



Dipartimento
delle Finanze

Commissione Parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe Tributaria

Audizione del Direttore Generale delle Finanze

Prof. Fabrizia Lapecorella

Roma , 19 marzo 2014

Premessa

Questa mia audizione fa seguito a quelle dei Direttori delle Agenzie fiscali, del Presidente e Amministratore Delegato della Sogei s.p.a., del Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda Digitale e del Comandante Generale della Guardia di finanza.

Vorrei pertanto rappresentare gli interventi che il Dipartimento delle Finanze sta portando avanti per assicurare la circolarità delle informazioni nell'ambito del Sistema informativo della Fiscalità (SIF), evidenziando come si stiano affrontando le criticità segnalate dai Colleghi Direttori, dal Commissario di Governo, dal Comandante Generale e dall'Amministratore delegato della Sogei, fornendo allo stesso tempo a questa Commissione alcuni spunti di riflessione in merito al sistema dell'ICT pubblico .

Nelle precedenti audizioni si è posta l'attenzione (Agenzia Entrate, Commissario di governo) sul ruolo strategico che rivestono sia l'Anagrafe Tributaria che le banche dati di interesse nazionale come l'Anagrafe Nazionale della popolazione residente, nel miglioramento sia dei servizi offerti al cittadino che della efficienza operativa delle Amministrazioni dello Stato centrali e locali, legata ad un utilizzo sempre più razionale e circolare del patrimonio informativo.

E' stata evidenziata (Agenzia delle Dogane) l'esigenza dell'integrazione dei processi di servizio erogati a cittadini e imprese.

Sono stati auspicati (Guardia di finanza) specifici interventi normativi al fine di consentire accessi a banche dati particolari in uso ad altre Amministrazioni dello Stato.

E' stata rappresentata e descritta (SOGEI) l'infrastruttura dell'Anagrafe Tributaria, forniti i dati dimensionali e le architetture ed alcune infrastrutture comuni ai soggetti della fiscalità testimoniando le peculiarità e i punti di forza.

E' stato ribadito (Agenzia Entrate) il ruolo della Sogei come partner indispensabile di supporto alla gestione della fiscalità ma nello stesso tempo è stato evidenziato come il successo del modello della fiscalità testimoniato dal coinvolgimento del nostro partner tecnologico in progetti ICT di tutta la pubblica amministrazione richieda una strategia di intervento che garantisca da un lato la continua evoluzione e richiesta di efficienza del SIF nell'affrontare le richieste di governo della fiscalità e dall'altro le richieste di progettualità da parte delle altre Amministrazioni dello Stato.

E' stato evidenziato (Commissario di Governo per l'attuazione dell'Italia digitale) l'obiettivo della definizione e realizzazione di "una architettura di riferimento per l'informatica pubblica, al fine di assicurare che tutti gli investimenti, nazionali, regionali e comunali dell'informatica in Italia convergano verso un sistema che sia effettivamente coordinato, standardizzato e interoperabile".

Tutto quanto evidenziato e posto all'attenzione mi offre lo spunto, nel fare la sintesi delle azioni intraprese del Dipartimento in merito all'interoperabilità delle banche dati, per rappresentare l'esperienza del SIF anche come possibile modello architetturale di standard, metodologie e semplificazioni normative utile per definire e analizzare la fattibilità di una architettura di riferimento dell'ICT pubblica.

Governance dell'informazione in ambito SIF

Come noto tra gli obiettivi di gestione del Sistema Informativo della Fiscalità (SIF), istituito dal DL n.8/1976, convertito con L. n.60/1976, quale strumento per il funzionamento dell'Anagrafe Tributaria (AT), riveste rilievo strategico quello di garantire un **processo continuo di miglioramento e di evoluzione** sia della qualità dei servizi da erogare sia della razionalizzazione e **garanzia della circolarità delle informazioni contenute nelle banche dati che risiedono nel Sistema**, al fine di realizzare compiutamente la condivisione, lo scambio e la gestione coordinata delle informazioni per l'analisi e il monitoraggio della pressione fiscale e dell'andamento dei flussi finanziari (finalità del sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria, previsto dal comma 56 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007).

L'attuazione di una più efficace e efficiente gestione integrata delle banche dati del SIF risulta strategica, inoltre, per perseguire il contenimento dei costi di esercizio del sistema informativo: essa consente infatti un risparmio di risorse relative alle attività di caricamento dei dati con **eliminazione delle duplicazioni**, attraverso un'analisi delle banche dati ridondanti, eliminando il proliferare vertiginoso delle informazioni registrate che ha causato, tra l'altro, l'aumento delle spese di conduzione registrato negli ultimi anni.

Come preannunciato nel corso delle audizioni degli ultimi anni sul tema della interoperabilità delle banche dati, per realizzare i predetti obiettivi di miglioramento della gestione delle informazioni si è agito, oltre che sulla tecnologia, anche sugli standard di rappresentazione dei dati, sulla garanzia della qualità e sulla organizzazione dei processi e dei servizi.

Si è adottata la soluzione di una rappresentazione unica per tutto il SIF secondo un modello definito in letteratura di Enterprise Architecture, che consiste nella mappatura univoca e uguale per tutto il SIF dei processi e dell'ICT di supporto.

Il progetto è partito nel 2012, e il comitato di governo del SIF ha dato come obiettivo a tutte le strutture dell'Amministrazione Finanziaria quello di concludere la rappresentazione e il popolamento dell'Enterprise Architecture (inserimento dei processi mappati, delle banche dati, dei servizi informativi e delle infrastrutture tecnologiche) entro il 2014. Sul modello definito di Enterprise Architecture, ove ritenuto utile dalla Commissione mi riservo di consegnare un allegato tecnico.

L'unicità infrastrutturale ha caratterizzato sin dall'origine l'Anagrafe Tributaria ed è stata mantenuta tale. Ciò ha favorito e favorisce il processo di integrazione delle banche dati.

Le infrastrutture tecnologiche comuni facilitano e ottimizzano la realizzazione di servizi condivisi nella P.A. e nei rapporti di questa con gli operatori economici. Esempio al riguardo è l'architettura di interscambio realizzata dalla Sogei e dall'Agenzia delle Entrate quale unica porta di accesso per il servizio di fatturazione elettronica della P.A., che sarà operativa dal 6 giugno 2014 in attuazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione n. 55 del 3 aprile 2013.

Ciò premesso, mi preme offrire contezza dello stato di attuazione del processo di interoperabilità delle banche dati all'interno del SIF, che, come si evince da quanto in precedenza rappresentato, riguarda oggi essenzialmente l'aspetto di *governance* della circolarità delle informazioni.

A tale proposito, il decreto già anticipato nel corso dell'audizione del 20 dicembre 2012, ora in fase di avanzata istruttoria con il Garante Privacy, prevede il superamento, per le strutture del SIF, del modello convenzionale previsto dall'articolo 58 del Codice dell'Amministrazione Digitale, in favore di un modello sostanzialmente automatico per l'interoperabilità delle banche dati.

Tale decreto ha come obiettivo il superamento della duplicazione delle informazioni e della perdita di qualità (attualità) derivante dalla difficoltà della gestione degli aggiornamenti.

Il superamento di tali problematiche si fonda sull'applicazione di due principi: il primo, come anche evidenziato in alcune delle audizioni precedenti, prevede che **il dato vada gestito dove viene prodotto (cd. dato master)**. In generale infatti, non appena un dato viene duplicato, si crea il problema di doverne gestire gli aggiornamenti. Questo può dar luogo a perdita di efficienza nel servizio al cittadino (dati non aggiornati) e ad un aumento dei costi di gestione.

Il decreto in particolare prevede un apposito documento "dati del SIF" dove ogni struttura della fiscalità deve evidenziare le informazioni di cui è titolare e di cui può pertanto garantire la certificazione, alla cui banca dati ogni altra struttura che utilizza le stesse informazioni deve far riferimento.

Il secondo principio riguarda la gestione della qualità del dato: il decreto introduce il concetto di "dato di riferimento" (per esempio, codice fiscale, codice tributi, codice catastale, ecc.), che permette di **realizzare automaticamente il processo di "allineamento" e bonifica delle informazioni presenti in più archivi**.

Da quanto finora illustrato si può chiaramente evincere **come la mera installazione di banche dati su un'unica piattaforma tecnologica non sia di per sé sufficiente a garantire una circolarità delle informazioni se non si pongono in atto strategie architettoniche e standard di rappresentazione comuni**.

In conclusione di questa parte del mio intervento vorrei richiamare gli elementi che oggi caratterizzano la *governance* delle informazioni in ambito SIF:

- standard di rappresentazione dell'informazione e dei dati relativi residenti nelle banche dati fisiche (Enterprise Architecture);
- pubblicazione dei dati che ogni struttura della fiscalità "produce" e può quindi certificare (master data);
- pubblicazione dei servizi di accesso disponibili nelle banche dati in un apposito catalogo (Cataloghi dei servizi).

L'esperienza del SIF può essere utile per capire quali sono, in prospettiva, le sfide per la realizzazione di un sistema informativo della pubblica amministrazione nell'ambito del quale si possano progettare servizi al cittadino, definendo processi autorizzativi e di condivisione delle attività da automatizzare con tempi certi.

Per poter illustrare compiutamente questo passaggio è indispensabile richiamare brevemente il ruolo della Sogei, oggi partner tecnologico del MEF e partner tecnologico "privilegiato" della Pubblica Amministrazione Centrale (PAC).

Ruolo Sogei nello scenario attuale

Sogei è la società *in house* interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che ha, ai sensi dello Statuto, per oggetto prevalente le prestazioni di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite al MEF e alle Agenzie fiscali e, in particolare, ogni attività finalizzata alla realizzazione, allo sviluppo, alla manutenzione e alla conduzione tecnica del Sistema informativo della Fiscalità per l'Amministrazione finanziaria, nonché ogni altra attività di carattere informatico in aree di competenza del MEF. A partire dal 1° luglio 2013, a seguito delle modifiche statutarie intervenute per dare seguito a quanto previsto dal DL 95/2012, Sogei ha tra le sue attività anche quelle riservate allo Stato ai sensi del d.lgs. 414/1997 e di sviluppo dei sistemi informatici, in precedenza svolte da Consip S.p.A.

Sogei può inoltre svolgere, nel rispetto della normativa vigente, ogni altra attività di natura informatica in prevalenza per conto dell'Amministrazione pubblica centrale e, in relazione all'evoluzione degli obiettivi di business, le attività verso l'Agenzia per l'Italia digitale e quelle verso il Ministero dell'Interno per il progetto relativo alla carta di identità elettronica, al rilascio del documento digitale unificato e per la progettazione, implementazione e gestione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente - ANPR, nonché tutte le attività ad esse connesse e strumentali. In misura minoritaria e residuale, al fine di rispettare i parametri per il mantenimento del rapporto *in house* con il MEF, la Società può svolgere ulteriori attività conferite dalla normativa nei confronti di Regioni, enti locali, società a partecipazione pubblica, istituzioni internazionali e amministrazioni pubbliche estere.

Come evidenziato anche dalle Sezioni Unite della Cassazione (sent. n. 26283/2013), le società *in house* hanno della società solo la forma esteriore ma costituiscono in realtà delle articolazioni della pubblica amministrazione da cui promanano e non sono quindi dei soggetti giuridici ad essa esterni e da essa autonomi. Gli organi delle società *in house* sono preposti ad una struttura corrispondente ad un'articolazione interna alla stessa pubblica amministrazione, sicché è da ritenersi che essi siano personalmente a questa legati da un vero e proprio rapporto di servizio¹.

Per tornare alla gestione *in house* del SIF, com'è noto, la banca dati Anagrafe Tributaria, gestita dalla Sogei, è costituita dai dati fiscali raccolti, elaborati e archiviati dagli ex Centri Informativi, le cui funzioni sono ora confluite nelle Agenzie e nel Dipartimento, affluenti nel Sistema informativo della fiscalità, che, come posto dalle disposizioni del d. lgs. n. 300/1999, è un sistema unitario.

Il Dipartimento delle finanze è, infatti, il centro di *governance* della fiscalità e, a tal fine, svolge funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza delle Agenzie fiscali, nonché una funzione generale di coordinamento nei confronti di tutti i soggetti (quindi non solo delle Agenzie) che, a vario titolo, operano nel settore della fiscalità. Detta funzione di coordinamento si articola anche nell'ambito della strumentale attività informatica, atteso che l'art. 24, comma 1, lettera d) e l'art. 56, comma 1, lettera e), decreto legislativo n. 300/1999 dispongono che il Ministero delle finanze, ora Dipartimento delle finanze, debba assicurare - anche attraverso apposite strutture per l'attuazione di strategie di integrazione tra i sistemi del Ministero, delle Agenzie e della Guardia di finanza - il coordinamento del Sistema informativo della fiscalità e della rete unitaria di settore. Nel 2003, l'esigenza di assicurare la continuità e l'unitarietà dei servizi resi dal 1976 dalla SOGEI ha imposto al Dipartimento delle finanze di individuare in detta Società l'apposita struttura per l'attuazione di strategie di integrazione del Sistema informativo della fiscalità.

L'attuale contesto organizzativo/normativo è sostanzialmente immutato rispetto allo scenario del 2003 che ha indotto il Consiglio di Stato (parere n. 525/2003) a condividere l'ipotesi prospettata dall'Amministrazione di una applicazione in senso estensivo del concetto di affidamento *in house*, tenuto conto che le Agenzie fiscali pur se hanno personalità giuridica distinta e godono di piena autonomia, secondo quanto disposto dall'articolo 8 e dall'articolo 61 del decreto legislativo n. 300 del 1999, possono, tuttavia, qualificarsi come articolazioni dell'Amministrazione fiscale, funzionalmente collegate al Ministero, con il compito di operare quali strutture serventi del Ministero stesso. Per

¹ Proprio il requisito del controllo analogo ha indotto le Sezioni Unite a ritenere "evidente l'anomalia del fenomeno dell'*in house* nel panorama del diritto societario", essendo inconciliabile con la conformazione della società di capitali, "quale persona giuridica autonoma e distinta dai soggetti che in essa agiscono e per il cui tramite essa stessa agisce, (...) la totale assenza di un potere decisionale suo proprio, in conseguenza del totale assoggettamento dei suoi organi al potere gerarchico dell'ente pubblico titolare della partecipazione sociale". Si tratta di un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione con modalità e con un'intensità così penetranti che agli organi della società non resta affidata nessuna autonoma rilevante autonomia gestionale (Cons. Stato, Ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1, e conforme giurisprudenza amministrativa che ne è seguita).

quanto concerne Equitalia Spa, già Riscossione Spa, essa è dal 2005 una struttura dell'Amministrazione finanziaria in quanto derivante dall'integrazione ex lege del modello organizzativo dell'Agenzia delle Entrate.

Lo strumento giuridico attraverso il quale sono individuate le regole comuni per disciplinare in modo uniforme l'erogazione dei servizi e soluzioni idonee all'operatività del Sistema informativo della fiscalità è rappresentato dal Contratto di Servizi Quadro tra l'Amministrazione finanziaria e la Società, quale ente strumentale preposto all'ICT dell'Amministrazione stessa, per la manutenzione, lo sviluppo e la conduzione del Sistema informativo della fiscalità.

Per le attività diverse da quelle rivolte al sistema informativo della fiscalità, la Società opera in virtù di convenzioni e atti attuativi stipulati con le altre Amministrazioni committenti, nonché sulla base delle disposizioni normative regolanti le attività oggetto di trasferimento relative ai compiti propri della Divisione Economia, secondo il precedente modello di relazione con il Ministero.

L'articolo 26 dello Statuto, nella sua nuova formulazione, ha confermato in capo al Dipartimento delle Finanze il compito di svolgere l'attività di controllo analogo, seppur con il necessario coordinamento con gli altri soggetti coinvolti per gli aspetti di comune interesse.

Criticità emerse nel nuovo scenario

Come giustamente evidenziato presso questa Commissione dagli interventi precedenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate e dal Presidente e Amministratore Delegato di Sogei, il ruolo di questa Società negli ultimi anni ha visto un progressivo mutamento. Anzitutto, oggi possiamo affermare come Sogei sia l'unico partner tecnologico per tutto il MEF, a seguito dell'incorporazione del ramo IT Consip all'interno della sua struttura. Inoltre, soprattutto a seguito delle attribuzioni ricevute normativamente sui temi della carta d'identità elettronica (CIE), del documento digitale unificato (DDU) e dell'anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), i compiti attribuiti all'ente strumentale del Ministero iniziano ad essere numerosi, e meritano dunque la giusta attenzione. Non è da sottovalutare inoltre il progressivo coinvolgimento di Sogei anche in altre attività per conto di soggetti della Pubblica Amministrazione Centrale, quali l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID), il Ministero dello Sviluppo Economico (Mise), l'ACI informatica, che hanno stipulato con la Società Convenzioni per alcuni servizi di natura informatica, che Sogei svolge come attività residuale del suo rapporto *in house* con il MEF.

Se da un lato tale circostanza sicuramente genera per gli enti affidanti delle efficienze economiche e gestionali, dall'altro potrebbe portare nel tempo ad un eccessivo coinvolgimento di Sogei in attività che non riguardano la sua funzione *core* di partner tecnologico del MEF.

Come sottolineato anche da questa Commissione, a seguito della visita istituzionale svoltasi in data 28 gennaio in Sogei, emerge la necessità di un potenziamento della Società, individuando "gli strumenti normativi che possano consentire una razionalizzazione della spesa per le dotazioni informatiche" dell'Amministrazione dello Stato e delle società ad essa collegate.

Se sostanzialmente ben si comprendono le preoccupazioni del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, quando afferma che l'attribuzione di eccessive attività in capo alla Sogei rischia un affaticamento della stessa, non si ritiene però che ad oggi si evidenzino criticità rispetto all'esercizio della funzione che Sogei svolge per conto del Sistema Informativo della Fiscalità, anche a seguito dell'ultimo Piano di assunzioni che ha permesso di mantenere inalterato l'effort della Società verso i propri Clienti.

Problematiche giuridiche in merito al ruolo di Sogei quale partner tecnologico privilegiato della Pubblica Amministrazione Centrale (PAC)

Sorgono diversi dubbi circa la possibilità di individuare Sogei come soggetto *in house* alla intera Pubblica Amministrazione Centrale.

Già L'AVCP, con deliberazione n. 65 del 23/12/2008, ha evidenziato come il Ministero costituisca una figura soggettiva a sé, fornita di legittimazioni proprie: la natura giuridica dei Ministeri è quella di organi forniti di legittimazioni proprie; da ciò consegue l'impossibilità di considerare l'organismo *in house* di un dicastero come *in house* a tutto lo Stato-Ente.

Al riguardo, si evidenzia come la stessa AVCP abbia aperto un'istruttoria, in data 27/8/2013, per presunto utilizzo improprio del modello *in house*. In particolare, per l'Autorità, la Sogei utilizzerebbe in modo improprio il modello dell'*in house providing*, offrendo direttamente servizi informatici ad alcuni Dipartimenti del Ministero dell'Interno, sottraendo, in tal modo, importanti risorse alla libera concorrenza del mercato. A parere dell'Autorità, occorre verificare se tale affidamento, sebbene previsto da atto avente forza di legge, sia in linea con la legislazione vigente, sia nazionale che comunitaria, da cui si ricava la regola generale dell'affidamento tramite gare europee. Questo nonostante sia stato l'art. 1, comma 306, della l. n. 228/2012 (Legge di stabilità 2013) a prevedere che per la progettazione, implementazione e gestione dell'ANPR il Ministero dell'Interno si avvalga della Sogei.

Peraltro l'eventuale allargamento del perimetro di attività della Società determinerebbe criticità anche in merito al requisito dell'attività prevalente. Si ricorda infatti come la giurisprudenza comunitaria e nazionale, ivi inclusa la pronuncia della Corte Costituzionale n. 439/2008, nonché l'AVCP, ritengono che la condizione per avere una società *in house* sia soddisfatta quando l'affidatario diretto non fornisca i suoi servizi a soggetti diversi dall'ente controllante, anche se pubblici, ovvero li fornisca in misura quantitativamente

irrisoria e qualitativamente irrilevante sulle strategie aziendali. Più che l'individuazione di una soglia percentuale, necessita un giudizio pragmatico nel caso concreto che si basi, però, non solo sull'aspetto quantitativo, ma anche su quello qualitativo. In altri termini, la natura dei servizi, opere o beni resi dal soggetto *in house*, oltre alla sua esiguità, deve anche dimostrare la quasi inesistente valenza nella strategia aziendale e nella collocazione dell'affidatario diretto nel mercato pubblico e privato.

Scenari evolutivi

Le criticità evidenziate suggeriscono di considerare non più rinviabile la rivisitazione del ruolo dell'informatica nella Pubblica Amministrazione, analizzando e approfondendo quello che può essere il ruolo di Sogei in un orizzonte temporale di medio periodo, con un'attenzione però sempre presente alla *mission* fondamentale in capo alla Società. Il MEF, con tutte le sue articolazioni, non può infatti oggi prescindere dalla funzione che svolge il suo partner tecnologico, che quindi deve necessariamente rimanere un suo ente strumentale, focalizzando il suo impegno nell'importante ruolo che già oggi svolge per conto del Sistema Informativo della Fiscalità.

Una delle ipotesi da studiare per un nuovo disegno dell'informatica nella Pubblica Amministrazione, potrebbe essere quella di procedere ad una separazione tra il piano infrastrutturale e quello applicativo; il primo sarebbe unico per tutta la Pubblica Amministrazione, consolidando i numerosi CED oggi presenti in poche infrastrutture strategiche trasversali, riducendo costi di gestione e garantendo uniformità di sicurezza e di gestione dei dati. Il piano applicativo e dei servizi sarebbe invece costituito da strutture o società (pubbliche o private) alle quali ogni singolo ente potrebbe affidare la componente "*software*" del sistema.

La parte infrastrutturale andrebbe affidata ad un soggetto da individuare, che opererebbe quindi in rapporto diretto con lo Stato gestendo la struttura fisica trasversale e garantendo agli enti che si interfacciano con la stessa tutto il necessario per l'utilizzo dei servizi. Sarebbe necessario che a questa Infrastruttura Nazionale, al momento della sua costituzione, venga riconosciuta una posizione di interesse strategico, anche al fine di legittimare l'eventuale attribuzione del diritto esclusivo alla realizzazione ad un soggetto societario. I singoli enti afferenti al sistema poi, attraverso le strutture che ognuno di essi individuerà come idonee a svolgere il servizio, potranno concentrare la loro attività sulla funzione *core* della loro *mission* istituzionale, non dovendo quindi preoccuparsi di aspetti non direttamente finalizzati alla creazione di valore.

Tale impostazione non sarebbe altro che l'esportazione, con i dovuti accorgimenti, del modello oggi presente all'interno del SIF a tutta la Pubblica Amministrazione, sia centrale sia locale. Non si ravvisano criticità dal punto di vista costituzionale affinché attraverso la legislazione primaria venga disegnato l'assetto evidenziato. In forza infatti dell'art. 117, comma 2, lettera r), come già rappresentato a codesta Commissione dall'ing. Caio

nell'audizione dell'11 dicembre 2013, lo Stato ha competenza esclusiva nel coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.

* * *

Rispetto a questo scenario evolutivo dovranno essere valutate con estrema cautela le implicazioni del trasferimento dell'infrastruttura dell'Anagrafe Tributaria sulla infrastruttura unica della Pubblica Amministrazione. Un trasferimento potrà avvenire solo dopo aver sperimentato l'efficienza e il corretto funzionamento del sistema nel suo complesso.

Ritengo questo un passaggio fondamentale: il Paese non può permettersi di mettere a rischio un'infrastruttura strategica senza prima avere la certezza che il passaggio della gestione sotto un diverso sistema avvenga senza alcuna criticità.