale elemento cardine per l'ammodernamento e l'evoluzione in chiave digitale della pubblica amministrazione e delle imprese è dimostrato anche dal numero e dalla rilevanza dei provvedimenti normativi e regolamentari che hanno visto la luce nel corso del 2014, tutti finalizzati a diffonderne il più possibile l'utilizzo. All'inizio di quest'anno, il Dipartimento ha emanato una circolare insieme al Dipartimento per la funzione pubblica. In seguito, è intervenuta una direttiva dell'Unione europea relativa alla fatturazione elettronica, che ha stabilito l'ulteriore obbligo per le pubbliche amministrazioni degli Stati membri dell'Unione di accettare fatture elettroniche, purché conformi a una norma europea in fase di sviluppo, per tutti gli appalti pubblici. Sono intervenuti in seguito il succitato decreto-legge n. 66 e il decreto ministeriale del 17 giugno 2014, che ha disciplinato le modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici e alla loro riproduzione su diversi tipi di supporto. Infine, c'è stata la circolare 18E del

24 giugno 2014 dell'Agenzia delle entrate, che ha fornito ulteriori istruzioni in tema di fatturazione elettronica. A questi provvedimenti andrà aggiunto anche il decreto delegato, che sarà emanato in base alla delega fiscale, che individua nella fatturazione elettronica uno strumento per rafforzare l'attività conoscitiva e di controllo dell'amministrazione fiscale, tramite il quale è possibile ridurre gli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti. Con la fatturazione elettronica si sta anche affermando una modalità di lavoro che coinvolge tutti i portatori di interessi nella predisposizione degli strumenti normativi e regolamentari, e che si sostanzia concretamente nel sistema dei forum. Innanzitutto, si tratta dell'*European multi-stakeholder forum on e-invoicing*, istituito dalla Commissione europea alla fine del 2010 per un periodo di tre anni, oggi prorogato a tutto il 2016, in ragione dei risultati importanti ottenuti dallo stesso. Parallelamente al Forum europeo sulla fatturazione elettronica, il Dipartimento delle finanze ha istituito il Forum italiano sulla fatturazione elettronica, al quale partecipano tutte le amministrazioni e le associazioni di categoria professionali interessate. Il decreto ministeriale del 17 giugno 2014 e l'ultima circolare, la n. 18E, dell'Agenzia delle entrate nascono proprio da proposte che il Forum italiano, coordinato dal Dipartimento delle finanze e dall'Agenzia delle entrate, ha avanzato alle amministrazioni. Anche la circolare n. 1 del nostro Dipartimento e di quello della funzione pubblica è frutto di un confronto con le associazioni di categoria delle imprese, avvenuto nell'ambito del Forum sulla fatturazione elettronica. L'approccio collaborativo che si è instaurato nei forum è estremamente apprezzato. Da più parti è stato richiesto che questo approccio venga esteso anche ad altri ambiti, possibilmente all'intera Agenda digitale, sottolineando in questo modo l'importanza del metodo di lavoro collaborativo, che si è dimostrato capace di offrire alla politica soluzioni valide e condivise.

Tra gli esempi dell'innovazione e riprogettazione dei processi amministrativi rese possibili dallo sviluppo e dalla cooperazione informatica, si deve citare la disposizione contenuta nel disegno di legge di stabilità per il 2015 in materia di incentivazione dell'adempimento spontaneo nella fase di pre-accertamento. Il miglioramento del rapporto tra fisco e contribuente è la leva principale per innalzare i livelli di adempimento spontaneo degli obblighi tributari e rappresenta l'obiettivo prioritario delle disposizioni di cui ai commi 12 e seguenti dell'articolo 3 del disegno di legge di stabilità, attualmente in discussione in Senato. In particolare, gli interventi normativi si inseriscono tra le misure volte a favorire la *tax compliance*, la cui piena realizzazione è affidata all'Agenzia delle entrate, con effetti diretti e implicazioni importanti sull'attività dell'Agenzia stessa. Quest'ultima, infatti, indirizzerà la propria azione anche allo sviluppo e al potenziamento tecnologico delle modalità di assistenza e di comunicazione con i contribuenti e potenzierà il progetto di rivisitazione del patrimonio informativo già avviato da alcuni anni, focalizzando la sua attività su razionalizzazione, integrazione, semplificazione e qualità delle banche dati, anche al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni delle informazioni.

In attuazione delle nuove disposizioni e al fine di stimolare l'assolvimento spontaneo degli obblighi tributari e l'emersione delle basi imponibili, l'Agenzia assumerà il ruolo di guida per il contribuente, al quale, in un rinnovato rapporto di fiducia, fornirà elementi e informazioni utili affinché possa correttamente adempiere agli obblighi fiscali, anche prima che formalizzi una dichiarazione o che gli sia notificato un atto di accertamento. I contribuenti, da parte loro, saranno chiamati ad assumere un ruolo di parte attiva nella corretta individuazione degli obblighi fiscali, con una conseguente minore necessità di esecuzione delle attività ordinarie e tradizionali di controllo. L'effetto atteso dall'attuazione di questa norma è relativo al fatto che l'attività ordinaria di controllo,

comunque necessaria per conseguire maggiori livelli di fedeltà fiscale e recuperare risorse fraudolentemente sottratte allo Stato e ai cittadini rispettosi degli obblighi fiscali, potrà utilmente essere riorientata, per consentire a regime alle strutture operative di concentrare i propri sforzi sui contribuenti meno collaborativi e trasparenti, che abbiano strutturato sistemi complessi e ben architettati di evasione e di frode e comunque risultino maggiormente a rischio. Si tratta di un altro caso in cui l'innovazione tecnologica consente una riprogettazione dei processi dell'amministrazione con un ripensamento complessivo dell'attività di controllo, la sua focalizzazione e maggiore efficienza.

La convenzione che è in fase di stipulazione per il triennio 2015-2017 tra l'Agenzia delle entrate e il Ministro dell'economia e delle finanze, e curata dal Dipartimento, prevedrà anche il monitoraggio sull'avanzamento delle attività progettuali connesse alle nuove modalità di conseguimento della *compliance* tra fisco e contribuente. Il Dipartimento monitorerà anche tutti i passi in avanti che l'Agenzia farà su questo piano, per poterli riferire al Ministro dell'economia e delle finanze. La collaborazione applicativa ha anche un'importante dimensione internazionale, che il Dipartimento cura in maniera particolare. Nell'ambito del programma-quadro pluriennale europeo denominato Strategia Europa 2020, il programma Fiscalis 2020 ha lo scopo di contribuire alla « crescita intelligente, sostenibile e globale » della futura Europa. Questo programma rafforzerà il funzionamento dei sistemi fiscali all'interno dei Paesi membri e del mercato unico dell'Unione europea e faciliterà l'evoluzione armonica delle amministrazioni fiscali nazionali, contribuendo anche alla creazione di un mercato unico digitale. Il buon funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno dipende dall'efficacia e dall'elaborazione efficiente delle transazioni transfrontaliere da parte delle amministrazioni fiscali nazionali e dalla lotta contro la frode fiscale che si realizza nelle transazioni *cross-border*. Il programma Fiscalis 2020 so-

sterà la cooperazione fiscale nell'Unione europea coniugando competenze e capacità tecnologiche, permetterà lo scambio di buone pratiche e di conoscenze operative. Il valore aggiunto del programma sarà il rafforzamento della capacità dei Paesi membri nella lotta contro le frodi e possibilmente l'aumento delle entrate, riducendo i costi per lo sviluppo di strumenti destinati a questi scopi, facilitando contemporaneamente gli adempimenti fiscali da parte dei contribuenti. In particolare, per il raggiungimento di questi obiettivi, sono state potenziate le attività di collaborazione nell'ambito delle tecnologie dell'informazione utilizzate a supporto dei diversi settori fiscali, ovvero nell'ambito IVA, nell'ambito accise, nell'ambito imposte dirette e nell'ambito del recupero dei crediti di imposta. Il convincimento è che le applicazioni a sostegno di questi diversi settori fiscali presentano molte analogie e la collaborazione tra Paesi nello sviluppo delle stesse comporterà benefici in termini di riduzione dei costi, migliore qualità dei sistemi adottati e riduzione dei tempi necessari per la loro piena disponibilità. Il motto del programma Fiscalis 2020 è: « *Do more with less* » (fare di meno a costi contenuti al massimo). I settori della fiscalità che abbiamo appena indicato, pur presentando affinità, a oggi evolvono in maniera sostanzialmente isolata e non vengono sfruttate tutte le possibili sinergie. Per questo motivo, è stato avviato un processo di armonizzazione, che comporterà ulteriori benefici in termini di integrazione tra le componenti amministrative-istituzionali e la componente tecnologica. Nello specifico, in seno alla Commissione europea sono stati istituiti diversi gruppi di lavoro internazionali, a cui partecipano i Paesi membri che hanno gli obiettivi di *IT governance*, *IT architecture* e *IT evaluation*. Il Dipartimento delle finanze contribuisce al raggiungimento degli obiettivi attraverso la partecipazione di propri rappresentanti nei diversi gruppi di lavoro, con l'obiettivo di cogliere al meglio le opportunità e di beneficiare dei vantaggi che derivano dalla discussione a livello internazionale di queste tematiche. Su

questo specifico tema della cooperazione amministrativa, il Dipartimento ha appena avviato un processo analogo di collaborazione tra le diverse strutture organizzative del sistema informativo della fiscalità, Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane e Guardia di finanza, per poter più efficacemente rappresentare le proprie esigenze e apportare un contributo di valore alla discussione in ambito comunitario.

L'ultimo aspetto che vorrei evidenziare riguarda l'infrastruttura di rete internazionale. Se nelle scorse audizioni ci siamo preoccupati di ragionare sulla dimensione statistica ottimale di un'infrastruttura a livello domestico, esiste un analogo problema rispetto all'infrastruttura internazionale. I sistemi fiscali dei Paesi membri dell'Unione europea si avvalgono di un'infrastruttura di rete telematica per permettere lo scambio di dati e di informazioni fiscali e doganali. Questa infrastruttura, progettata all'inizio agli anni '90 e resa operativa qualche anno dopo, non risponde più, dal punto di vista tecnologico, ai requisiti e alle esigenze di mercato dei Paesi membri. Per questo, a partire dalla metà del 2014 ne è stato avviato un processo di ammodernamento con l'adozione di tecnologie più moderne ed efficienti e con nuove funzionalità, atte a rendere disponibile una nuova rete telematica più performante e maggiormente rispondente alle attuali esigenze. In questo settore squisitamente tecnologico, è stato avviato un processo di collaborazione, a partire dalla revisione congiunta con gli altri Paesi membri della documentazione tecnica messa a disposizione dalla Commissione. Anche in questo settore il Dipartimento delle finanze contribuisce al raggiungimento degli obiettivi, con la partecipazione di propri rappresentanti alle sessioni di lavoro e all'attività di revisione della documentazione tecnica relativa al processo di evoluzione e di ammodernamento della infrastruttura internazionale. Su questo tema, il Dipartimento ha poi avviato un processo analogo di collaborazione tra le strutture organizzative della fiscalità per rappresentare in maniera più

efficace le proprie esigenze e fornire alla discussione che si tiene in sede europea un contributo di valore più alto.

MICHELE PELILLO. Devo rivolgere un particolare ringraziamento alla dottoressa Lapecorella, perché, a mio modo di vedere, la relazione di stamattina per noi è un documento molto importante, per la semplice ragione che è una sorta di sintesi di tutto il lavoro che stiamo compiendo dall'inizio della legislatura. Qui vediamo raccolti e attualizzati i dati relativi ad argomenti che abbiamo molto approfondito, per esempio la fatturazione elettronica e la grande novità inserita nella legge di stabilità del nuovo rapporto tra fisco e contribuente. Ci sono tanti argomenti che abbiamo già trattato, che oggi vengono riportati in un'unica relazione e ci vengono esposti con molta cura e in modo molto ordinato. Questo ci mette davvero nella condizione di avere un quadro completo e più chiaro di tutto quello che stiamo facendo. Da questa relazione, a mio modo di vedere, si conferma in modo evidente quanto già sapevamo, ovvero che il processo di digitalizzazione può modificare il rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione nel suo complesso, non solo l'amministrazione finanziaria. Infatti, il quadro, in realtà, non ha per oggetto soltanto i rapporti con quella parte di pubblica amministrazione che è rappresentata dal Dipartimento delle finanze, ma si estende a tutta l'amministrazione. Mi sembrava più che opportuno sottolineare questo. Sono molteplici gli aspetti di interesse in questa relazione. Abbiamo già avuto modo di approfondirne alcuni in questi mesi, quindi per questi aspetti la relazione ci serve come sintesi attualizzata a oggi di quello che abbiamo già considerato. Ci sono, invece, altre notizie che completano il nostro quadro di riferimento.

Più che porre una domanda, vorrei soltanto chiedere alla dottoressa di spendere qualche parola in più sul domicilio digitale, perché, tra le tante cose contenute nella relazione, questo mi sembra davvero un punto di particolare interesse, che in

tutto il nostro lavoro, a meno che non mi stia sfuggendo qualcosa, non avevamo messo a fuoco in modo approfondito. A che punto è l'Anagrafe nazionale della popolazione residente? L'obiettivo del domicilio digitale è vicino o lontano?

ALESSANDRO PAGANO. Voglio ringraziare la dottoressa Lapecorella, perché il suo è un documento interessante e, a proposito del sito OpenCivitas, anche carico di speranza. Penso che questo possa essere realmente uno strumento per raggiungere gli obiettivi di efficientamento che tanto mancano al nostro Paese. Non le nascondo che, se la data non fosse vicina, sarei dubbioso. Invece, la data è vicina, quindi da qui a qualche mese avremo modo di confrontarci e verificare se questa è stata un'utopia o una cosa seria. Ci incontriamo e lo verificiamo. Il fatto stesso che lei e la legge che sta a monte lo abbiate traguardato in una data accettabile ci impone, per forza di cose, l'ottimismo e la speranza.

Vorrei fare due o tre osservazioni. In primo luogo, è vero che il limite del 20 per cento è stabilito dalla legge di stabilità, però c'è un 80 per cento di spesa che è mostruoso. Mi pare che sia l'80 per cento di oltre 30 miliardi. Ritengo che sia veramente un buon inizio, specialmente se il risultato sarà questo, ma è chiaro che noi tutti dovremo prendere impegni perché il traguardo sia di gran lunga superiore da un punto di vista quantitativo. In secondo luogo, sfuggono cinque regioni, che sono quelle a statuto speciale. Parla un siciliano. Non è male neanche il Trentino-Alto Adige. Spendono tantissimo anche lì. Abbiamo sempre inteso questa autonomia in maniera molto particolare, per cui chi ha avuto la possibilità ne ha approfittato. Manca la sanità, che ha inefficienze mostruose.

Visto che rimandiamo il giudizio al primo *step* di verifica, vorrei sapere che tipo di idee lei ha su queste tre opportunità di verifica: sanità, regioni a statuto speciale ed efficientamento al 100 per cento.

Sono un politico che lo chiede a un tecnico, perché questa Commissione, che si sta caratterizzando anche per orientare politicamente, lo sta facendo sulla base di tante informazioni che abbiamo attinto da suoi colleghi tecnici, che hanno ognuno responsabilità ben precise. I tecnici ci hanno spiegato le cose e noi, dopo aver fatto un ragionamento interno, stiamo cercando di orientare l'esecutivo, direttamente o indirettamente, in una certa maniera.

Pertanto, avere il suo parere sulle regioni a statuto speciale, sulla sanità e sul 100 per cento della spesa e sapere da lei come aggredire tecnicamente queste criticità, secondo me, per noi diventa indispensabile.

RAFFAELA BELLOT. La sua è stata sicuramente una relazione esaustiva, che, peraltro, come è stato detto, abbraccia un lavoro che stiamo svolgendo in questa Commissione.

La prima domanda riguarda la riduzione dei *data center*. Si fa riferimento a un miglioramento. Penso che questa sia la volontà. Con che tempi e in che modi si intende farlo? Ci troviamo già adesso in una situazione in cui abbiamo una miriade di enti locali con diverse capacità di mettersi in rete. Si pensa già a un sistema di razionalizzazione per aree o per tipologia di ente, oppure è ancora da stabilire come si vuole accorpate? A che numero di *data center* si vuole arrivare? C'è già un obiettivo prefissato per arrivare a questa riduzione, che sicuramente comporterà anche un abbattimento dei costi, anche se con investimenti iniziali?

Un'altra domanda sul cassetto fiscale. Si è fatto riferimento all'uso della PEC. Ho già rilevato in altre audizioni che è vero che il cittadino dovrà fornirsi di PEC, ma, secondo il mio punto di vista, occorre incentivarla e non farla diventare un costo per l'utente. Ci troviamo nella condizione in cui molti uffici e molti punti di interazione con l'utente nella pubblica amministrazione non hanno ancora la PEC. Questa è una cosa che spesso viene evidenziata dagli utenti stessi. Forse do-

vremmo fare prima una verifica all'interno del servizio della pubblica amministrazione, per capire dove ci sono problematiche. È evidente che questa carenza porterebbe una stortura del sistema di comunicazione.

Un'ultima questione riguarda i costi standard. C'è una parametrizzazione che porterà a coefficienti, come moltiplicatori della spesa storica per i singoli comuni. C'è una rivoluzione in atto. Si parla di unioni, fusioni, aree metropolitane. C'è un completo stravolgimento dei parametri che in questo momento probabilmente avete come riferimento per elaborare la spesa storica. Alla luce di questo cambiamento, come opererete? Trasformerete questi dati e questi coefficienti sulle nuove aree? La valutazione è qualitativa, ma anche quantitativa. In entrambi i casi, abbiamo aree che hanno servizi e distribuzioni diverse che si trovano a unirsi. Pertanto, a mio avviso, la valutazione è completamente nuova. I servizi, rispetto alle aree che sono state accorpate, avranno una diversa importanza e diversi costi, in base al territorio interessato. Questa unione porterà ad avere territori molto diversi con cui doversi confrontare. Prevedete una modifica dei vostri coefficienti o siete già pronti per il cambiamento e ad accelerare sulla risposta a questo programma, sicuramente fondamentale per il taglio degli sprechi?

SALVATORE SCIASCIA. Ringrazio anch'io la professoressa Lapecorella. Ho due domande sintetiche. Lei ci ha rammentato che Equitalia deve portare a insoluto totale una gran parte delle cartelle esattoriali per mancata notificazione. Se non vado errato, la mancata notificazione di cui aveva parlato il direttore di Equitalia era dovuta soprattutto a un mancato aggiornamento dei dati da parte dei comuni, in quanto Equitalia riceve dati di quattro anni precedenti e, quindi, in quattro anni il contribuente li ha cambiati.

Lei pensa che la PEC o la digitalizzazione della residenza siano il toccasana? Mi permetto di rilevare, come utente informatico per le commissioni tributarie, visto che sono un professio-

nista che fa anche i ricorsi, che non sono contentissimo di come funziona questa PEC, in primo luogo, perché poche commissioni si sono digitalizzate fino a oggi e, in secondo luogo, perché vedo la complessità delle trasmissioni. Con la PEC, ammesso che si vada avanti su questo sistema e non si voglia aspettare la nuova generazione informatica, visto che il 40 per cento della popolazione ormai ha più di cinquant'anni, si creerà sicuramente un nuovo imbuto a carico dei professionisti, perché chiaramente queste PEC dei cittadini verranno tutte portate sui professionisti.

Faccio un'altra considerazione per quanto riguarda la trasmissione telematica delle fatture alla pubblica amministrazione. Lei ha detto che non ci sono problemi, però mi risulta da audizioni precedenti che nei primi due mesi sono state respinte più del 20 per cento delle fatture arrivate e che in settembre si è arrivati al 16-17 per cento. Io e la collega avevamo proposto che l'ente (mi pare che sia SOGEI) facesse pervenire un programma alle piccole imprese, per le quali questo procedimento ha un costo notevole, in modo da agevolare la trasmissione di questi dati ed evitare che si debba ricorrere ai centri professionali o ai miei colleghi, ovviamente con un costo.

PRESIDENTE. Aggiungo anch'io qualche domanda. Nella scorsa audizione del 19 novembre erano state poste delle domande e mi pare che oggi non sia stata ancora data una risposta. Mi riferisco, per esempio, allo stato di sviluppo del progetto del modello 730 precompilato e alla scelta strategica che farà il Ministero dell'economia e delle finanze nel 2015 sulla SOGEI. Vorremmo sapere se verrà potenziata e se effettivamente sarà uno strumento adatto al contrasto all'evasione. Le esprimo anche io il mio ottimismo e i miei complimenti per la buona riuscita della fatturazione elettronica, però vorrei conoscere la previsione dei costi da parte del Ministero sull'archiviazione delle fatture elettroniche. Per essere molto concreti, se la SOGEI farà l'archiviazione delle fatture elet-

troniche, prevediamo che ci siano dei costi. Vorrei sapere se questi costi sono stati oggettivamente messi in calendario tra le operazioni del Ministero per procedere senza intoppi all'archiviazione delle fatture elettroniche.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle Finanze*. Risponderei ad alcune domande, per poi lasciare la parola ai miei collaboratori per quelle di carattere più tecnico.

L'onorevole Pagano mi poneva una domanda sui fabbisogni standard. Sicuramente il passaggio di quest'anno è quello ulteriore previsto dalla legge di stabilità, ovvero la previsione della ripartizione del 20 per cento del Fondo di solidarietà comunale, sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali. Ricorderete quanto era stata difficile la ripartizione del 10 per cento. Bisogna ricordare che i fabbisogni standard e le capacità fiscali entrano in gioco per la ripartizione del 20 per cento dei circa 6 miliardi del Fondo di solidarietà comunale. Questo è comunque un passo importantissimo, rispetto a cui c'è stata una forte resistenza. Il modo in cui è impostato ora è incoraggiante, perché consente di immaginare un progressivo incremento di questa quota. L'obiettivo del disegno della legge n. 42 è che i trasferimenti che devono assicurare il sistema perequativo tra gli enti locali sia fondato sul confronto tra fabbisogni standard e capacità fiscali per la perequazione necessaria all'esercizio delle funzioni fondamentali e che invece la perequazione sia effettuata sulla base della sola capacità fiscale per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali. Il passaggio fatto quest'anno, ovvero l'aver deciso il 10 per cento e essere riusciti a portarlo al 20 per cento nella ripartizione del Fondo di solidarietà comunale, è un passo rispetto al quale non sarà possibile tornare indietro. Credo che si andrà avanti, riuscendo a implementare il disegno della legge n. 42.

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, lei sa perfettamente che il processo è stato disegnato in questa maniera,

limitandolo all'inizio alle regioni a statuto ordinario. Tuttavia, le regioni a statuto speciale di recente stanno manifestando molto interesse, perché alla fine ci si è resi conto che la raccolta di informazioni sull'esercizio delle funzioni degli enti locali e l'elaborazione di queste informazioni secondo le metodologie che la SOSE ha stabilito sono estremamente utili anche per gli enti locali. Di conseguenza, alla reticenza nel fornire quelle informazioni si sta sostituendo un interesse per ottenere il servizio.

Per quanto riguarda la sanità, allo stato attuale c'è stata la scelta politica di trattare la sanità in maniera diversa. Della standardizzazione della spesa sanitaria si occupa la Ragioneria generale dello Stato, che ha elaborato i costi standard. Anche per l'istruzione universitaria, di recente il Ministro Giannini ha firmato un decreto sull'elaborazione dei costi standard dell'università.

La senatrice Bellot mi poneva una domanda sulla polverizzazione dei *data center*, associata alla diversa informatizzazione. È un tema di cui abbiamo parlato nella scorsa audizione. Ci sono soluzioni tecnologiche per superare la polverizzazione dei *data center*. Nella scorsa audizione avevamo provato a dare un esempio della logica per la predisposizione della carta d'identità elettronica (CIE) che tiene conto delle differenze dei sistemi utilizzati dai diversi comuni. Si tratta di un'architettura costruita in modo tale che la SOGEI, incaricata di predisporre la carta d'identità elettronica, raggiunga i diversi comuni e carichi su un unico sistema, superando la polverizzazione, tutti i dati gestiti dai singoli comuni con differenti sistemi operativi.

Per quanto riguarda i fabbisogni standard e le unioni dei comuni, già esistono indicatori che tengono conto della variazione del fabbisogno rispetto ad assetti organizzativi diversi nella fornitura del servizio. I risultati saranno ancora più interessanti l'anno prossimo. Gli indicatori attuali di fabbisogno, come ho precisato, sono semplicemente coefficienti di riparto, ma non sono ancora di per sé indicatori di

efficienza, quindi di virtuosità. Quando saranno trasformati, alla fine del progetto che stiamo portando avanti, in indicatori di efficienza, sarà ancora più interessante vedere quanti sono i guadagni in termini di efficienza che si possono conseguire da assetti organizzativi diversi nella fornitura del servizio. Potremmo vedere, quindi, quanto si guadagna in termini di efficienza fornendo lo stesso servizio attraverso l'unione dei comuni, rispetto a quanto costerebbe fornirlo in maniera individuale.

Il senatore Sciascia si interrogava sul fatto che la digitalizzazione fosse un toccasana. Questo era il punto iniziale del mio intervento. Sicuramente, se si pensa che digitalizzando l'esistente si risolvano i problemi, si è lontani dalla realtà. Credo, invece, che si possa immaginare di migliorare il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini-contribuenti, nella misura in cui l'evoluzione tecnologica è accompagnata da ripensamenti dei modelli organizzativi di fornitura dei servizi. Era questo il senso della prima parte della discussione. Non si risolvono i problemi della spesa per *information and communication technology* portando tutto su un unico server. Si risolve solo una piccola parte. Superare la frammentazione dei server è utile, ma non è risolutivo per tutto, perché quello che poi bisogna assicurare è che le banche dati si integrino. Allo stesso modo digitalizzare tutte le informazioni disponibili non è la soluzione di tutto, se contemporaneamente non si avviano processi di riorganizzazione dei modelli della pubblica amministrazione, sono assolutamente d'accordo con lei. Sul malfunzionamento della PEC, l'ingegner De Vecchis le potrà dare una risposta.

Sulla fatturazione elettronica, come lei sa, i principali attori operativi nel sistema sono organizzazioni diverse dalla nostra. Noi abbiamo avuto e continuiamo ad avere un ruolo nella riflessione complessiva sul funzionamento del sistema. Io ho istituito il Forum italiano sulla fatturazione elettronica, il luogo dove le imprese e gli operatori della pubblica amministrazione si incontrano. Incontrandosi, hanno discusso dei problemi di implementazione e

hanno anche discusso di possibili soluzioni rispetto ai problemi che si sono posti. Il fatto che nel primo mese e mezzo di una rivoluzione così profonda, come è stata l'introduzione della fatturazione elettronica per il settore della pubblica amministrazione interessato, ci sia stato il 20 per cento di fatture restituite non mi sembra una cosa drammatica. Tuttavia, lascio ai tecnici l'apprezzamento di questo aspetto. Peraltro, mi sembra che il dato relativo al periodo successivo fosse già in miglioramento.

Per quanto riguarda ciò che mi chiedeva il presidente su SOGEI, onestamente le risposte su temi di questo tipo sono politiche. Credo che non sia pensabile che non si continui l'investimento importante messo in campo negli ultimi mesi per la parte che riguarda l'amministrazione finanziaria. Ci sono altre cose, come l'ANPR o il domicilio fiscale, che non riguardano l'amministrazione finanziaria, ma altre amministrazioni, che sono altrettanto fondamentali e che non consentono di pensare che non si faccia su SOGEI un investimento ancora più importante.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALESSANDRO PAGANO

PRESIDENTE. So che il presidente le avrebbe posto questa domanda. Ci sono segnali che da questo punto di vista non ci convincono. Per esempio, il fatto stesso che SOGEI sia stata declassificata nei codici ISTAT, per cui non ha più l'autonomia e la capacità di agire nei modi a cui eravamo abituati, ma non solo questo, ci fanno sospettare che forse ci sono pezzi del Ministero dell'economia e delle finanze che certamente non hanno interesse alla valorizzazione. So di metterla in imbarazzo, però mi dovrebbe dare il suo parere.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle Finanze*. È stato predisposto un emendamento al disegno di legge di stabilità, che in parte risolveva il problema dell'inserimento della SOGEI nell'elenco

delle pubbliche amministrazioni dell'ISTAT. Lo risolveva con riferimento ad alcuni tipi di spese, che sono quelle che si ritengono importanti perché la società possa conseguire gli obiettivi ambiziosi che le vengono affidati. Un intervento correttivo pertanto è stato fatto.

PRESIDENTE. Mi fa molto piacere sentire il suo parere autorevole. Sapere che lei vuole utilizzare questo strumento è molto importante.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIACOMO ANTONIO PORTAS

MASSIMO DE VECCHIS, *dirigente del Sistema informativo della fiscalità*. Per quanto concerne il rifiuto delle fatture nel mese iniziale, le società di *software* ci hanno chiarito nel corso del forum che ciò in massima parte era dovuto a una prova sul campo del collegamento. I *software* dati alle società per l'emissione di fatture spesso non comprendevano tutti i requisiti. Fatto sta che questa criticità è stata rapidamente superata nel tempo. È come se avessero utilizzato il sistema di interscambio come test.

Il domicilio digitale è un concetto che si integra con quelli di identità e credenziali digitali e vuole rappresentare il domicilio analogico, cioè l'indirizzo cui spedire una raccomandata. Come le pubbliche amministrazioni esportano nell'indice di pubblica amministrazione le proprie PEC, quindi i propri domicili digitali, ci si aspetta che altre persone qualificate esportino i propri indirizzi. La tecnologia non era matura. Lo SPID è un concetto molto importante, perché, oltre a dare le

credenziali, costituisce una specie di passaporto digitale. Lì si può rappresentare un portafoglio di informazioni, come quelle di un passaporto. Posso dire che io, Massimo De Vecchis, sono un ingegnere iscritto all'albo. Pertanto, se accedo a un servizio del mio albo nazionale, posso raggiungere certe informazioni. Questo era il punto critico della PEC prima maniera. Nel processo tributario, civile e penale non si riusciva bene a qualificare il ruolo di chi possedeva la PEC, perché io magari mi qualificavo come avvocato o come giudice, tant'è vero che erano nate le PEC certificate. Lo SPID, l'ANPR e la posta certificata che conosciamo, sono tre strumenti che, integrati e portati avanti insieme, rendono possibile l'identificazione digitale del cittadino, il suo ruolo e la qualità delle informazioni, personali e anagrafiche, le quali ultime diventano poi indipendenti: una volta certificato il cittadino, gli si dà un unico passaporto per tutti i servizi, che riporta una serie di informazioni. Se inserissimo in quel passaporto l'indirizzo di posta certificata personale, avremmo facilmente risolto il problema.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa Lapecorella e i suoi collaboratori e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.05.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 17 aprile 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 2,00



17STC0009140