



UNIONE NAZIONALE ITALIANA TECNICI ENTI LOCALI

Iscritta al Registro Prefettizio di Rimini delle persone giuridiche al n. 162 del 20/10/2005



*2021 i 700 anni di
Dante Alighieri*

Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria

INDAGINE CONOSCITIVA

Digitalizzazione e interoperabilità delle banche dati fiscali

AUDIZIONE

dell'Unione Nazionale Italiana dei Tecnici degli Enti locali

Roma, 21 Luglio 2021

1. PREMESSA

Onorevoli componenti della Commissione, Signor Presidente,

l'Unione Nazionale Italiana dei Tecnici degli Enti locali - storica Associazione che ha l'obiettivo di valorizzare la posizione professionale e tutelare la posizione giuridica dei tecnici degli Enti Locali, nonché di migliorare il servizio reso alle collettività dalle rispettive Aree Tecniche, che gestiscono rilevanti responsabilità amministrative, con significativi impatti sulla finanza locale, con base associativa distribuita su tutto il territorio nazionale, permettendo all'Associazione di cogliere in tempo reale i processi innovativi e le istanze di miglioramento dei Colleghi - esprime il più sentito ringraziamento per averci dato la possibilità di manifestare il nostro parere sull'importante tema della "digitalizzazione e interoperabilità delle banche dati fiscali".

I **dati pubblici** sono un bene comune e una risorsa del Paese, in grado di produrre valore migliorando i servizi, creandone di innovativi e contribuendo a creare nuovi modelli di business, competenze e posti di lavoro. Oggi la maggior parte degli enti pubblici gestisce dati e informazioni in maniera poco strutturata, aperta e interoperabile, ciò ne rende difficile la condivisione sia tra amministrazioni che con cittadini e imprese.

Fin dalla metà degli anni '90 l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, l'allora AIPA, aveva introdotto dei principi basilari di interoperabilità nella RUPA (Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione).

L'interoperabilità permette la collaborazione e l'interazione telematica tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese, favorendo l'attuazione del principio "*once only*" e recependo le indicazioni dell'European Interoperability Framework.

Nel Codice dell'amministrazione digitale d.lgs. 82/2005 viene definita l'interoperabilità come la "*caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi*". Questa definizione deve essere associata a quella di cooperazione applicativa definita nel CAD come "*la parte del Sistema Pubblico di Connettività finalizzata all'interazione tra i sistemi informativi dei soggetti partecipanti, per garantire l'integrazione dei metadati, delle informazioni, dei processi e procedimenti amministrativi*".

La combinazione e l'applicazione dei due principi consentono lo scambio dati tra PPAA e soggetti interessati in modo standard, al fine di consentire **procedimenti amministrativi complessi** coinvolgendo **più amministrazioni** e **più banche dati** anche esterne alla PA.

Sempre il CAD, in più punti, stabilisce il principio che le pubbliche amministrazioni gestiscono i **procedimenti amministrativi** utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Lo specifico procedimento deve fornire opportuni servizi di interoperabilità o integrazione/cooperazione a carico dell'amministrazione. Tali servizi sono conformi alle Linee guida a carico di AgID.

Infatti, l'AgID, con la Circolare n. 1 del 9 settembre 2020, ha definito la Linea di indirizzo sull'interoperabilità tecnica che tutte le pubbliche amministrazioni dovrebbero adottare al fine di garantire l'interoperabilità dei propri sistemi con quelli di altri soggetti favorendone l'implementazione complessiva del Sistema informativo della PA. Il nuovo Modello di interoperabilità rappresenta un asse portante del Piano triennale per l'informatica nella PA 2020-2022.

Il tema dell'interoperabilità per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi nella pubblica amministrazione è **quindi un tema tra i più importanti per lo sviluppo del digitale nella PA** insieme alla gestione **dell'identità** anche in chiave anagrafica e alla sicurezza dei dati e dei sistemi. L'interoperabilità, con preciso riferimento a tutte le banche dati della P.A. e non di solo quelle fiscali, rappresenta pertanto uno strumento fondamentale ed irrinunciabile per il raggiungimento degli obiettivi di semplificazione delle procedure a favore dei cittadini, imprese e degli stessi operatori della P.A.

La pandemia da Covid-19, ha sicuramente dato un forte impulso nella P.A. per l'informatizzazione dimostrando che le risorse digitali, la connettività, la disponibilità di dati e non da ultimo le competenze digitali, sono ormai diventati indispensabili per poter mantenere in vita il sistema economico, rendendo ad esempio possibile il mantenimento di servizi ed attività da remoto

E' facile quindi intuire come le risorse digitali, la connettività, la disponibilità di dati e la dotazione di adeguate competenze digitali nella P.A., avranno un ruolo strategico per la ripresa economica che, nei prossimi anni, sarà governata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito, "PNRR"), che nella Missione 1 è dedicata nello specifico alla "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" con il preciso obiettivo di dare impulso alla competitività ed alla produttività del paese.

Rinnoviamo quindi il nostro più sentito ringraziamento a questa Onorevole Commissione di Vigilanza per l'opportunità offerta oggi ad UNITEL, di poter formulare le proprie osservazioni e proposte sulle già menzionate tematiche, che risultano di particolare importanza, non solo per i professionisti tecnici degli Enti Locali da noi rappresentati in questa audizione, ma anche per cittadini e operatori economici.

2. IL PROBLEMA ATAVICO DELLE BANCHE DATI

Prima di affrontare lo specifico tema dell'indagine conoscitiva oggetto dell'odierna audizione, ci preme tentare di far meglio comprendere a questa Onorevole Commissione come negli ultimi anni uno dei peggiori incubi degli uffici tecnici comunali, in particolare nella gestione degli Appalti Pubblici, è rappresentato sicuramente dalle innumerevoli banche dati, per nulla o poco interoperabili che, a diverso titolo e con diverse finalità, devono essere da noi alimentate.

Parlando infatti di opere pubbliche, riteniamo opportuno parlare delle banche dati alle quali spesso ci troviamo a dover fornire lo stesso set di dati, con una forte dispersione di ore lavorative che, moltiplicate per tutte le stazioni appaltanti italiane, determinano un monte ore / lavoro spropositato. Ciò, se vogliamo, anche in violazione del principio di unicità dell'invio dei dati e delle informazioni, principio ancora da raggiungere.

Il principio di unicità, ci ricorda infatti l'art.3 lett. ggggg-bis) del Codice, si concretizza nella considerazione per la quale "ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo, non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, ma è reso disponibile dal sistema informativo ricevente. Tale principio si dovrebbe applicare ai dati relativi a programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché a tutte le procedure di affidamento e di realizzazione di contratti pubblici soggette al presente codice, e a quelle da esso escluse, in tutto o in parte, ogni qualvolta siano imposti dal codice obblighi di comunicazione a una banca dati". Questa interazione è garantita (dovrebbe, aggiungiamo) tramite definizione di protocolli generali di interoperabilità e interscambio tra banche dati, definiti di concerto tra MEF, MIT, ANAC, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Purtroppo, dobbiamo constatare che allo stato attuale molto poco è stato fatto in tal senso. Facciamo un rapido e sintetico esempio.

Se ogni informazione fosse resa disponibile indistintamente a tutti i soggetti che a vario titolo sono interessati all'opera pubblica e ciascuno di essi assicurasse l'interoperabilità dei dati si otterrebbe automaticamente, a cascata, la precompilazione di una buona parte del set di dati necessari (come giustamente ed intelligentemente già oggi avviene nel MOP con SIOPE ed in parte con ANAC), senza dover necessariamente, ogni volta reinserire le stesse informazioni di Banche dati diverse.

Ma il nostro principale problema oggi, non è rappresentato solo dalla cosiddetta unicità dei dati, ma anche dalla necessità urgente di avere l'UNICITÀ DELLE PIATTAFORME DI MONITORAGGIO. Quotidianamente dobbiamo pensare con quale piattaforma e quale voluminoso manuale dobbiamo consultare per poter monitorare una determinata opera pubblica (sommandole parliamo di qualche migliaio di pagine), con la speranza di aver rispettato i termini, di aver compreso bene il linguaggio di ciascuna - vedi BDAP, SIMON WEB, IGRUE, SGP, MIUR, GiESFondo 140, ecc.-

Si può ben comprendere quale senso di disorientamento provochi questo stato di cose al funzionario di un comune medio/piccolo, non strutturato, che si trova a volte a lavorare con carenza di personale, o con mancanza di specifiche competenze.

La nostra speranza è che finalmente si possa disporre di una Piattaforma Unica Nazionale di Monitoraggio, ove trovare già compilati tutti i campi con i dati precedentemente inseriti nel Servizio Contratti pubblici in sede di programmazione, nel CUP, nel SIMOG, ecc. e poter consultare finalmente un unico manuale operativo. Non solo, se questi stessi dati fossero resi disponibili in formato aperto alla stazione appaltante di riferimento, è facile immaginare un approccio molto più propositivo delle S.A. verso i monitoraggi, in quanto tali dati potrebbero alimentare propri software gestionali per la redazione degli atti di procedura (Delibere, determine, relazioni, certificazioni, ecc.).

Per non parlare poi del fatto che se a tutto ciò si aggiungesse la Piattaforma Unica Nazionale degli Appalti, sulla quale veicolare le gare svolte da tutte le stazioni appaltanti quanto sia facile immaginare la ricaduta in termini di semplificazione ed accelerazione dei procedimenti (nonché di standardizzazione), facilitando nel contempo le attività degli operatori economici che oggi si trovano costretti a registrarsi ed a partecipare alle gare con una infinità di piattaforme diverse tra loro (CONSIP, START, SINTEL, ecc.) con un enorme dispendio di tempo ed aumentando considerevolmente la possibilità di errori che spesso comportano l'esclusione dalla gara.

Tutto quanto esposto fin ora per rappresentare che, anche in ambito di interoperabilità di banche dati fiscali, anche se in misura minore, rileviamo la stessa situazione di cui parleremo nel dettaglio più avanti

3. LE POSSIBILI INTERAZIONI DELLE BANCHE DATI FISCALI LOCALI

Non siamo informatici, non sappiamo quali siano gli strumenti migliori per garantire l'interoperabilità delle banche dati della pubblica amministrazione, ma sappiamo esattamente quali sono le piattaforme che vorremmo.

Vorremmo poter entrare in ufficio e trovare una unica banca dati, un unico punto dove il dato viene inserito una sola volta, non importa da chi, ministero, ente locale, libero professionista, privato cittadino, **ma una ed una unica volta.**

Proviamo a variare il paradigma di riferimento nella fiscalità: il cittadino e poi a cascata tutto ciò che lo riguarda dal punto di vista della fiscalità.

Esempio: partiamo dall'Anagrafe Immobiliare integrata quale "unica banca dati" che si compone anche del Sistema Integrato del Territorio (SIT) e dall'anagrafe dei soggetti titolari di diritti reali, (AdT).

Il Sistema Integrato del Territorio (SIT) permette di riunire in un'unica base dati le informazioni cartografiche, grafiche e censuarie del Catasto terreni e edilizio urbano. Essa è finalizzata ad attestare, ai fini fiscali e per ciascun immobile censito in catasto, il soggetto titolare di diritti reali. Si potrebbe implementare tale sistema con una codifica di tutti i fabbricati (con qualunque destinazione purché riferibili ad unico aggregato edilizio anche non presente in catasto) ad esempio un codice ecografico parlante costituito dalla prime 4 cifre dal foglio di mappa su cui insiste, e ulteriori 4 (o cinque) cifre, che permetterebbe di codificare fino a 9999 (o 99999) fabbricati in un foglio.

Tale codice, visualizzato sul SIT dell'Agenzia dell'Entrate, dovrebbe poi essere utilizzato dagli enti locali (Sportello Unico per l'edilizia, Sportello per le Attività Produttive, Ufficio Tributi, Polizia Locale, Ufficio Anagrafe, Elettorale, ecc.) quale codice univoco per identificare i Fabbricati e le unità immobiliari ubicate nel proprio territorio.

Nel dettaglio le possibili applicazioni operative di tale codice.

Qualunque tecnico progettista, chiamato a predisporre la richiesta di titolo edilizio, potrebbe, in una ipotesi di banche dati rese interoperabili, digitare il codice assegnato alla unità

immobiliare o all'edificio oggetto di intervento, troverebbe precompilata, la sezione dati catastali, della relativa consistenza ed i titolari di diritti reali sull'immobile (Agenzia Territorio) i dati Urbanistici (Dal SIT Comunale) i dati sui Vincoli (SIT dei vincoli). Il tecnico completerebbe la richiesta con gli altri dati relativi alla consistenza esistente e quella eventualmente prevista in ampliamento (ovvero in caso di nuova costruzione), allegando una scheda di pre-accatastamento dell'unità immobiliare, corrispondente a quella rappresentata nel progetto, ma redatta secondo le modalità in uso per il DocFA (cioè con i poligoni) a cui aggiungere alcuni nuovi poligoni necessari per le verifiche urbanistiche. Ultimati i lavori e alla Segnalazione di Agibilità, in seguito ad istruttoria favorevole, la scheda di pre-accatastamento, validata e trasmessa dal SUE all'Agenzia, certificherebbe in maniera inequivocabile la corrispondenza tra quanto risultante in catasto e quanto depositato al SUE (riducendo adempimenti a carico dei cittadini). Ma la finalità della nostra proposta non si limita solo a ciò. Infatti la scheda di accatastamento, redatta con le modalità anzidette, potrebbe consentire verifiche e calcoli automatici agli uffici comunali. Pensiamo ad esempio alla computazione delle superficie per il calcolo degli oneri concessori, oppure per le verifiche urbanistiche, per il calcolo delle superfici della TARI, ecc.

L'utilizzo bidirezionale del Codice tra l'ente locale e tutti gli altri enti interessati, avrebbe positive ricadute anche in altri ambiti. Si pensi ad esempio se l'Anagrafe Comunale associasse tale codice ai residenti. Basterebbe indicare i codici degli edifici di una porzione di area da evacuare, per avere in tempo reale tutti i residenti in tale area da allertare. Le applicazioni potrebbero essere innumerevoli e potrebbero riguardare anche ad esempio i trasferimenti immobiliari qualora tale codice fosse associato ai rogiti notarili permettendo volture automatiche e controlli rapidi e mirati a specifiche porzioni di territorio. L'obiettivo è ambizioso, certamente, forse utopico, ma indubbiamente stimolante ed utile.

Si provi ad immaginare le positive ricadute in termini fiscalità locale, di controllo del territorio e di lotta all'evasione.

Molte altre potrebbero essere le iterazioni ottenibili favorendo una più semplice l'interoperabilità con tale codifica che, qualora trovasse l'interesse di codesta Commissione, saremmo ben felici di poter descrivere più dettagliatamente.

Altro esempio pratico potrebbe essere rappresentato da una piccola implementazione da prevedere nella fatturazione elettronica. Infatti sovente accade che pervengono fatture in cui mancano i riferimenti al CUP o al CIG, rendendo spesso vano l'obiettivo della tracciabilità dei flussi finanziari, cosa che si verificherà sicuramente ancor più frequentemente quando si estenderà l'obbligo di indicare il CUP anche nelle fatturazione tra privati, in caso di spese nell'ambito di contributi pubblici. Rendere ad esempio interoperabili la banca dati della Fatturazione elettronica con il CUP e con il SIMOG, prevedendo in sede di redazione della fatturazione un flag per indicare se si tratta di fattura riguardante fondi pubblici ed in tal caso, far sì che all'inserimento del CUP fosse restituito l'oggetto relativo all'investimento pubblico a cui è associato e, una volta accertato trattarsi del CUP corretto, elencare il o i CIG ad esso associati e selezionare quello relativo alla specifica spesa. In questa maniera si eviterebbero, da parte dei creditori, errori di fatturazione che spesso comportano la necessità di rifiutare la fattura o, peggio ancora, di dover richiedere l'emissione della relativa nota di credito e nuova fatturazione.

4. LE COMPETENZE DIGITALI: IL DIGITAL DIVIDE PUBBLICO E PRIVATO

L'attuale situazione degli Enti Locali, sia in termini di dotazioni organiche che in termini di tecnologia disponibile, non consente, al momento, di recuperare il gap informatico esistente. È necessario **ri-formare** la PA perché le sue risorse umane - ovviamente tolte le eccellenze che già esistono e aumentano con l'ingresso di giovani leve - non sono preparate alla digitalizzazione, non ricevono vera formazione da anni e non sono mai state viste come un patrimonio, al contrario, sono state vissute come un peso ed un costo per la collettività. In termini operativi in alcuni casi si ragiona ancora per tipologie di "pratiche" senza la coscienza del procedimento nel suo complesso, pertanto non si riesce ad avere contezza del proprio ruolo e di quello degli altri nella gestione e conclusione dello stesso.

Occorre, a nostro avviso, una robusta assegnazione di risorse per valorizzare e formare il personale già presente, immettere nuova linfa e dotare gli EE.LL. di tecnologia adeguata.

Il proliferare delle Banche dati via via costituite in relazione alle esigenze del momento non ci sembra abbia avuto una ricaduta concreta ed effettiva sull'utenza media.

Inutile illudersi. Le informazioni vengono dal territorio e devono tornare al territorio, per avere una qualche utilità. E sul territorio ci sono i Comuni!

Da operatori dei Settori tecnici degli Enti locali scontiamo giornalmente la difficoltà di alimentare sistemi di monitoraggio diversi, ripetitivi e ridondanti, creati per le esigenze dei Ministeri in relazione alle diverse fonti di finanziamento: SGP, IGRUE, SimonWeb, BDAP, ANAC, Servizio Contratti Pubblici, MIUR ecc. per citarne alcuni, come già evidenziato in precedenza, senza però avere la possibilità di accedere a quelle di altri Enti che ci fornirebbero dati a noi utili. Ciò ad esempio per la verifica dei requisiti di ordine generale, per cui possiamo utilizzare solo in parte l'AVCpass, e non per tutte le fattispecie di contratto, dilatando enormemente i tempi per le aggiudicazioni.

Sembra che per la gestione del PNRR ne verranno create altre. È la soluzione giusta?

L'argomento sollevato non è fuori tema. Ci permettiamo di evidenziare la questione perché la corretta gestione dei dati concernenti gli investimenti pubblici investe non solo l'ambito dei Lavori Pubblici in senso stretto, ma ha indubbe e innumerevoli connessioni con la gestione della fiscalità in senso generale.

Occorre fissare lo sguardo e l'attenzione sul complesso Sistema Paese per coglierne le criticità ma anche le opportunità.

CONCLUSIONI

Chiediamo l'attenzione di codesta Onorevole Commissione sui punti in precedenza illustrati e formuliamo le seguenti proposte:

- Definire una piattaforma informatica principale, a cui le altre si dovranno adeguare per recuperare tutti i dati necessari, con conseguente unicità di invio delle informazioni.
- Tutte le software house dovrebbero mettere a disposizione i dati con dei tracciati standard per evitare la gestione di dati con software diversi che non interagiscono tra loro.
- Necessità di mettere a disposizione direttamente agli Enti tutte le informazioni tramite accesso diretto alle banche dati (Ministero della Giustizia, Camera di Commercio, Agenzia delle Entrate, ecc.). Esempio positivo è la libera consultazione del DURC, che oggi si ottiene in tempo reale, mentre qualche anno fa occorreva un mese per ottenerlo.

- Ampliamento delle reti internet, sistemazione delle reti di cablaggio degli Enti, possibilità di acquistare hardware più performanti. Spesso nei Comuni ci si trova a lavorare con computer datati, server non sufficientemente capienti e con difficoltà di connessione alla rete internet.
- Attuazione di percorsi formativi costanti del personale degli Enti Locali. Molti Comuni non possono, a causa di limitazioni imposte dai vincoli di Bilancio, coprire le spese per la formazione.
- Adeguata dotazione organica degli uffici tecnici degli Enti Locali: affrontare la sfida del PNRR senza le adeguate dotazioni è un grosso rischio. Le competenze ci sono, servono risorse aggiuntive.

Grazie per l'attenzione.