

# **Commissione bicamerale di vigilanza sull'anagrafe tributaria**

## ***Digitalizzazione e interoperabilità delle banche dati fiscali***

### ***Audizione Ministro Vittorio Colao***

**Roma, 24 novembre 2021**

Signor Presidente,  
Onorevoli Deputati e Senatori,

Vi ringrazio per l'invito a contribuire alla vostra indagine conoscitiva sulla digitalizzazione e interoperabilità delle banche dati fiscali.

E' l'occasione per fare assieme a voi il punto sullo stato di avanzamento della digitalizzazione dei servizi erogati dall'amministrazione finanziaria, e con l'occasione:

- illustrare, per grandi linee, il piano di lavoro che ci sta impegnando sul fronte della transizione digitale dell'intera pubblica

amministrazione, nei prossimi mesi. Mi soffermerò in particolare sulla migrazione dei dati pubblici su infrastrutture cloud e, nello specifico sul ruolo che potrà avere lo sviluppo del Polo strategico nazionale;

- e poi di analizzare uno snodo cruciale all'interno del piano di lavoro per la transizione digitale: l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle amministrazioni centrali e locali e la **fruibilità dei dati** al loro interno per abilitare servizi di front end a cittadini e imprese sempre più utili, semplici e ricchi

## **Inizio da una breve ricognizione della situazione attuale.**

La crisi pandemica esplosa nel 2020 ha imposto cambiamenti repentini alle politiche fiscali del nostro paese.

Durante la prima fase dell'emergenza pandemica sono prevalsi gli aiuti fiscali "di emergenza": i cosiddetti ristori. Con l'avanzamento della campagna vaccinale e la progressiva uscita dalla

fase più acuta della pandemia, le misure fiscali hanno virato in direzione dello stimolo alla ripresa economica e alla crescita.

**Il PNRR ci consente di avviare una fase nuova, che è di ripensamento e trasformazione. E' in questo contesto che si colloca la transizione digitale del servizio pubblico**

Il PNRR mette a nostra disposizione **50 miliardi di Euro** per realizzare numerosi progetti di transizione digitale, agendo in particolare per la parte di mia specifica competenza su infrastrutture, servizi pubblici e competenze digitali. Fra progetti a favore della diffusione della banda larga (fissa e mobile), infrastrutture cloud, piattaforme di interoperabilità e di notificazione digitali, nuovi e più accessibili servizi parliamo di circa **11 miliardi di risorse disponibili, da investire da oggi fino al 2026**

**A fronte degli obiettivi di transizione digitale, e dei fondi che abbiamo per realizzarli, ci sono due elementi distintivi dell'amministrazione fiscale italiana** che occorre avere chiari per comprendere la portata degli ostacoli che

affrontiamo nel realizzare gli interventi di digitalizzazione del servizio pubblico, inclusi i profili fiscali e tributari

## **1. Il primo tratto distintivo della nostra amministrazione fiscale riguarda il numero elevato e l'eterogeneità delle banche dati fiscali.**

Si stima che vi siano ben **161 banche dati attive**, che fanno capo alle amministrazioni fiscali, ossia: al Dipartimento delle Finanze, all'Agenzia delle Dogane e Monopoli, all'Agenzia del Demanio, all'Agenzia delle Entrate-Riscossione e all'Agenzia delle Entrate.

## **2. Il secondo tratto distintivo dell'amministrazione fiscale italiana riguarda la vastissima platea di soggetti che quotidianamente ci interagiscono, prevalentemente attraverso un continuo e fitto scambio di dati.**

Provando a sintetizzare, si tratta:

- di oltre **41 milioni di contribuenti** che pagano l'imposta sul reddito;

- dei **soggetti intermediari abilitati**: oltre **250.000 avvocati**, più di **118.000 dottori commercialisti**, e circa **1.500** esperti contabili;
- di numerosi **enti pubblici nazionali** (tra questi, ad esempio, l'INPS, l'INAIL e le Camere di Commercio) e **territoriali**: praticamente tutti i **Comuni italiani**;
- di un numero altrettanto nutrito di **soggetti privati**, tra cui le società fornitrici di utilities, le compagnie assicurative e gli istituti finanziari;
- e, infine, delle **amministrazioni fiscali straniere** che interagiscono con quelle italiane nel quadro definito da norme europee o da accordi internazionali.

**L'interazione tra il fisco italiano e questa platea di soggetti produce un volume di dati non soltanto enorme, ma anche molto eterogeneo.** Passiamo dai giochi, le scommesse sportive, le lotterie e i monopoli, ai dati antifrode e antiriciclaggio. Oltre ovviamente i dati sui rimborsi, le liquidazioni, le dichiarazioni dei redditi, e quelli sul catasto, i tributi locali e le accise.

Il fisco italiano dispone quindi di un potenziale conoscitivo elevatissimo - frutto della combinazione tra i due elementi che ho appena descritto: le numerose banche dati fiscali esistenti e il flusso quotidiano di dati che le arricchiscono.

Eppure, paradossalmente, **il sistema fiscale presenta criticità sia sul fronte dei costi amministrativi per cittadini e imprese, sia su quello del recupero dell'evasione e del sommerso:**

- ***sul fronte dei costi amministrativi e, dunque, dell'efficienza del sistema paese nel suo complesso***, molti cittadini e imprese si trovano ad affrontare adempimenti spesso complessi, conseguenza di procedimenti fiscali molto articolati;
- ***sul fronte del contrasto all'evasione***, sappiamo che di un valore stimato in circa **103 miliardi di euro di evasione fiscale e contributiva annuale**, ne vengono recuperati in media meno del **20%**.  
Al problema contribuisce il nostro sistema giuridico, che rende difficoltoso l'utilizzo

efficiente dei dati da parte del fisco per contrastare l'evasione.

Voglio segnalare al riguardo la richiesta avanzata dal nostro paese nei confronti della Commissione europea di estendere l'obbligo di fatturazione elettronica, in chiave anti-evasione, fino al 2024, nei confronti di imprese e professionisti in regime forfettario di Partita IVA

**Questo è il quadro attuale. Provo ora a guardare a questa situazione in prospettiva:** prendendo cioè in considerazione gli interventi che abbiamo in cantiere sul fronte della transizione digitale del servizio pubblico fiscale da qui ai prossimi mesi.

Abbiamo **due obiettivi fondamentali** da raggiungere:

**1. Il primo obiettivo è la migrazione verso soluzioni cloud di almeno il 75% delle PA italiane entro il 2026.**

Questo risultato lo otteniamo **facilitando l'adozione del cloud** in tutte le amministrazioni e

la migrazione di dati e servizi e realizzando il **Polo Strategico Nazionale**.

In particolare il PSN ci garantisce:

- un'infrastruttura ad alta affidabilità, che prevediamo di affidare alla gestione di un operatore economico selezionato attraverso un partenariato pubblico-privato;
- un'infrastruttura localizzata sul territorio nazionale, presso siti opportunamente identificati, al fine di garantire adeguati livelli di continuità operativa, sicurezza e ridondanza in caso di disaster recovery;
- che dialoghi con tutte le PA, e cioè che sia adibita a ospitare i dati ed i servizi critici e strategici di tutte le amministrazioni centrali (in tutto circa 200), delle Aziende Sanitarie Locali e delle principali amministrazioni locali (Regioni, città metropolitane, comuni con più di 250 mila abitanti).  
A questo scopo abbiamo elaborato, in stretta collaborazione con l'ACN i criteri con cui le amministrazioni dovranno classificare i dati in

loro possesso e a seconda del loro livello di strategicità, criticità e sicurezza valutando nello specifico se una loro compromissione possa causare danni alla sicurezza nazionale e alle funzioni essenziali. In base a tale classificazione fra dati strategici, critici o ordinari le amministrazioni potranno optare per diverse opzioni cloud.

La strategia cloud che abbiamo presentato ufficialmente a settembre è fondata su **tre pilastri:**

**- Il primo è la flessibilità**, intesa come capacità di sfruttare la collaborazione tra pubblico e privato per dotare la PA delle migliori tecnologie disponibili adottando soluzioni diverse e modulari dopo una valutazione risk based sui dati posseduti;

**- il secondo è la capacità di adattamento alle esigenze delle PA.** Siamo consapevoli di interagire con uno spettro vasto e diversificato di capacità tecniche e propensione all'innovazione. Per questo pensiamo sia utile insistere sul modello del cd. **platforming**, ovvero sulla creazione di bacini che raccolgono le informazioni di strutture periferiche

**- Il terzo pilastro è nei tempi serrati che ci siamo dati.**

Procediamo nel solco di un **cronoprogramma dettagliato di interventi:**

- ***Entro gennaio 2022*** prevediamo di **pubblicare il bando di gara per l'assegnazione del PSN**. La centrale di committenza per l'espletamento delle gare sarà Difesa Servizi s.p.a - una società in house del Ministero della Difesa, specializzata in acquisti ad alto contenuto tecnologico anche in modalità PPPs.
- ***Entro la fine del 2022*** prevediamo il **collaudo dell'infrastruttura;**
- ***Tra la fine del 2022 e il 2025*** prevediamo di **completare la migrazione dei dati**

**Per garantire la continuità,** abbiamo previsto che durante il tempo necessario per la realizzazione del PSN, **Sogei potrà continuare ad erogare i servizi cloud che già eroga a diverse Amministrazioni,** sulla base delle convenzioni in essere. Anche l'Agenzia nazionale per la Cybersicurezza potrà avvalersi di Sogei per la realizzazione e gestione dei propri sistemi

informativi, nelle more della di realizzazione del PSN

Al completamento della migrazione dei dati fiscali sul cloud vogliamo dare un contributo importante alla **realizzazione di due benefici:**

- il *primo* è la **maggiore condivisione delle informazioni e quindi il miglioramento della interoperabilità delle banche dati.**

- il *secondo beneficio* è nella **riduzione dei costi sia per i contribuenti che per le amministrazioni.** Per esempio:

- evitando le doppie comunicazioni,

- semplificando l'accesso alle banche dati, soprattutto per categorie particolari come i residenti all'estero;

- erogando servizi supplementari, come avviene con la fattura digitale, grazie alla quale il Fisco è già oggi in condizione di erogare servizi come i moduli di pagamento precompilati (incluse le imposte da versare, compensare o chiedere a rimborso)

## **2. Il nostro secondo obiettivo riguarda il completamento dell'interoperabilità di tutte le banche dati pubbliche, incluse quelle fiscali.**

Attualmente l'interoperabilità delle banche dati pubbliche (fiscali e non) è ancora a 'macchia di leopardo'. In pratica abbiamo casi di interoperabilità che sono già operativi, altri che sono in via di completamento e altri ancora che sono in fase progettuale

### **1. Tra i casi di interoperabilità che sono già operativi ce ne sono due che voglio citare.**

Il primo è lo **Sportello Unico Doganale**, operante presso l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Attraverso questo Sportello le 18 amministrazioni interessate al processo di sdoganamento sono vincolate a integrare i processi di loro competenza per offrire alle imprese un'interfaccia unitaria e interamente digitale;

Il secondo esempio è la piattaforma **PAgoPA**, che è stata ideata e sviluppata al fine di poter 'interoperare' dati. L'applicazione infatti copre ogni momento delle interazioni tra Stato e cittadini, dando piena applicazione al principio once only. Come ha chiarito Giuseppe Vigone in audizione presso questa Commissione, oggi la piattaforma

gestisce **500mila transazioni giornaliere** e ha raggiunto un bacino di utenti di **26 milioni di persone e quasi 2 milioni di imprese**

**2. Tra i numerosi casi di interoperabilità che sono in via di completamento cito tre esempi.**

Il primo esempio è l'**Anagrafe immobiliare integrata**, il cui obiettivo finale è costituire un'unica fonte informativa e gestionale di oltre **75 milioni di unità immobiliari** e di **86 milioni di particelle terreni** (censiti dal Sistema Integrato del Territorio) e dei **9,5 milioni di persone fisiche** e **1,5 milioni di persone giuridiche** titolari di diritti reali immobiliari (censiti dall'Anagrafe dei Titolari).

Il secondo esempio è l'**Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente**, in cui attualmente confluiscono i dati di **66 milioni e mezzo di cittadini**, che comprendono i residenti in quasi **7900 comuni** e gli italiani all'estero, e che una volta completata consentirà di garantire la circolarità dei dati anagrafici e l'interoperabilità di tutte le banche dati delle PA.

Con le misure di semplificazione che abbiamo introdotto mettiamo a disposizione dei Comuni tutte le informazioni dei cittadini registrati, affinché le PA locali possano migliorare l'efficienza e

incrementare l'offerta e la qualità dei servizi erogati (online e/o allo sportello) a tutti i cittadini e non solo ai propri residenti.

Il terzo esempio include la **Piattaforma Digitale Nazionale Dati** (e cioè l'infrastruttura immateriale che gestisce autorizzazione e controllo dei dati che viaggiano da un ente pubblico all'altro, rendendone possibile lo scambio immediato e sicuro) e la **Piattaforma notifiche**, con cui notificare in digitale tutti gli atti amministrativi di valore legale, con notevole risparmio di tempo e costi per tutti

Grazie alle risorse nazionali del Fondo complementare al PNRR destinato al rafforzamento dei servizi digitali e della cittadinanza digitale stiamo costituendo una piattaforma di servizio, dedicata alle imprese, per il collegamento telematico alla Piattaforma Nazionale. Saranno le Camere di Commercio, attraverso Infocamere, a creare il collegamento delle imprese con la Piattaforma, consentendo loro di effettuare controlli automatizzati e di acquisire certificati relativi ai propri fatti, stati e qualità.

**3. Molte ipotesi di interoperabilità, infine, per ora sono in fase progettuale.**

E' il caso della **piattaforma integrata degli immobili pubblici**, che portata a regime consentirebbe di risolvere l'elevata frammentazione e limitata incisività delle azioni per la valorizzazione di questo patrimonio. Per completare l'interoperabilità occorre mettere in comunicazione tra loro i servizi catastali gestiti dall'Agenzia delle entrate con i dati gestiti dall'Agenzia del demanio per l'acquisizione degli immobili di proprietà dello Stato

Il punto centrale è questo: **mettere le banche dati pubbliche in condizione di scambiare informazioni tra loro, di incrociare i dati, per essere poi in grado di utilizzarle nei confronti degli utenti è la chiave per un servizio pubblico più efficiente, rapido e semplice.**

Con l'interoperabilità delle banche dati fiscali miriamo ad avere **benefici su due fronti:**

1. Il primo è quello **dell'efficienza dell'amministrazione finanziaria**. Come ha spiegato il Direttore dell'Agenzia delle entrate in

audizione presso questa Commissione, lo scambio tra informazioni detenute dalle banche dati fiscali **può migliorare le capacità di analisi quantitativa e del rischio**, e migliora nettamente anche **l'operatività nel contrasto all'evasione ed elusione e ai reati finanziari**.

Questo è possibile perché, da una parte, si incentivano i comportamenti corretti da parte dei contribuenti; dall'altra si migliora la cooperazione tra le parti del rapporto tributario:

l'Amministrazione finanziaria, i cittadini, le imprese e gli intermediari.

Ad oggi l'unico meccanismo ufficiale è l'API pubblicata dall'Unione europea per la verifica transfrontaliera delle informazioni fiscali. Tale API pubblica solo un sottoinsieme del registro imprese italiano, mentre i dati completi sono accessibili a pagamento (eg. dal registro imprese).

Auspico quindi che vengano sbloccate anche le banche dati di base utili alle imprese.

**2. Il secondo beneficio è per i contribuenti.** Con l'interoperabilità migliorano i servizi al cittadino, che quindi diventano più rapidi e a minor costo. Ma soprattutto **migliora la fruibilità dei dati fiscali**.

**Concludo, con una riflessione sulle azioni che ci aspettano nei prossimi mesi:**

1. primo, occorre agire sulla **spesa delle amministrazioni su ICT, da un punto di vista quantitativo e soprattutto qualitativo**

- **Sul fronte della *quantità***, sappiamo dal censimento annuale di AGID che **nel 2020 le PA italiane hanno speso complessivamente 6.2 miliardi di Euro in ICT. Quella fiscale è tra le PA che registrano le performance migliori.** Tra le amministrazioni big spender sul fronte beni e servizi ICT troviamo infatti il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle Entrate.

Guardando avanti, abbiamo molto lavoro da fare per incentivare le amministrazioni a investire sul fronte tecnologico, sia sul piano del *front end* (servizi) che del *back end* (infrastrutture)

- **Sul fronte della *qualità***, la leva più importante su cui agire è la **mancaanza di competenze interne alle PA per valutare il procurement IT.**

L'aumento di spesa auspicato poc'anzi potrebbe quindi focalizzarsi sull'acquisizione di competenze interne utili a spendere meglio.

Oltre a ciò è anche opportuno sbloccare alcuni elementi di conservazione che tendono a premiare sempre gli stessi player del mercato IT, anche quando i risultati sono insoddisfacenti.

## **2. Secondo intervento: semplificare il quadro organizzativo per il riuso delle informazioni per fini istituzionali.**

In questo modo riusciamo a rendere fruibili e condivisibili tutte le informazioni fiscali che oggi motivi legali o organizzativi non rendono possibile utilizzare efficacemente.

## **3. Terzo intervento: incentivare l'utilizzo della fatturazione elettronica obbligatoria.**

Grazie a questa l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza stimano in 2 miliardi di Euro il recupero al contrasto direttamente riconducibile al miglioramento della compliance IVA.

Con questo mix di interventi di semplificazione, razionalizzazione e innovazione vogliamo creare

un sistema fiscale anzitutto più efficiente, meno ostile per i contribuenti, e più trasparente.

Vi ringrazio.