

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

8.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 MARZO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIACOMO ANTONIO PORTAS

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i>	3, 5
Audizione della professoressa Fabrizia Lapecorella, direttore generale delle finanze:	
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i>	3, 9
Lapcorella Fabrizia, <i>direttore generale delle finanze</i>	3, 5, 9
ALLEGATO: Documento consegnato in seduta dalla professoressa Lapcorella	10

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIACOMO ANTONIO PORTAS

La seduta comincia alle 8.50.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico che ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento della Commissione, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata mediante l'attivazione del sistema audiovisivo a circuito chiuso.

Audizione del direttore generale delle finanze, professoressa Fabrizia Lapecorella.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della professoressa Fabrizia Lapecorella, direttore generale delle finanze, che ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione.

La professoressa Fabrizia Lapecorella è accompagnata anche dal direttore della Direzione Sistema informativo della fiscalità, dottor Federico Filiani, dal dirigente responsabile dell'Ufficio II (indirizzo e controllo enti strumentali) della Direzione Sistema informativo della fiscalità, dottor Claudio Montefiori, e dal dirigente responsabile dell'Ufficio IV (progetti comuni del SIF) della Direzione Sistema informativo della fiscalità, dottor Massimo De Vecchis.

L'audizione si svolge ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera e si inquadra nell'ambito dell'attività di controllo sulla gestione dell'anagrafe tributaria che la legge 27 marzo 1976, n. 60, recante « Norme per l'attuazione del sistema informativo del Mini-

stero dell'economia e delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria » attribuisce alla Commissione.

Con questa audizione si intendono acquisire elementi informativi sul funzionamento del Sistema informativo della fiscalità (SIF), nonché sui processi in corso di integrazione dei dati contenuti nelle banche dati in materia economico-finanziaria con quelli dell'anagrafe tributaria; ciò anche al fine di valutare la possibilità, mediante la loro razionalizzazione, di realizzare risparmi di spesa e un miglioramento della loro efficienza.

Do, quindi, la parola alla professoressa Lapecorella, con la riserva per me e per i colleghi di rivolgerle, al termine del suo intervento, domande e richieste di chiarimento.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle finanze*. Grazie, Presidente. Ringrazio anche i senatori e i deputati membri della Commissione per aver voluto ascoltare il punto di vista del Dipartimento delle finanze nell'ambito di questa indagine conoscitiva, nella quale la Commissione ha già audito i direttori delle Agenzie fiscali e il Comandante generale della Guardia di finanza e, quindi, le strutture dell'amministrazione finanziaria che utilizzano per la loro attività operativa il Sistema informativo della fiscalità. Avete anche audito il presidente e amministratore delegato della SOGEI e il Commissario di governo per l'attuazione dell'Agenda digitale.

In queste audizioni, che ho avuto modo di leggere, è stato evidenziato il ruolo strategico dell'anagrafe tributaria e delle banche dati di interesse nazionale, come l'Anagrafe nazionale della popolazione residente, sia per il miglioramento dei servizi offerti al cittadino, sia per il profilo del-

l'efficienza operativa delle amministrazioni centrali dello Stato. Tale efficienza è legata a un utilizzo sempre più razionale e circolare del patrimonio informativo.

In particolare, sono stati evidenziati alcuni aspetti, come le esigenze di integrazione dei processi di servizio erogati a cittadini e imprese, e sono stati richiamati e auspicati interventi normativi specifici finalizzati a consentire l'accesso a banche dati particolari in uso ad altre amministrazioni dello Stato.

È stata, inoltre, rappresentata l'infrastruttura dell'anagrafe tributaria, con dati dimensionali e la descrizione delle architetture e delle infrastrutture comuni ai soggetti della fiscalità che caratterizzano l'anagrafe tributaria e le conferiscono peculiarità e forza.

È stato ribadito dal direttore dell'Agenzia delle entrate il ruolo della SOGEI come partner indispensabile di supporto alla gestione della fiscalità. Nello stesso tempo è stato evidenziato come il successo del modello della fiscalità, testimoniato dal coinvolgimento del partner tecnologico dell'amministrazione finanziaria in progetti di *information and communication technology* di tutta la pubblica amministrazione, richieda una strategia di intervento che garantisca, da un lato, la continua evoluzione e richiesta di efficienza del SIF per affrontare le esigenze del mondo della fiscalità e del mondo delle pubbliche amministrazioni e, dall'altro, le richieste di progettualità da parte delle altre amministrazioni dello Stato.

È stato evidenziato, infine, l'obiettivo della definizione e realizzazione di un'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 effettivamente coordinato, standardizzato e interoperabile.

Tutto ciò che è stato evidenziato e posto all'attenzione di questa Commissione mi offre l'opportunità di fare la sintesi delle azioni intraprese dal Dipartimento in merito all'interoperabilità delle banche dati per rappresentare l'esperienza del Sistema informativo della fiscalità an-

che come possibile modello architeturale di standard, metodologie e semplificazioni normative utile per definire e analizzare la fattibilità di un'architettura di riferimento dell'*information and communication technology* pubblica.

Nel mio intervento odierno, da una parte, vorrei richiamare quali sono le attività che il Dipartimento ha posto in essere nell'esercizio della funzione di *governance* del Sistema informativo della fiscalità per assicurare l'interoperabilità delle banche dati e la circolarità delle informazioni che risiedono in anagrafe tributaria. Dall'altra, vorrei provare ad analizzare in che termini l'esperienza del Sistema informativo della fiscalità, che è sicuramente un'esperienza ormai consolidata e ultratrentennale, può essere un punto di riferimento per lo sviluppo di un'architettura di riferimento per l'*information and communication technology* pubblica.

Tra gli obiettivi di gestione del Sistema informativo della fiscalità, che è stato istituito nel 1976 come strumento per il funzionamento dell'anagrafe tributaria, ha rilievo strategico quello di garantire un processo continuo di miglioramento e di evoluzione sia della qualità dei servizi da erogare, sia della razionalizzazione e della 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. Questa è la definizione delle finalità del Sistema informativo della fiscalità ai sensi del comma 56 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007.

L'attuazione di una più efficace ed efficiente gestione integrata delle banche dati del SIF risulta strategica anche per perseguire il contenimento dei costi di esercizio del sistema informativo. La gestione integrata delle banche dati consente un risparmio di risorse relative alle attività di caricamento dei dati con l'eliminazione delle duplicazioni e l'analisi delle banche dati ridondanti, eliminando il proliferare

delle informazioni registrate, che, peraltro, ha causato l'aumento delle spese di conduzione del sistema informativo registrato negli ultimi anni.

Ho avuto l'occasione di parlare di questo tema nel corso di alcune audizioni tenute in questa Commissione negli ultimi anni sul piano dell'interoperabilità delle banche dati. Per realizzare questi obiettivi di miglioramento della gestione delle informazioni si è agito sia sul fronte tecnologico, sia sul fronte degli standard di rappresentazione dei dati, sulla garanzia della qualità e sull'organizzazione dei processi e dei servizi.

È stata adottata, in particolare, la soluzione di una rappresentazione unica per tutto il Sistema informativo della fiscalità, secondo un modello che nella letteratura sull'*information and communication technology* è definito di *enterprise architecture*, che consiste in una mappatura univoca e uguale per tutto il sistema informativo dei processi e nell'*information and communication technology* di supporto. Questo progetto è partito due anni fa. Il Comitato di governo del SIF, il luogo istituzionale nel quale si confrontano i responsabili dei sistemi informativi di tutte le strutture dell'amministrazione finanziaria, presieduto dal direttore della Direzione Sistema informativo della fiscalità del Dipartimento, il dottor Filiani, che mi accompagna, ha dato a tutte le strutture l'obiettivo di concludere la rappresentazione e il popolamento dell'*enterprise architecture*, ossia di questa mappatura univoca e uguale dei processi, delle banche dati, dei servizi informativi e delle infrastrutture tecnologiche, entro il 2014: questo lavoro è in via di conclusione. Su questo modello e su come si stia realizzando la mappatura di dati, processi, servizi e infrastrutture per tutto il sistema normativo, se ritenete, posso farvi avere un allegato tecnico. L'unicità dell'infrastruttura che serve al Sistema informativo della fiscalità ha caratterizzato sin dall'origine l'anagrafe tributaria ed è stata mantenuta tale. L'anagrafe tributaria è sempre stata mantenuta

su un'unica infrastruttura, che ha favorito e favorisce il processo di integrazione delle banche dati.

Le infrastrutture tecnologiche comuni, infatti, va detto, facilitano e ottimizzano la realizzazione di servizi condivisi nella pubblica amministrazione e nei rapporti di questa con gli operatori economici. L'esempio più interessante al riguardo è l'architettura di interscambio che la SOGEI e l'Agenzia delle entrate hanno realizzato quale unica porta di accesso per il servizio di fatturazione elettronica della pubblica amministrazione, operativa dal 6 giugno 2014, in attuazione del decreto del ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il ministro della funzione pubblica, n. 55 del 3 aprile dello scorso anno. Sapete che questa è una scommessa importantissima per tutta la pubblica amministrazione, anche se vedo che il presidente ha un'aria di leggera perplessità.

PRESIDENTE. No, è di ottimismo.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle finanze*. Questo servizio sta per diventare realtà e sicuramente nella realizzazione di questo progetto un ruolo importante è stato rappresentato anche dal fatto che l'anagrafe tributaria possedesse un'infrastruttura unica sulla quale operare.

Con questa premessa importante vorrei provare adesso a comunicarvi la situazione dello stato di attuazione del processo di interoperabilità delle banche dati che esistono all'interno del Sistema informativo della fiscalità.

A questo proposito, ho un piccolo imbarazzo. Già nel corso dell'ultima audizione che ho tenuto in questa Commissione, il 20 dicembre 2012, avevo illustrato alla Commissione l'emanazione di un decreto direttoriale che ha essenzialmente come obiettivo il superamento della duplicazione delle informazioni che disciplina l'interoperabilità delle banche dati e l'accesso alle informazioni. Se da una parte la lentezza dell'iter di approvazione dei pareri richiesti alle autorità competenti è stato un fattore negativo, dall'altra

ci ha consentito di apportare nel percorso alcuni miglioramenti a questo provvedimento. Allo stato attuale questo decreto è in fase di avanzata istruttoria con il Garante della *privacy*. Come vi dicevo, esso ha come obiettivo il superamento della duplicazione delle informazioni e della perdita di qualità e di attualità che deriva dalla gestione degli aggiornamenti.

Il superamento di queste problematiche si fonda sull'applicazione di due principi. Il primo prevede che il dato sia gestito dal soggetto da cui viene prodotto, il cosiddetto dato *master*. Questo principio è di fondamentale importanza, perché è una verità il fatto che, non appena un dato viene duplicato, si crei il problema di doverne gestire continuamente gli aggiornamenti. Questo può dar luogo a dati non aggiornati, che determinano una perdita di efficienza nei servizi forniti ai cittadini e un aumento dei costi di gestione. Il decreto prevede, in particolare, un apposito documento nel quale sono catalogati i dati del SIF e in cui 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 fare riferimento. Il primo principio riguarda quindi l'unicità del dato e la titolarità del dato *master* da parte del soggetto che lo produce.

Il secondo principio riguarda invece la gestione della qualità del dato. Il decreto introduce il concetto di dato di riferimento, che può essere il codice fiscale, il codice tributo, il codice catastale. Il dato di riferimento permette di realizzare automaticamente il processo di allineamento e di bonifica delle informazioni presenti in più archivi. Se le stesse informazioni sono presenti in più archivi, questo processo ne consente l'allineamento.

Da ciò si evince che la semplice 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. In altre parole, da una parte, noi abbiamo un grosso punto a

favore dell'anagrafe tributaria, ossia il fatto che l'anagrafe tributaria si sia sviluppata e risieda su un'unica struttura tecnologica comune, che permette di realizzare importanti economie di gestione; dall'altra, su questa infrastruttura tecnologica comune risiedono tante banche dati diverse. Perché si garantiscano anche la circolarità delle informazioni e la possibilità di fornire in maniera efficiente ed efficace servizi ai cittadini basati sull'informazione contenuta nell'anagrafe è necessario che i dati che risiedono nelle infrastrutture siano allineati e si parlino, che le banche dati siano interoperabili e che le informazioni, nella misura massima possibile, siano circolari e disponibili. Pertanto, è necessario che l'infrastruttura sia gestita con interventi di *governance* delle informazioni che sulla stessa risiedono, altrimenti le informazioni « mollate » su queste infrastrutture non servono a niente.

Per concludere, gli elementi che oggi caratterizzano la *governance* dell'informazione in ambito SIF, o che la caratterizzeranno quando questo decreto sarà emanato, sono lo standard di rappresentazione delle informazioni dei dati residenti nelle banche dati fisiche e, quindi, l'uso di questo modello di *enterprise architecture* per la rappresentazione comune; la pubblicazione dei dati che ogni struttura della fiscalità produce e può certificare, cioè i *master data*; la pubblicazione dei servizi di accesso disponibili nelle banche dati in un apposito catalogo, che è il catalogo dei servizi. L'esperienza fatta all'interno del Sistema informativo della fiscalità può, a mio avviso, 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 i servizi al cittadino, definendo processi autorizzativi e di condivisione delle attività da automatizzare con tempi certi.

Per poter illustrare compiutamente questo passaggio, cioè in che modo e con che limiti, i progressi e l'evoluzione registrati sul fronte del SIF possano rappresentare un modello cui tendere per l'*information and communication technology*

della pubblica amministrazione anziché del mondo dell'amministrazione finanziaria, è importante — e a mio avviso, indispensabile — richiamare brevemente il ruolo della SOGEI, che è oggi il partner tecnologico del MEF.

Continuo a chiamarla il partner tecnologico dell'amministrazione finanziaria, perché ho questo retaggio, ma in realtà oggi SOGEI è il partner tecnologico del MEF ed è il partner tecnologico privilegiato nei rapporti con la pubblica amministrazione centrale.

SOGEI, ve lo ricordo — lo sapete sicuramente, ma è importante ricordarlo perché c'è anche un ruolo del Dipartimento rispetto alla caratteristica di questa società — è una società *in-house* interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze, che per statuto ha per oggetto prevalente le prestazioni dei servizi strumentali alle funzioni pubbliche attribuite al MEF e alle Agenzie fiscali, 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 nelle competenze del MEF.

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*, attività verso l'Agenzia per l'Italia digitale e verso il Ministero dell'interno per il progetto relativo alla carta d'identità elettronica, al rilascio del documento digitale unificato, alla progettazione, implementazione e gestione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente, nonché tutte le attività connesse e strumentali. In misura minoritaria e residuale, per rispettare i parametri del rapporto *in-house* con il Ministero dell'economia e delle finanze, la società può svolgere ulteriori attività in base a previsioni normative esplicite nei confronti di regioni, enti locali, società a partecipazione pubblica, istituzioni internazionali e amministrazioni pubbliche estere.

Come evidenziato anche dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, le società *in-house* hanno della società solo la forma esteriore, ma costituiscono, in realtà, articolazioni della pubblica amministrazione da cui promanano: non sono pertanto soggetti giuridici a essa esterni e da essa autonomi. Gli organi delle società *in-house* sono preposti a una struttura corrispondente a un'articolazione interna alla stessa pubblica amministrazione, da ritenersi personalmente legati alla pubblica amministrazione da un vero e proprio rapporto di servizio.

Per tornare alla gestione *in-house* del SIF, la banca dati dell'anagrafe tributaria gestita dalla SOGEI è costituita dai dati fiscali raccolti, elaborati e archiviati dalle Agenzie fiscali che affluiscono nel Sistema informativo della fiscalità, che è un sistema unitario. Il Dipartimento delle finanze, il centro di *governance* della fiscalità, svolge funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza sulle Agenzie e una funzione generale di coordinamento nei confronti di tutti i soggetti che operano nel settore della fiscalità. Rispetto alla SOGEI, in particolare, il Dipartimento delle finanze esercita anche il controllo analogo.

L'attuale contesto organizzativo e normativo è praticamente lo stesso che nel 2003 ha indotto il Consiglio di Stato a condividere l'ipotesi prospettata dall'amministrazione di un'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 il ministero stesso. Per quanto concerne poi altre strutture della fiscalità, Equitalia Spa — prima Riscossione Spa — è una struttura dell'amministrazione finanziaria, in quanto deriva 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 le 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 preposto all'*information and communication technology* 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 SOGEI opera in virtù di convenzioni e atti esecutivi stipulati con 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 col ministero. Fondamentalmente, c'è un soggetto, SOGEI, che è un soggetto *in-house* e opera come un soggetto *in-house*, sulla base dell'affidamento diretto, rispetto al quale la caratterizzazione *in-house* ha alcune implicazioni importanti, che talvolta si tende a sottovalutare.

Forse in maniera un po' noiosa vi ho richiamato tutti i dati giuridici della questione, ma non è indifferente ricordare che questa società, pur essendo una società per azioni e pur avendo il suo consiglio di amministrazione, è da considerarsi a tutti gli effetti un'articolazione del Ministero dell'economia e delle finanze, legata al ministero da un rapporto di servizio, come qualsiasi altra amministrazione. Si tratta di una società *in-house* del ministero che rende i suoi servizi rispetto a un universo più complessivo, quello delle Agenzie fiscali. La qualifica di soggetto *in-house*, tenendo conto anche del fatto che la SOGEI serve questo universo più complesso rappresentato dal ministero, dalle Agenzie, da Equitalia e da tutto il resto, è stata riconosciuta dal Consiglio di Stato, il quale ha ritenuto che le Agenzie fiscali ed Equitalia si possano qualificare come articolazioni dell'amministrazione fiscale

funzionalmente collegate al ministero. Pertanto, questo rapporto rimane in capo al ministero.

Tale rapporto continua a permanere anche nella fase attuale, in cui SOGEI diventa partner tecnologico non solamente dell'amministrazione finanziaria, ma anche del MEF, incorpora un ramo di *information and communication technology* di un'altra società, ovvero la Consip, ed è obbligata dalla legge a fornire i suoi servizi, mantenendo per un periodo di tempo, che la legge individua in cinque anni, un modello relazionale preesistente tra la società incorporata e il nuovo perimetro delle amministrazioni servite. Non si tratta dunque di una questione indifferente.

In questo quadro così articolato e sin dall'inizio complicato, si mantiene così il ruolo del Dipartimento delle finanze come controllore analogo della società, ossia come struttura preposta a impartire gli indirizzi alla società. Nella nostra funzione di controllore analogo non possiamo, quindi, non dare conto a questa Commissione delle preoccupazioni o delle osservazioni che le audizioni dei colleghi direttori delle Agenzie o il presidente e l'amministratore delegato della SOGEI hanno rappresentato. Oggi SOGEI è l'unico partner tecnologico per tutto il MEF: soprattutto a seguito delle attribuzioni ricevute normativamente sui temi della carta d'identità elettronica, del documento digitale unico e dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente, i compiti attribuiti a questo ente cominciano a essere numerosi e meritano la giusta attenzione. Non è da sottovalutare il progressivo coinvolgimento di SOGEI anche in altre attività per conto di soggetti della pubblica amministrazione centrale, quali l'Agenzia per l'Italia digitale, il Ministero dello sviluppo economico e l'ACI informatica, che hanno stipulato con la società convenzioni per alcuni servizi di natura informatica che SOGEI svolge come attività residuali nel suo rapporto *in-house* col MEF.

Se, da un lato, tale circostanza sicuramente genera per gli enti affidanti efficienze economiche e gestionali, dall'altro, potrebbe portare a un eccessivo coinvol-

gimento 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 svolta a 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 a essa collegate.

Se sostanzialmente ben si comprendono le preoccupazioni che sono state rappresentate dal direttore dell'Agenzia delle entrate quando ha affermato che l'attribuzione di eccessive attività in capo alla SOGEI rischia di provocare un affaticamento della stessa, devo qui affermare, però, che il Dipartimento non ritiene che a oggi si evidenzino criticità serie 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* forte della società rispetto ai propri clienti.

Per capire se e in che misura questa esperienza sia in effetti un modello per lo sviluppo e il disegno dell'informatica per la pubblica amministrazione centrale bisogna avere in mente che ci sono ancora alcune criticità. In effetti, è legittimo porsi dei dubbi circa la possibilità, per esempio, di individuare come soggetto *in-house* della pubblica amministrazione questa società, la SOGEI. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, con una deliberazione del 2008, ha evidenziato come il ministero abbia una figura soggettiva a sé, fornita di legittimazioni proprie.

PRESIDENTE. Mi scusi se la disturbo: siccome ieri notte è stato modificato il calendario dei lavori dell'Assemblea della Camera dei deputati, ci resta poco tempo.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle finanze*. In questo caso vi lascio il documento che chiedo di potere allegare al resoconto della seduta. Concludo solo dicendo che quella del SIF è sicuramente un'esperienza importante, come è importante il ruolo della SOGEI. Credo che sia inevitabile pensare che la tendenza evolutiva dell'informatica della pubblica amministrazione sia quella di avere un'infrastruttura tecnologica unica. Non vorrei, però, che nell'immaginario collettivo si associassero a questa infrastruttura tecnologica uniche aspettative miracolose. Tale struttura non basta: è importante anche la *governance*. Assicurare la *governance* delle informazioni che risiedono sulla struttura tecnologica è un compito delicato. Il SIF può essere un modello per realizzare una struttura che serva tante e diverse amministrazioni. Quello che fa per l'amministrazione finanziaria ancora lo fa: avete avuto delle lamentele, ma sicuramente lo fa in maniera eccellente. Se si va verso questo modello, credo sia importante, però, trattare con cautela quello che potrebbe succedere all'anagrafe tributaria nel suo trasferimento verso un'infrastruttura tecnologica unica, che, comunque, se si dovesse realizzare, sarebbe uno strumento utile.

PRESIDENTE. Accolgo la richiesta della professoressa Lapecorella, che ringrazio, e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 28 maggio 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

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.

