



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

**Innovazione e pagamenti pubblici:
il ruolo del Sistema informativo sulle operazioni
degli enti pubblici (SIOPE+)**

Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Fabio Panetta

Roma, 19 dicembre 2017

Il sistema Siope+ rappresenta un'importante innovazione nel funzionamento del settore pubblico. L'infrastruttura che viene oggi presentata consentirà infatti di tracciare i pagamenti delle fatture commerciali da parte della pubblica amministrazione, rilevandone i tempi. Essa fornisce inoltre un importante impulso alla modernizzazione del sistema dei pagamenti e all'informatizzazione della pubblica amministrazione locale.

La Banca d'Italia è già intervenuta, anche di recente, sul tema dell'innovazione. Oggi mi limiterò quindi a poche considerazioni introduttive, per sottolineare l'importanza della tecnologia per la crescita delle imprese e della produttività e per porre in luce la spinta all'efficienza che la rivoluzione digitale può imprimere nel settore pubblico.

1. I vantaggi dell'innovazione tecnologica per l'economia

In rapporto al PIL, l'Italia investe in ricerca e sviluppo (R&S) meno rispetto ai paesi avanzati. Gli investimenti in tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*Information and Communication Technology*, ICT), che hanno un effetto propulsivo sull'intero sistema economico, da noi rappresentano l'1,9 per cento del prodotto, un valore non lontano da quelli di Spagna, Portogallo e Germania, contro il 3,4 della Svezia, il 3,3 dell'Olanda, il 3,1 degli Stati Uniti e il 3 per cento in Francia e in Belgio. L'accumulazione del capitale basato sulla conoscenza – *knowledge-based capital*, ossia l'insieme degli *assets* intangibili, software, brevetti, banche dati, nuovi processi organizzativi e competenze imprenditoriali in grado di migliorare la performance delle imprese – è anch'esso inferiore rispetto ad altri paesi avanzati¹. Il nostro paese si colloca tra quelli definiti dalla Commissione europea “innovatori moderati”².

Anche la “macchina della diffusione tecnologica”, ovvero il ritmo con cui le innovazioni si diffondono in tutta l'economia, da noi è in ritardo³. Nel tessuto produttivo italiano vi sono poche imprese innovative, internazionalizzate, appartenenti alla “frontiera produttiva”, a fronte delle numerose aziende piccole e medie rivolte prevalentemente ai mercati locali e lente nel beneficiare del travaso innovativo derivante dalle imprese leader.

¹ OECD (2016), *Going for Growth 2016*, OECD Publishing, Paris.

² European Commission (2017), *European Innovation Scoreboard*, 2017 edition.

³ Andrews D., Criscuolo C. and P. N. Gal (2015), *Frontier firms, technology diffusion and public policy: micro evidence from OECD countries*, OECD Publishing, Paris.

Una tale struttura produttiva e il connesso limitato ruolo dell'innovazione tecnologica concorrono a spiegare la bassa crescita della nostra economia nell'ultimo ventennio. L'attività di R&S, l'innovazione di processo e di prodotto e l'adozione di nuove tecnologie – in particolare l'ICT– sono infatti essenziali per assicurare guadagni di efficienza sia alle singole imprese sia all'intera economia.

La diffusione di processi produttivi e di modalità di consumo più avanzati dipende inoltre dalla dotazione infrastrutturale rappresentata dalla disponibilità di Internet ad alta velocità attraverso la banda larga⁴. Questa permette di rivoluzionare l'attività d'impresa mediante politiche di gestione più efficienti⁵ e l'introduzione di innovazioni quali l'*e-commerce* o l'*e-banking*.

La trasformazione digitale si sta diffondendo nella nostra economia. Quattro quinti dei consumatori italiani dispone di internet sullo *smartphone*, la metà di essi accede al conto bancario o effettua acquisti di beni e servizi *on line*; un terzo delle imprese ha automatizzato attività amministrative e di *back-office*. Sia nel settore privato sia nelle attività della pubblica amministrazione, ciò sta creando le condizioni per conseguire forti benefici.

Il ritardo rispetto al resto d'Europa rimane tuttavia ampio: in base al *Digital Economy and Society Index*, che aggrega i principali indicatori relativi all'utilizzo delle tecnologie digitali nei diversi paesi, l'Italia rimane al 25esimo posto su 28. Pesano su questo risultato i comportamenti sia delle famiglie sia delle imprese, nonché il ritardo nell'utilizzo di servizi digitali nella pubblica amministrazione.

2. L'innovazione nel settore pubblico

Le indagini internazionali segnalano l'inefficienza della nostra pubblica amministrazione. Secondo il *World Economic Forum* questa è in Italia il principale limite alla creazione di nuove imprese; essa rappresenterebbe un ostacolo maggiore di quelli comunemente citati, come le residue rigidità del mercato del lavoro e l'elevata tassazione⁶.

⁴ Crandall R.W. and H.J. Singer (2010), *The economic impact of broadband investment*, available at <http://www.ncta.com/PublicationType/ExpertStudy/TheEconomic-Impact-of-Broadband-Investment.aspx>, Jespersen S.T. and E.S. Hansen (2010), *The socioeconomic value of digital infrastructures*, available at http://www.danishenergyassociation.com/Theme/Digital_Infrastructures.aspx Akerman A., Gaarder I. and M. Mogstad (2015), *The skill complementarity of broadband internet*, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 130(4), pp. 1781-1824.

⁵ Migliorando, ad esempio, l'attività di *marketing*, la gestione del magazzino, i rapporti con i fornitori.

⁶ http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/countryeconomy-profiles/?doing_wp_cron=1512376132.0631270408630371093750#economy=ITA

L'innovazione tecnologica costituisce un passaggio ineludibile per la necessaria riforma del settore pubblico. L'adozione delle tecnologie ICT da parte delle amministrazioni pubbliche è essenziale per ridurre i costi e per migliorare la qualità dei servizi a cittadini e imprese; può stimolare l'utilizzo della tecnologia da parte degli stessi utenti. È questa l'esperienza di altri paesi, che può essere replicata in Italia, come testimoniano i progressi che la pubblica amministrazione ha già conseguito. Si pensi ad esempio ai progetti SPID, PagoPA e all'Anagrafe Nazionale Popolazione Residente, segnalati dal rapporto *eGovernment benchmark 2017* nella lista di *good practices*⁷.

L'eterogeneità territoriale nella qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni e la scarsa integrazione sia tra i diversi livelli di governo, sia tra i singoli enti offrono spazi di miglioramento molto ampi.

È essenziale perseguire con determinazione gli obiettivi strategici dell'Agenda digitale italiana. Le esperienze maturate di recente nei progetti che mirano ad accelerare l'ammodernamento tecnologico del settore pubblico forniscono utili indicazioni circa la direzione da seguire.

Occorre innanzi tutto migliorare la *governance* del processo di digitalizzazione, contemperando l'esigenza di definire gli obiettivi strategici in modo univoco a livello centrale con il rispetto dell'autonomia a livello locale e la salvaguardia degli investimenti effettuati da chi è stato più tempestivo nell'adottare le nuove tecnologie.

È inoltre necessario definire *standard* uniformi, in grado di garantire l'interoperabilità dei sistemi, evitando la dispersione di risorse che vi sarebbe qualora le singole amministrazioni intraprendessero strade diverse verso l'innovazione.

È importante infine evitare la segmentazione delle iniziative, facendo confluire gli sforzi delle parti coinvolte su progetti "sistemici" in grado di coinvolgere un ampio numero di amministrazioni e di accrescere la diffusione delle innovazioni e l'efficacia dell'azione amministrativa⁸.

I progetti relativi all'identità digitale, ai pagamenti evoluti, la fatturazione elettronica e lo stesso SIOPE+, di cui parliamo oggi, sono esempi dell'applicazione di tali principi. Si tratta di iniziative che, grazie alla fissazione di *standard* minimi e alla creazione di infrastrutture centralizzate, hanno contenuto l'incertezza circa gli investimenti da effettuare. I loro benefici sono emersi con nitidezza sui processi amministrativi, riducendone sia i costi sia i rischi operativi.

⁷ http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=48587

⁸ Arpaia, Ferro, Giuzio, Ivaldi e Monacelli (2016), *L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, Banca d'Italia, QEF 309.

L'innovazione nei pagamenti pubblici riveste un ruolo importante non solo riducendo tempi e costi, ma anche accrescendo la sicurezza delle transazioni e facilitandone l'uso da parte dei cittadini grazie all'erogazione di servizi *on line*. Il complesso di procedure di pagamento e incasso che dà esecuzione al bilancio di un ente rappresenta di fatto lo snodo fondamentale tra risorse pubbliche e sistema economico. Alcuni dei progetti che ho appena menzionato hanno rafforzato l'integrazione tra sistemi contabili e procedure di pagamento degli enti: è questo il caso della fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione, che ha spinto le amministrazioni a integrare e informatizzare tutte le fasi della spesa. È anche il caso del sistema SIOPE, avviato nel 2006, che attraverso la codifica di incassi e pagamenti ha indotto gli enti a informatizzare i sistemi contabili e ad armonizzare i principi di redazione dei bilanci.

Come la SEPA ha armonizzato il processo di *payment execution* a livello europeo, così la standardizzazione del segmento di *payment initiation* avviata con SIOPE+ permetterà, nel contesto italiano, di innalzare l'efficienza delle amministrazioni e del sistema dei pagamenti pubblici.

3. Il progetto SIOPE+

Le considerazioni precedenti consentono di comprendere perché il sistema SIOPE+ nasca proprio nel nostro Paese e perché sia stato inserito dalla Banca d'Italia nel Piano Strategico 2017-19, che ha tra i suoi obiettivi quello di promuovere servizi di pagamento innovativi, efficienti e sicuri. Una delle linee di intervento contenute nel Piano riguarda il contributo della Banca d'Italia alla semplificazione e alla rapidità dei pagamenti pubblici, ambito nel quale rientra SIOPE+. Oltre ad accrescere le informazioni sui conti pubblici, il nuovo sistema contribuirà a innalzare il livello di digitalizzazione delle amministrazioni grazie all'adozione obbligatoria dell'Ordinativo di Pagamento Informatico (OPI), che si muove nel solco dei progetti di *e-Government* riguardanti i pagamenti elettronici.

Il carattere strategico e l'importanza di SIOPE+ derivano dalla sua interposizione tra ente e tesoriere in ogni fase del ciclo dei pagamenti. Queste caratteristiche della nuova infrastruttura emergono in più aspetti. In primo luogo, intermediando i documenti contabili "elementari", ossia gli ordinativi di pagamento e di incasso emessi dall'amministrazione, SIOPE+ si baserà su informazioni al massimo livello di disaggregazione. Ciò consentirà di migliorare il monitoraggio e la trasparenza della spesa pubblica.

La rilevazione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali è la prima dimostrazione di tale potenziale informativo e contribuirà al superamento della procedura di infrazione nei confronti

dell'Italia aperta dalla Commissione europea con riferimento alla Direttiva sui tempi di pagamento. SIOPE+ consentirà inoltre di superare le criticità emerse nelle segnalazioni da parte delle amministrazioni pubbliche dell'avvenuto pagamento delle fatture: in futuro tali segnalazioni non saranno più effettuate su base volontaria, ma saranno rilevate automaticamente dal sistema. Ciò consentirà analisi approfondite e la definizione, laddove necessario, di adeguate misure correttive. La rilevazione automatica dei dati renderà superflua l'attuale segnalazione al SIOPE, con risparmi di costi per le banche tesoriere.

Il SIOPE+ contribuirà all'adozione di regole univoche nei pagamenti pubblici. L'armonizzazione degli *standard* di colloquio tra enti e tesoriere che si sta attuando con l'OPI rappresenta un ulteriore fattore di innovazione, con effetti che si estenderanno ad altri segmenti di attività delle amministrazioni. In prospettiva i servizi di tesoreria locale – oggi interessati da tensioni che talora sfociano nella mancanza di concorrenti nelle gare di affidamento – risulteranno più omogenei e, di conseguenza, più contendibili.

La nuova infrastruttura sarà del tutto operativa da gennaio 2018, dopo una sperimentazione, avviata a luglio di quest'anno, che non ha fatto emergere criticità. Attualmente sono operativi 30 enti e 17 tesoriere bancari, che hanno già eseguito circa 140.000 operazioni.

La realizzazione di SIOPE+ è stata accompagnata da un'intensa attività di formazione e comunicazione delle caratteristiche e degli obiettivi del sistema; gli incontri sul territorio hanno coinvolto oltre 3.000 rappresentanti delle amministrazioni locali e delle banche. Questa attività è stata svolta dalla Banca d'Italia con la Ragioneria Generale dello Stato e con l'AgID nell'ambito del Comitato di coordinamento del progetto, oltre che con l'ABI, l'ANCI e le altre associazioni di categoria.

L'impegno continuo, convinto di tutti i soggetti coinvolti è alla base del successo nella realizzazione di SIOPE+. È l'elemento che ci rende fiduciosi circa il conseguimento dei suoi obiettivi futuri. È soprattutto il segno che quando la pubblica amministrazione si attiva sinergicamente può raggiungere risultati significativi sul versante dell'innovazione e dell'efficienza.

