

**XVIII LEGISLATURA**

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

**9 giugno 2021**

**INDAGINE CONOSCITIVA:**

Digitalizzazione e interoperabilità delle banche dati fiscali

- Audizione del Ragioniere generale dello Stato, Biagio Mazzotta

- **Introduzione**

Grazie Presidente. Buongiorno a tutti. Desidero innanzitutto ringraziarvi per questa audizione che riguarda un tema un pò insolito per il Ragioniere generale dello Stato che, di norma, viene sentito dalle Commissioni parlamentari (soprattutto la Commissione Bilancio) su questioni attinenti la contabilità e la finanza pubblica.

Ma il tema della digitalizzazione e della interoperabilità delle banche dati è sicuramente un argomento di interesse anche per la Ragioneria Generale dello Stato, la cui attività è fortemente incentrata sull'analisi di dati complessi, che si

originano in contesti diversificati e risiedono su sistemi e banche dati detenute da vari soggetti istituzionali: Amministrazioni, Enti, altri Organismi (es. Authority varie).

Ho accolto, quindi, con molto piacere l'invito a riferire su questo tema e coglierò l'occasione per portarvi la mia esperienza ed esprimere il mio pensiero sull'attuale situazione delle banche dati pubbliche interoperabili, sulla loro efficace fruibilità a vantaggio dei decisori pubblici, oltre che dei cittadini.

Una prima considerazione che mi preme fare è che non necessariamente il tema della interoperabilità dei dati è strettamente connesso con la digitalizzazione. In realtà, l'esigenza di rendere interoperabili e fruibili le banche dati è ben precedente all'era della digitalizzazione. Era di fatto già auspicata, fin dagli albori dell'informatica, dal grande matematico italiano De Finetti che sintetizzò, nel 1962, in uno schema chiamato <sup>a</sup> Lavagna di De Finetti<sup>o</sup> quella che era la sua visione di un modello di interoperabilità tra sistemi della Pubblica Amministrazione finalizzato ad offrire servizi e funzionalità evoluti, attraverso il rafforzamento del grado di interazione e sinergia tra sistemi eterogenei.

Questo riferimento a un tempo così lontano è per sottolineare quanto l'interoperabilità tra le banche dati sia un tema fortemente connesso a quello della standardizzazione e della semplificazione e non rappresenti un tema solo e strettamente tecnologico ma, innanzitutto, di indirizzo della PA verso un modello che metta al centro l'integrazione tra processi che non può prescindere dall'interoperabilità semantica e organizzativa.

Ciò detto, dobbiamo comunque considerare che la graduale digitalizzazione dei processi e degli atti rappresenta un prerequisito fondamentale delle politiche della trasparenza e di qualsiasi riforma della pubblica amministrazione.

Pertanto, così come previsto *dall'European Interoperability Framework (EIF)* oggetto della Comunicazione COM (2017) 134 della Commissione Europea del 23 marzo 2017, relativa all'interoperabilità nel contesto Europeo e all'attuazione del Digital Single Market (Mercato Unico Digitale), la linea di indirizzo da portare avanti nel campo dell'interoperabilità deve prevedere un modello che comprenda l'interazione tra i seguenti soggetti:

- Pubbliche Amministrazioni
- Cittadini
- Imprese
- **Il ruolo della RGS nel sistema delle banche dati pubbliche**

La Ragioneria Generale dello Stato, stante le esigenze di analisi e valutazione connesse all'efficace espletamento dei propri compiti istituzionali, ha da sempre attivamente contribuito ad incrementare il livello di interconnessione e di integrazione delle informazioni detenute in sistemi e banche dati della pubblica amministrazione.

Dal 2011 tale attività di impulso ha subito una forte accelerazione con la costituzione, in attuazione dell'art. 13 della legge 196/2009, della **Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)** nella quale confluiscono i dati relativi ai bilanci e alle componenti di spesa di importanti settori della PA.

La BDAP, nata per supportare i processi di controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, è

diventata nel tempo un **punto di fruizione delle informazioni per tutte le Amministrazioni Pubbliche**.

Essa ingloba il patrimonio informativo della Ragioneria Generale dello Stato acquisito con l'espletamento dell'attività istituzionale e lo amplia con i dati acquisiti da sistemi esterni alla RGS, rendendo poi disponibile per le PA i relativi dati anche in formato open elaborabile.

La BDAP svolge, in particolare, due funzioni fondamentali nel contesto delle banche dati strategiche della Pubblica Amministrazione:

- il ruolo di **repository centralizzato** per l'integrazione e la gestione dei flussi dati, esogeni ed endogeni alla RGS, definiti dai protocolli di comunicazione con i diversi attori istituzionali;
- il ruolo di **data provider**, complementare al precedente, per la diffusione dei dati verso sistemi interni ed esterni alla RGS con l'obiettivo di creare servizi a valore aggiunto.

- **La BDAP come repository dati centralizzato**

La strategia adottata dalla RGS per massimizzare l'efficienza e l'efficacia della BDAP come repository dati centralizzato verte principalmente sull'utilizzo di domini di dati anagrafici, acquisiti dalle fonti istituzionali di riferimento, per attuare controlli sulla correttezza e coerenza delle informazioni trasmesse dalle Amministrazioni Pubbliche nell'ambito dei processi previsti dalla legge 196/2009.

Tra tali domini di dati anagrafici sono presenti, ad esempio:

- **l'Anagrafe Ente RGS**, che centralizza e normalizza i dati anagrafici relativi ai perimetri IPA (dati anagrafici gestiti dall'AgID), SIOPE/SIOPE+ (dati anagrafici degli enti gestiti dalla RGS e inviati ai sistemi di Banca d'Italia) e Lista Settore S13 (dati anagrafici gestiti dall'ISTAT);
- **l'Anagrafe <sup>a</sup>Codice Identificativo Gara<sup>o</sup>** (CIG), gestita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC);

- ***l'Anagrafe <sup>a</sup> Codici Unico di Progetto<sup>o</sup> (CUP)***, gestita dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE);
- ***l'Anagrafe <sup>a</sup> Codici statistici delle unità amministrative territoriali<sup>o</sup>***, gestita dall'ISTAT.

Un ulteriore punto fondamentale nella creazione di servizi a valore aggiunto è costituito **dall'interoperabilità proprio con l'Anagrafe Tributaria** i cui servizi, contenuti nella Convenzione tra la Ragioneria Generale dello Stato e l'Agenzia delle Entrate attiva dal 2015, sono utilizzati per verificare la coerenza dei dati anagrafici relativi agli Enti Pubblici che rappresentano il fulcro informativo dei processi amministrativi supportati dalla BDAP.

Il processo di integrazione, nella BDAP, dei differenti domini informativi generati nelle fasi amministrative di ogni singola pubblica amministrazione, si basa sull'utilizzo delle anagrafi centralizzate al fine di **garantire una visione trasversale dei fenomeni di finanza pubblica.**

- **La BDAP come Data Provider**

Un ruolo complementare a quello di repository dati centralizzato, è quello di Data Provider che prevede, al fine di incrementare il livello di sinergia con le banche dati della Pubblica Amministrazione, l'invio, dalla BDAP, di flussi dati organizzati e strutturati verso le banche dati di soggetti istituzionali al fine di semplificare l'abilitazione di nuovi processi e lo sviluppo di nuove funzionalità.

Il patrimonio dati dalla BDAP, oggetto di condivisione attraverso un processo di interconnessione, è organizzato in differenti aree tematiche (domini) ognuna delle quali viene fruita da uno o più soggetti istituzionali:

- **Dominio dati relativo all'Anagrafe Ente RGS:** Banca d'Italia, ISTAT, Corte dei Conti, Dipartimento del Tesoro.
- **Dominio dati relativo alla Finanza degli Enti Territoriali** (Bilanci Armonizzati degli Enti Territoriali): ISTAT, IFEL, ANCI, Agenzia per la Coesione Territoriale, Regione Veneto, Regione Friuli Venezia Giulia, Regione Toscana, Regione Emilia Romagna.



- **Dominio dati relativo al monitoraggio delle Opere Pubbliche:** Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della cultura, Ministero del turismo, Ministero dell'Edilizia, Ministero dell'Università e della Ricerca, Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., Rete Ferroviaria Italiana - Società per Azioni, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), Regione Umbria - Osservatorio dei contratti, Regione Toscana - Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici, Città Metropolitana di Torino, Comune di Genova, Ufficio Speciale per la Ricostruzione dell'Aquila (USRA), Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere (USRC).
- **Dominio dati relativo alla Finanza degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN):** ISTAT.
- **Dominio dati relativi al monitoraggio degli interventi cofinanziati dall'Unione europea**
- **Dominio dati relativo al monitoraggio dei debiti della PA** (Piattaforma dei crediti commerciali ± PCC)

- Dominio dati **ISTAT** (Popolazione Residente e Unità Territoriali)
- **Digitalizzazione e Trasparenza**

La RGS ha affrontato il tema della digitalizzazione come un prerequisito fondamentale delle politiche della trasparenza con l'iniziativa **OpenBDAP**, portale realizzato per costituire un unico punto di accesso ai dati di contabilità e finanza pubblica a disposizione di tutte le tipologie di utenti: dai cittadini che intendono conoscere o approfondire su una fonte qualificata i fatti e le dinamiche della finanza pubblica che animano il dibattito pubblico, fino agli specialisti del settore interessati alla disponibilità di dati analitici sui quali applicare modelli per l'individuazione di specifici fenomeni.

Il Progetto OpenBDAP si inserisce in un'ampia iniziativa della Ragioneria Generale dello Stato intesa a sviluppare e ad aggiornare, attorno al suo patrimonio informativo, un ecosistema di mezzi di fruizione di dati e di informazioni che disponga di canali di accesso, metodi di presentazione ed elaborazione articolati e ben armonizzati, nei quali le diverse

categorie di utenti possano trovare gli strumenti più adatti a soddisfare i propri bisogni informativi.

L'obiettivo è quello di facilitare la fruizione delle informazioni acquisite dalla BDAP, favorendo l'avvicinamento dei singoli cittadini alle istituzioni, incoraggiando una riflessione ed una verifica condivisa sull'utilizzo delle risorse pubbliche facilitando specifiche analisi e confronti.

Attualmente il Portale OpenBDAP espone articoli, informazioni e dati relativi alle seguenti aree tematiche:

- Conti Pubblici
- Bilancio dello Stato
- Finanza degli Enti Territoriali
- Bilancio dell'Unione Europea
- Investimenti Pubblici
- Finanza degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale

In particolare, i dati sono fruibili attraverso la piattaforma Open Data RGS, accessibile attraverso il Portale OpenBDAP, dove sono pubblicati i dataset "open" scaricabili nei formati previsti dalle linee guida AgID.

Il catalogo dati del Portale OpenBDAP è attualmente costituito da **2.095 dataset**, organizzati in aree tematiche, che ad oggi sono stati oggetto di circa **35.000 download** e **1.900.000 visualizzazioni**.

L'utilizzo di tecnologie e formati aperti per la condivisione dei dati di finanza pubblica rende possibile l'attuazione del concetto di **democratizzazione delle informazioni**, cioè il libero accesso e l'autonoma fruizione dei dati.

Il processo di acquisizione e centralizzazione delle informazioni inviate alla BDAP dalle Amministrazioni Pubbliche permette inoltre alle stesse di ottemperare al principio di trasparenza normato dal decreto legislativo n. 97 del 2016. Le Amministrazioni Pubbliche possono infatti far riferimento al Portale OpenBDAP per rispondere ai requisiti di trasparenza previsti senza dover sostenere il costo di gestione del processo di pubblicazione dei dati sui propri siti istituzionali evitando così inutili duplicazioni.

- **Conclusioni**

Un importante fattore di crescita dell'efficienza della PA e del miglioramento dei servizi resi ai cittadini e alle imprese attiene alla gestione e alla fruibilità dei dati, ottenibile promuovendo l'integrazione delle banche dati del sistema pubblico nel suo complesso. Si tratta, in particolare, di mettere in atto quanto già normativamente previsto e ripreso nelle Linee guida AGID relativamente a:

- interscambio di informazioni tra sistemi differenti mediante l'accesso a banche dati certificate;
- gestione dei flussi fra i sistemi informativi, anche attraverso l'adesione al nuovo Modello di interoperabilità, che rappresenta un asse portante del Piano triennale per l'informatica nella PA 2020-2022;
- acquisizione diretta dei dati relativi a cittadini e imprese già detenuti nei sistemi e nelle banche dati della PA, evitando che siano continuamente ripresentate le stesse informazioni a enti differenti (il così detto principio del *once only*);

- apertura a terzi in consultazione (riconoscimento e gestione utente e tipologia informazioni consultabili);
- presentazione di domande elettroniche compilabili via web con l'utilizzo di strumenti di autenticazione forte e firma elettronica avanzata o digitale.

La semplificazione e la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione passa attraverso le suesposte misure di integrazione tra database e sistemi applicativi.

È da sottolineare come il tema dell'interoperabilità e della condivisione dei dati sia anche puntualmente rappresentato nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), attraverso la previsione di una specifica linea progettuale contenuta nella Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, denominata Investimento 3 - Data and Interoperability.

Più specificatamente nel campo della digitalizzazione e interoperabilità delle banche dati, come detto sopra, anche la Ragioneria Generale dello Stato sta svolgendo un ruolo di rilievo:

- sia facendo evolvere nativamente i propri sistemi verso un approccio avanzato di integrazione. Richiamo ad esempio il progetto in corso sul nuovo sistema informatico a supporto della contabilità pubblica  $\pm$  INIT che entrerà a regime all'inizio del 2023;
- sia rendendo disponibili dati coerenti, certificati ed affidabili idonei a supportare le analisi e le valutazioni degli interlocutori istituzionali;
- sia curando la divulgazione delle informazioni verso una platea di utenti più vasta, costituita fundamentalmente dai cittadini e dalle imprese, utilizzando un linguaggio appropriato di comunicazione.