

**ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE
SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI
G.B. VIGHENZI - BRESCIA**

-----000-----

Audizione

**dell'Associazione Segretari comunali e provinciali G.B. Vighenzi
innanzi alla Commissione Parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria**

Indagine conoscitiva "Digitalizzazione e interoperabilità delle banche dati fiscali"

Roma, 22 settembre 2021

SOMMARIO

Premessa.....	3
Breve presentazione dell'Associazione.....	3
Percorsi formativi finalizzati e tavoli di lavoro congiunti per favorire la sinergia tra le PA.....	4
Il repertorio dei contratti.....	5
Il Portale dei Comuni e Sister.....	8
Le marche da bollo digitali.....	10
Il Sistema di trasmissione dati all'Anagrafe Tributaria.....	11
Altre piattaforme e banche dati.....	11
Rassegna banche dati e piattaforme utilizzate quotidianamente dagli enti locali.....	12
Portale Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP)	
Banca Dati Nazionale Antimafia BDNA	
Sistema AVCPASS	
Piattaforma SINTEL	
Sistema PCC (Piattaforma Crediti Commerciali)	
Portale servizi Corte dei Conti	
Portali INPS/INAIL	
Prospettive ed auspici.....	14

Premessa

Corre l'obbligo, in primo luogo, ringraziare la Commissione di Vigilanza e il suo Presidente per l'audizione a cui l'Associazione Vighenzi è stata invitata.

Abbiamo accolto con piacere l'invito perché riteniamo possa essere una opportunità per segnalare il punto di vista degli operatori degli enti locali, e in particolare dei piccoli comuni, che troppo spesso non ci sembra sia adeguatamente preso in considerazione dal legislatore nazionale e più in generale dalle amministrazioni statali.

Punti di vista e angoli di visuale diversi, quelli degli operatori della P.A. locale e delle P.A. centrali, che molto spesso non consentono di sfruttare al massimo la sinergia che ci può e ci deve essere tra tutte le Pubbliche Amministrazioni, e che talvolta spingono ad arroccamenti su posizioni di chiusura e di incomunicabilità che rappresentano una sconfitta per tutti.

I Segretari comunali in particolare, nell'ambito delle proprie funzioni di sovrintendenza e coordinamento, si trovano spesso a fare i conti con le complessità organizzative e con le dinamiche relazioni tra le diverse istituzioni e, seppure approdano alla carriera con un bagaglio di conoscenze prevalentemente giuridiche ed economiche, acquisiscono necessariamente e sviluppano competenze organizzative e di problem solving, misurandosi di frequente con diverse realtà e diversi assetti.

Abbiamo quindi operato una veloce ricognizione fra i colleghi per raccogliere tutte quelle informazioni che abbiamo ritenuto utili per l'indagine della Commissione.

Breve presentazione dell'Associazione

L'Associazione Professionale Nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali è stata costituita nel 1998, subito dopo l'approvazione della riforma Bassanini: fu con la legge 15 maggio 1997, n. 127 che venne riconosciuta ai sindaci ed ai presidenti delle province la possibilità di scegliere il segretario nell'ambito dell'albo all'uopo istituito.

È stata denominata "GIOVAN BATTISTA VIGHENZI" in memoria del collega partigiano che prestava servizio nel Comune di Rodengo Saiano (Brescia), giustiziato dalle S.S. il 27 aprile 1945.

La nostra Associazione professionale opera secondo le proprie finalità statutarie che prevedono, tra l'altro, la valorizzazione e la tutela della professionalità dei segretari comunali, la promozione di iniziative di divulgazione ed approfondimento della cultura giuridica, economica, organizzativa, informatica, della tecnica gestionale e della prassi amministrativa concernenti gli enti locali, l'affiancamento di enti, istituzioni, associazioni che operano nel campo degli enti locali con iniziative che contribuiscano alla conoscenza ed al miglioramento dell'azione amministrativa,

dell'efficienza gestionale e dell'efficacia operativa a vantaggio delle collettività amministrare, ed altre ancora.

Sebbene l'Associazione abbia la propria sede a Brescia e veda tra i propri associati prevalentemente segretari comunali operanti sul territorio, è diventata, grazie alla rete (sito internet, pagina Facebook e profilo Twitter), punto di riferimento significativo per moltissimi segretari, per importanti contributi professionali che gli associati hanno ritenuto di condividere con i colleghi e per le diverse iniziative volte alla valorizzazione della categoria.

Il sito dell'Associazione in particolare rappresenta ormai un canale di informazione importante per molti operatori degli enti locali, grazie al suo puntuale e costante aggiornamento a cui provvedono diversi colleghi selezionando le notizie di maggiore rilevanza per il mondo delle autonomie locali.

Percorsi formativi finalizzati e tavoli di lavoro congiunti per favorire la sinergia tra le PA

Importanti sono stati negli ultimi anni gli sforzi dell'Amministrazione finanziaria per digitalizzare i servizi all'utenza e per favorire l'interconnessione con gli enti locali.

Riteniamo su questo fronte che vi siano però ampi margini di miglioramento nell'utilizzo degli strumenti disponibili ed in particolare dei software e delle banche dati messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate.

In termini generali si sente la necessità di **percorsi formativi qualificati** e di facile fruizione che guidino gli enti locali nell'utilizzo dei software; tali percorsi formativi dovrebbero essere tesi ad illustrare tutte le potenzialità degli strumenti disponibili attraverso la disamina dei casi pratici e le esemplificazioni dei diversi servizi che possono essere potenziati o semplificati.

Per tale ragione sarebbe opportuno costruire i percorsi formativi sulla base di **tavoli di lavoro** e di confronto tra operatori per evidenziare e mettere al centro le reciproche esigenze funzionali e organizzative, e fornire soluzioni che siano funzionali ad entrambe le amministrazioni.

Le informazioni e le esigenze raccolte dagli enti locali dovrebbero anzi essere prese in considerazione ancora a monte, in **fase di costruzione o di revisione delle piattaforme e dei software** di appoggio, al fine di realizzare una vera interoperabilità, che sia bidirezionale e consenta anche agli operatori delle PA locali che devono interfacciarsi, di poter utilizzare gli strumenti a disposizione nel modo più funzionale.

Sicuramente oggi l'attuale servizio di assistenza tecnica disponibile, reso attraverso il numero verde di Sogei, non fornisce risposte alle domande poste dagli operatori, domande che spesso hanno

complessi risvolti giuridici, e soprattutto ignora i processi organizzativi ed i procedimenti amministrativi che sono alla base degli strumenti digitali.

Portiamo ad esempio il caso di **UNIMOD**, che iniziò ad essere utilizzato nel 2013 per la registrazione telematica dei contratti di appalto digitali, con istruzioni incomprensibili, senza nessun sostegno da parte delle sedi regionali delle Agenzia delle Entrate, che molto spesso ne ignoravano le funzionalità e le potenzialità.

Ciò probabilmente dipese dal fatto che i Notai si erano dotati, tramite il proprio ordine, di un software apposito e più intuitivo per la generazione dei plichi da inviare telematicamente alla registrazione e pertanto UNIMOD non aveva avuto alcun utilizzo.

L'assenza di supporto per un agevole impiego di UNIMOD ha poi indotto molti enti locali a rinunciare ad utilizzarlo, dotandosi di software a pagamento che aveva la stessa funzionalità ma una gestione più semplice e soprattutto "assistita".

Ancora oggi non è chiaro alle stesse Agenzie delle Entrate se UNIMOD possa essere utilizzato per la registrazione telematica delle scritture private non autenticate; sebbene dagli uffici dell'Agenzia delle Entrate giungono indicazioni contrarie a tale possibilità, il software in realtà lo consente e viene utilizzato per la registrazione di tali atti da qualche ente "all'insaputa" degli stessi uffici del registro, che evidentemente faticano a comprendere la differenza formale tra una scrittura privata 'semplice' ed una 'autenticata'.

Il repertorio dei contratti

Restando nell'ambito dei contratti da sottoporre a registrazione si segnala l'anacronistico adempimento della vidimazione quadrimestrale dei repertori dei contratti.

Ai sensi dell'art. 68 del DPR n.131/1986 infatti "I soggetti di cui all'art. 67 devono, entro il mese successivo a ciascun quadrimestre solare, nei giorni indicati dall'ufficio del registro competente per territorio, presentare il repertorio all'ufficio stesso, che ne rilascia ricevuta".

Sebbene risulti che a qualche ente è stata autorizzata la vidimazione dei repertori su fogli stampati dal repertorio digitale e numerati progressivamente, non è chiaro se questa possibilità è formalizzata in una procedura della Agenzia delle Entrate che garantisca la correttezza dei passaggi, oppure è rimessa al senso di responsabilità ed alle 'auspicate' competenze dei funzionari preposti alla tenuta del repertorio.

A prescindere da questi marginali casi di repertori digitali, di regola gli enti locali utilizzano ancora i repertori cartacei, rappresentati da voluminosi registri con pagine numerate e siglate dal

Segretario comunale o provinciale, in cui gli estremi dei contratti, ormai quasi esclusivamente digitali, vengono ancora annotati a penna e vidimati con timbri e firme autografe.

La **tenuta dei repertori dei contratti** sta in questi mesi preoccupando tutti i Segretari comunali e provinciali che, com'è noto, svolgono le funzioni di Ufficiale rogante dell'ente locale cui vengono assegnati. Sebbene la tematica esuli probabilmente dal campo di indagine della Commissione, riteniamo che i problemi che oggi si stanno creando siano connessi ad una malintesa concezione della interoperabilità, funzionale al maggior controllo da parte di AdE dei contratti stipulati dagli enti locali.

Alcuni Uffici dell'Agenzia delle Entrate (della Lombardia ma forse non solo) hanno inteso estendere a tutti i comuni ed alle province la linea interpretativa formulata con la risposta all'interpello n. 511 del 2020 relativo all'obbligo per *“i soggetti di cui all'art. 10, lettera b) e c), dell'art. 67 del TUR di iscrivere in un apposito repertorio tutti gli atti del loro ufficio soggetti a registrazione in termine fisso e di presentarli all'AE ex art 68 del TUR”*, e relativo al quesito posto da una IPAB (soggetto privato che risponde alla disciplina delle fondazioni di cui al Codice civile).

In forza di questa interpretazione estensiva hanno sostenuto che nel repertorio dei contratti pubblici rogati o autenticati dal Segretario comunale o provinciale vadano annotate anche le scritture private soggette a registrazione.

Si tratta di contratti che non sono né stipulati né rogati dal Segretario comunale o provinciale bensì dai diversi uffici che si trovano a gestire rapporti contrattuali che impongono la registrazione a termine fisso (es. locazioni, concessioni demaniali, espropri) ma che non prevedono l'intervento dell'Ufficiale rogante/Segretario comunale o provinciale.

La preoccupazione dei Segretari è di dover rispondere delle inadempienze di altri soggetti di cui non sempre hanno poteri di vigilanza o di direzione.

Si ritiene che l'Agenzia delle Entrate stia commettendo un errore interpretativo:

1. in primo luogo, l'Agenzia delle Entrate non considera che i Segretari comunali e provinciali esercitano funzioni rogatorie esclusive in forza di espressa previsione di legge. Il riferimento è all'art. 97 comma 4 lettera c) del TUEL Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali approvato con il Decreto Legislativo n. 267 del 2000 ovvero: “roga, su richiesta dell'ente, i contratti nei quali l'ente è parte e autentica scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente”; in forza di detta previsione normativa i Segretari comunali e provinciali svolgono le funzioni rogatorie attenendosi alla legge notarile 16 febbraio 1913 n. 89.
2. le funzioni rogatorie dei Segretari non possono essere svolte da altri dirigenti dell'ente, e ciò ai sensi dell'art. 107 comma 2 del TUEL che prevede quanto segue *“Spettano ai dirigenti tutti*

i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108.”

3. non sussistono per i Segretari comunali e provinciali che rogano i contratti nei comuni e nelle province i “*descritti presupposti soggettivo ed oggettivo*” di cui agli art. 67 e 68 del TUR Testo Unico dell’imposta di registro, di cui si parla nell’interpello n. 511/2020, in quanto il Segretario comunale non interviene negli atti in rappresentanza dell’ente pubblico, quale capo dell’amministrazione pubblica che stipula contratti di locazione (gli atti privati di serie 3 e 3T). Il Segretario interviene in una condizione di terzietà e sarà suo compito accertarsi della reale volontà di entrambe le parti che intervengono nel contratto, secondo le regole fissate dalla legge notarile. Per questo non può riferirsi al Segretario il riferimento al 3 comma dell’art. 67 laddove dispone che “*negli uffici amministrativi, nei quali più funzionari sono incaricati della stipulazione degli atti, non si può tenere che un solo repertorio, salva espressa autorizzazione della competente intendenza di finanza.*”
4. le sanzioni per la omessa o irregolare tenuta o presentazione del repertorio sono irrogate, ai sensi dell’art. 73 del TUR, ai pubblici ufficiali che non vi provvedono. Non si comprende come un Segretario comunale o provinciale possa essere sanzionato per un’eventuale omissione o irregolarità imputabile ad altro funzionario, che non svolgerà senza dubbio le funzioni di ufficiale rogante, ma si presenterà come un soggetto che in rappresentanza dell’ente stipula un contratto in forma di scrittura privata non autenticata, soggetta a registrazione a termine fisso. Si rileva in proposito che la circolare del 19/11/1998 n. 267 del Min. Finanze - Dipartimento Entrate Accertamento e Programmazione Serv. III - laddove illustra i contenuti della sanzione di cui all’art. 73 esplicita che pubblici ufficiali sono “notai, cancellieri, ecc ...”, e non certamente generici funzionari di una P.A. che stipulano un atto nell’interesse dell’ente.
5. Perplessità si esprimono anche in ordine all’obbligo di procedere alla periodica vidimazione del registro in cui sono annotate le scritture private non autenticate. A tutti i Segretari comunali e provinciali è stato da sempre insegnato, nei diversi corsi di formazione e nei testi specifici, che devono essere annotati nel repertorio soggetto a vidimazione periodica gli atti pubblici e le scritture private autenticate dagli stessi rogati (una conferma indiretta la si può avere dalle centinaia di regolamenti reperibili su internet che dettagliano le procedure di stipula dei contratti negli enti locali). Un’implicita conferma della correttezza di questa regola

consolidata la si desume anche dalla circolare del 10/04/1989 n. 17 del Min. Finanze - Tasse ed imposte Indirette sugli affari laddove, richiamato l'obbligo degli Uffici di Registro di controllare la regolare tenuta del repertorio e la registrazione degli atti in esso iscritti da parte dei soggetti indicati nell'art. 67 dello stesso D.P.R. n. 131, precisa che per agevolare tale controllo *“sono state apportate delle variazioni alle procedure di registrazione via terminale degli atti pubblici, atti privati autenticati e atti giudiziari al fine di acquisire, oltre alla data di stipula e al numero di repertorio, anche il codice fiscale dell'ufficiale rogante per l'identificazione dello stesso...”*, riferendosi come si vede solo a tale tipologia di atti che devono essere annotati a repertorio.

Sulla base di queste molteplici e fondate perplessità, risulta difficile comprendere come gli Uffici dell'Agenzia delle Entrate, a fronte di un sintetico e peraltro non pertinente interpello riferito ad una ex IPAB [gli 'istituti pubblici di assistenza e beneficenza' a partire dal 2003 sono state, nella maggior parte dei casi, trasformate in persone giuridiche di diritto privato], senza alcun nuovo intervento del legislatore o comunque di un autorevole interprete, possano improvvisamente mutare orientamento e sanzionare gli enti o i Segretari comunali e provinciali per una presunta irregolare tenuta del repertorio.

Purtroppo questa linea interpretativa è stata successivamente confermata, in risposta ad altro interpello da parte di Comune che aveva segnalato le esposte criticità (interpello n.904-449/2021 della Direzione Regionale della Lombardia), anche per i repertori dei comuni.

Il Portale dei Comuni e Sister

Importanti risultati nell'interscambio dei dati potrebbero essere raggiunti potenziando l'utilizzo del PORTALE DEI COMUNI e di SISTER.

Non sempre i comuni sono in grado di comprendere le funzionalità di questi strumenti ed i servizi che potrebbero migliorare ed erogare ai propri cittadini.

Si tratta di piattaforme che dispongono di dati molto utili, anche per la gestione della fiscalità locale, ma che sono notevolmente rigide: basti pensare che finora per accedere alle varie piattaforme è stato necessario avere per ciascuna di essa una password.

L'accesso tramite SPID sta ora muovendo i primi passi e dovrebbe risolvere diversi problemi.

Occorre inoltre superare la rigidità che si riscontra nella profilazione degli accessi: frequentemente viene consentita l'acquisizione di alcuni dati e non di altri che sono ad essi collegati e che sarebbero altrettanto necessari per avere un quadro completo della situazione del contribuente.

Anche in questo caso appare anacronistico che per richiedere di inserire un utente abilitato alla trasmissione dei documenti, sia necessario compilare un modulo cartaceo. Sarebbe inoltre opportuno ampliare il numero degli utenti che possono essere abilitati ad accedere.

Infine, un altro problema che segnalano gli uffici riguarda gli aggiornamenti dei software e delle varie banche dati. Tali aggiornamenti vengono calati dall'alto senza che gli utilizzatori finali vengano minimamente istruiti e formati sulle nuove funzionalità introdotte e, anzi, spesso e volentieri non si trova aiuto nemmeno chiamando il numero dedicato all'assistenza.

Per quanto riguarda i dati catastali disponibili su **Sister**,

si rileva che dall'inizio di maggio l'Agenzia (da quanto se ne sa, vale per Ravenna e Brescia) ha modificato la "struttura" delle visure catastali per soggetto, passando dal rilascio di una visura di tipo sinottico dalla quale erano rapidamente dedotte tutte le informazioni necessarie sull'immobile, ad una visura che ha la forma di una elencazione degli immobili, nella quale gli immobili vengono raggruppati secondo le quote di proprietà riferite al soggetto. Provocando così nell'attività dell'operatore rallentamenti e disorientamento nella ricerca delle informazioni e dati necessari.

A titolo di esempio:

se Tizio è proprietario di 10 immobili, dei quali 3 al 100%, 2 al 50%, e 5 al 25%, mentre con le vecchie visure per ciascun immobile veniva indicato il nominativo del/dei proprietario/proprietari e le rispettive quote di proprietà, con le nuove visure gli immobili sono indicati mediante raggruppamento, evidenziando che gli immobili dal n. x al n. y sono di proprietà di Tizio al 100%, quelli dalla lettera w alla lettera z sono di proprietà di Tizio, Caio, Sempronio indicando accanto a ciascun nominativo la quota di proprietà od altri diritti.

Un servizio che potrebbe essere molto utile ma che purtroppo è poco utilizzato è il **Contact center** per la correzione dei dati catastali, che potrebbe essere svolto dai comuni a supporto dei cittadini: trattandosi di servizio online, è sicuramente poco fruibile per un semplice cittadino, ma se invece, fosse incardinato nell'Ufficio tributi dei Comuni, aiuterebbe i cittadini a risolvere molti problemi senza il ricorso a professionisti a pagamento. Anche questo strumento potrebbe essere potenziato e migliorato, consentendo per esempio agli enti locali di procedere alle piccole rettifiche in forma massiva, quando gli errori rilevati riguardano numerose particelle.

Utile è senza dubbio la possibilità per gli enti locali di accedere alle banche dati dell'Ufficio del registro dalla quale si possono verificare i **contratti di locazione**.

Con riferimento a tale banca dati non viene mai associato il nominativo del locatore all'identificativo catastale dell'immobile locato, ma è necessario andare a “ricostruire” la relazione tra immobile, proprietario ed utilizzo attraverso deduzione da dati estrapolati da altre banche dati.

In definitiva, è necessario accedere alla sezione della banca dati dell'Agenzia delle Entrate, scaricare l'elenco dei contratti di locazione stipulati nell'anno per il quale si ha necessità di fare la verifica, e poi, manualmente, ricercare il nominativo interessato, e verificare a quel punto a quale immobile si riferisce il contratto. Sarebbe a questo proposito opportuno consentire ai comuni di poter accedere all'intero testo del contratto e non solo ai dati identificativi, in quanto ai fini dell'accertamento IMU sarebbe utile per i comuni conoscere i titoli di possesso degli immobili (es. leasing) .

Le marche da bollo digitali

Altra funzionalità di cui si avverte l'esigenza, se non superata da nuovi servizi, riguarda la verifica del corretto utilizzo delle marche da bollo digitali negli enti non convenzionati.

Per la ricezione delle pratiche digitali molti uffici hanno da tempo adottato la prassi di far indicare al cittadino nella documentazione trasmessa alla P.A. il numero seriale delle marche da bollo utilizzate per la pratica, corredando l'istanza da una dichiarazione (dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà), resa ai sensi dell'art 47 del D.P.R. 445/2000, secondo la quale si dichiara che la marca è stata annullata. Non è possibile però per gli enti locali accertare la veridicità di questa dichiarazione, se non imponendo al privato di esibire il documento presso gli uffici (con un inaccettabile aggravio del procedimento).

Posto che è disponibile già un portale su cui è possibile verificare l'autenticità e la data di emissione della marca da bollo, potrebbe facilitare l'attività di verifica degli uffici la possibilità che il portale in parola venga implementato con le informazioni che l'utilizzatore del bollo dovrebbe essere obbligato a mettere e che potrebbero essere riferite alla data di utilizzo del bollo e della P.A. a cui l'istanza è stata rivolta (dato quest'ultimo che potrebbe essere accessibile solo dalla P.A. interessata).

Probabilmente i più recenti sviluppi del servizio @e.bollo potrebbero consentire di risolvere questo problema e di superare questa prassi, ma anche questo passaggio richiederebbe un adeguato percorso formativo che illustri le funzionalità di questo servizio e la possibilità di riceverlo negli enti con facilità.

Il Sistema di trasmissione dati all'Anagrafe Tributaria

Tra gli obblighi di trasparenza, in ottemperanza a quanto previsto dal D.M. 18 marzo 1999 del Ministero delle Finanze, vi è anche quello di trasmettere annualmente l'elenco dei contratti di appalto, somministrazione e trasporto di importo superiore ad Euro 10.329,14, al lordo dell'I.V.A., conclusi mediante scrittura privata nell'anno precedente.

Il sistema prevede la compilazione di maschere utilizzando un programma ~~decisamente~~ obsoleto, che poi deve essere rielaborato attraverso il sistema ENTRATEL di Agenzia delle Entrate, trasformato in un formato leggibile soltanto dal sistema dell'Agenzia delle Entrate al quale viene inviato. Il sistema poi restituisce una ricevuta che per poter essere letta con i programmi normalmente usati deve necessariamente convertita, o per meglio dire, decodificata attraverso il servizio di Agenzia delle Entrate denominato ENTRATEL (servizio che permette la trasmissione telematica di documenti fiscali ed il loro esito tramite ricevute). Attività molto onerosa in termini di tempo.

Altre piattaforme e banche dati

Numerose sono poi le altre Piattaforme e Banche dati utilizzate in ambito comunale, tutte con tecnologie diverse, problemi operativi diversi e soprattutto con ridotta interoperabilità delle rispettive funzioni con quelle analoghe di altre piattaforme.

Rileviamo, in generale, nel complesso dei portali e applicativi ad uso della pubblica amministrazione, un'eccessiva complessità che sembra derivare da obiettivi di sistema eccessivamente elevati, i quali non possono che sostanziarsi in applicativi troppo complessi e articolati, che a causa di ciò finiscono col disattendere gli scopi prefissati. Forse meglio sarebbe poter disporre di strumenti più semplici, che possano consentire il raggiungimento di obiettivi più realistici.

Registriamo inoltre una grande disomogeneità di criteri di funzionamento, anche nel caso di portali e/o applicativi caratterizzati da analogia o prossimità di area tematica ed una carente interoperabilità degli stessi (in molti casi dati pressoché identici devono essere trasmessi più volte in portali/applicativi diversi, con un aggravio lavorativo dovuto all'eccessivo numero e frammentazione di adempimenti da svolgere).

In generale manca, come si è già detto, la facilità di accesso a strumenti formativi e istruttivi: i manuali d'uso, se presenti, sono spesso poco chiari, eccessivamente generici e poco concreti. In molti casi si verificano periodicamente drastici mutamenti di impostazione dei portali/applicativi, che vanificano gli esiti delle attività formative prima svolte.

Si riportano di seguito alcuni esempi
con l'obiettivo di fornire una rassegna delle complessità quotidiane
con le quali gli operatori comunali e provinciali sono tenuti a confrontarsi costantemente

Portale Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP)

Sul portale vengono inseriti, oltre ai dati connessi al bilancio, anche i dati delle opere pubbliche nella sezione MOP monitoraggio opere pubbliche.

I dati relativi alla gara e fino all'aggiudicazione vengono automaticamente 'pescati' da quelli inseriti nel portale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ANAC al momento dell'acquisizione del CIG codice identificativo di gara; gli uffici devono poi necessariamente confermarli espressamente.

Di fatto, quindi, in questo caso, l'automatismo non è del tutto efficace.

I dati relativi alle fasi successive (varianti, SAL stato avanzamento lavori, sospensioni ... ovvero gli eventi connessi all'esecuzione del contratto) che gli uffici caricano direttamente sul portale dell'Osservatorio Regionale, e che in automatico vengono trasmessi ad ANAC, invece non vengono "pescati" nella BDAP e gli uffici devono ogni volta procedere con l'inserimento manuale.

In tal caso, dunque, non vi è proprio alcun "dialogo" tra banche dati.

Banca Dati Nazionale Antimafia BDNA

Il D.Lgs. 159/2011 dispone all'art. 83 l'obbligo per le stazioni appaltanti di acquisire la documentazione antimafia (comunicazione antimafia od informativa antimafia), prima della stipula del contratto. Tale documentazione deve essere acquisita attraverso la Banca Dati Nazionale Antimafia (BDNA) istituita con il richiamato D.Lgs. 159/2011.

Sia la comunicazione che l'informativa antimafia sono acquisite mediante la consultazione della banca dati nazionale antimafia da parte dei soggetti debitamente autorizzati, tra i quali si annoverano le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici.

In entrambi i casi, il rilascio della comunicazione o dell'informazione antimafia dovrebbe essere immediatamente conseguente alla consultazione della BDNA, e dovrebbe essere rilasciata la liberatoria (salvo il caso in cui emergano, a carico dei soggetti censiti, delle cause di decadenza, sospensione o divieto di contrattare con la pubblica amministrazione od un tentativo di infiltrazione mafiosa).

Purtroppo, non sempre tutto fila liscio; anzi, in vari casi le richieste di rilascio rimangono 'in istruttoria' per mesi senza che sia dato conoscerne il motivo.

Sistema AVCPASS

Non sembra tantomeno funzionare il collegamento della Banca Dati Nazionale Antimafia con l'Autorità Nazionale Anticorruzione ANAC.

Infatti, per tutte le gare d'appalto di importo superiore ad euro 40.000,00 è necessario che l'operatore economico produca in sede di gara il PassOE (OE sta per 'operatore economico'), rilasciato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione ANAC.

Tale certificato consente alle Stazioni Appaltanti di verificare direttamente attraverso l'AVCPASS il possesso dei requisiti di cui all'art. 80 del Codice dei Contratti Pubblici D. Lgs. 50/2016 e successive modifiche e integrazioni.

Sul tema, è necessario rilevare, si registrano una serie di criticità in quanto:

- 1) Nella maschera dei requisiti precaricati da ANAC sono contenuti ancora oggi, nonostante siano trascorsi ormai oltre cinque anni dall'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti, i riferimenti normativi del vecchio codice dei contratti (D. Lgs. 163/2006);
- 2) Il collegamento con le Prefetture per le verifiche antimafia si conclude spesso e volentieri con il rilascio di una NON LIBERATORIA, con la quale si dichiara che non è possibile rilasciare la liberatoria di cui al D.Lgs. 159/2011 e di procedere ad interrogare direttamente il sistema BDNA. Si tratta di un aggravio della procedura che si potrebbe evitare;
- 3) Non è più possibile ottenere risposta riguardo alla verifica del rispetto da parte dell'operatore economico con riferimento alle disposizioni di cui alla Legge n. 68/1999: le verifiche ormai si fanno interpellando direttamente l'ufficio disabili di ciascuna provincia. La maggior parte degli enti provinciali utilizzano il portale SINTESI, ma ciascun sistema provinciale è autonomo rispetto agli altri e quindi è necessario possedere le credenziali per ciascuno di essi;
- 4) Non è più possibile ottenere il rilascio del DURC Documento Unico di Regolarità Contributiva, ma è necessario accedere al portale dell'INAIL oppure dell'INPS.

In conclusione, solo per poter eseguire tutte le verifiche necessarie per l'affidamento di un appalto, è necessario consultare almeno 4 (quattro) diverse banche dati che tra loro NON dialogano; anzi, per le verifiche relative al rispetto della normativa in materia di tutela del lavoro dei disabili, è necessario consultare singole banche dati a livello addirittura PROVINCIALE.

Una regione ha sicuramente provveduto a centralizzare a livello regionale la verifica delle certificazioni disabili ed è la Regione Veneto.

Piattaforma SINTEL

Per quanto riguarda le gare per l'affidamento dei contratti pubblici, poiché vige l'obbligo di utilizzare solo piattaforme elettroniche, tutte le gare vengono svolte attraverso la piattaforma di e-procurement (per quanto riguarda Regione Lombardia ci si riferisce a SINTEL).

Dallo scorso mese di ottobre, è stata implementata la funzione che permette di inviare i dati dell'aggiudicazione direttamente all'Osservatorio Regionale.

Purtroppo però la maggior parte delle volte i due sistemi non dialogano fra loro.

Il sistema consente di inserire i dati maschera dopo maschera e solo al momento di dare la conferma si riceve il messaggio relativo all'impossibilità di inserire i dati.

Alla fine, per evitare problemi, si finisce per inserire direttamente i dati sul sito dell'Osservatorio.

Sistema PCC (Piattaforma Crediti Commerciali)

La piattaforma, nata nel 2012 come strumento attraverso il quale le imprese, previa istanza presentata alle rispettive P.A. debentrici, possono ottenere la certificazione dei crediti commerciali vantati, dal 1° luglio 2014 ha assunto la funzione di piattaforma per il monitoraggio dei debiti commerciali della P.A.: tutte le fatture elettroniche (che sono trasmesse tramite il sistema di interscambio, SDI) sono automaticamente acquisite dal sistema PCC, mentre i documenti equivalenti a fattura, come le note emesse da soggetti non titolari di partita IVA (che non transitano per lo SDI), e le fatture emesse prima del 1° luglio 2014 devono essere comunicate dai creditori o dalle P.A.; le P.A., dal canto loro, hanno l'obbligo di tracciare sulla piattaforma le operazioni di contabilizzazione e pagamento e di comunicare la scadenza di ciascuna fattura. Ciò avviene attraverso l'invio di flussi di dati dal software gestionale di contabilità.

Pur in presenza di un netto miglioramento nel funzionamento del sistema, che in una prima fase era caratterizzato da consistenti errori e lacune nell'acquisizione dei dati trasmessi (i quali andavano corretti attraverso interventi manuali massivi), si riscontrano ancora sporadici errori che richiedono la ritrasmissione dei dati o richieste di interventi tecnici a risoluzione di errori o squadrature.

Portale servizi Corte dei Conti

Il portale consente la trasmissione alla Corte dei Conti di un complesso di dati di natura contabile, al fine dell'assolvimento di obblighi di legge.

L'obiettivo di un portale unico dichiarato risulta in parte disatteso dall'eccessiva frammentarietà e scarsa immediatezza degli accessi ai diversi applicativi riuniti (L'applicativo SIRECO per la trasmissione dei Conti degli agenti contabili non è accessibile dal portale unico).

Rileva l'assoluta mancanza di interoperatività con il portale del patrimonio MEF, nel quale devono essere inseriti alcuni dati analoghi o identici rispetto al primo.

Portali INPS/INAIL

I portali INPS e INAIL vengono utilizzati per le denunce previdenziali/assicurative varie.

L'utilizzo di tali portali risulta macchinoso e poco immediato sia in caso di ricerca dati che nel reperimento e utilizzo delle funzioni di trasmissione.

Prospettive ed auspici

Le sfide della digitalizzazione che le Pubbliche Amministrazioni stanno affrontando non possono più ammettere indugi, soprattutto alla luce della recente esperienza che ci ha visto superare l'emergenza sanitaria solo grazie alle infrastrutture ed alle competenze digitali che, laddove presenti, hanno potuto garantire la continuità dei servizi.

Con tutta evidenza, il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR ha acceso i riflettori sulla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione fissando precisi e chiari obiettivi che devono ora orientare l'azione di tutti gli enti e le istituzioni.

Opportunamente tra le azioni della Missione 1C1, relativa alla Digitalizzazione delle P.A., è previsto il "Supporto alla trasformazione delle P.A. locali" attraverso la creazione di una struttura di supporto che possa interfacciarsi con i fornitori locali della P.A. per agevolare la migrazione al cloud e poter creare una massa critica sufficiente per contrastare le resistenze degli assetti consolidati e non subire posizioni di monopolio.

Anni di depauperamento di risorse umane e finanziarie hanno però messo in ginocchio le realtà locali, che pure storicamente rappresentano l'ossatura del nostro Stato e che, quali enti più vicini al cittadino, hanno dimostrato, proprio durante l'emergenza sanitaria, di poter dare risposte immediate alla popolazione.

In ogni caso riteniamo che la digitalizzazione delle P.A. locali, accompagnata dal potenziamento delle competenze digitali necessarie per esercitare i diritti di cittadinanza, potrà salvaguardare l'autonomia degli 8.000 comuni italiani, portando efficienza e funzionalità dei servizi e superando la trita discussione del mantenimento in vita dei piccoli enti locali.

Evidenziamo in conclusione che sarà certamente necessario un percorso di accompagnamento, non sarà difatti consentito commettere errori e andare a 'bruciare' questa importante occasione di innovazione.

Il percorso di digitalizzazione della P.A. dovrebbe, a nostro giudizio, tenere presente che il principio guida del Piano Triennale dell'Informatica del c.d. "Once Only" dovrebbe valere, non solo nei confronti del cittadino, ma anche nei confronti delle amministrazioni locali, che non dovrebbero essere chiamate a comunicare ripetutamente dati ed informazioni già forniti ad altre Pubbliche Amministrazioni.

Grazie per l'attenzione.

-----000-----