

**Doc. XVI-bis
n. 12**

RELAZIONE

DELLA

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA

SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

(RELATORE: senatore Alfredo MANTICA)

SU

**NUOVA ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI INFORMATICI
DEL MINISTERO DELLE FINANZE**

Approvata nella seduta del 7 novembre 2000

TRASMESSA ALLE PRESIDENZE DELLE CAMERE L'8 NOVEMBRE 2000

*ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica
e dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera dei deputati*

INDICE

Relazione.....	<i>Pag.</i>	3
Allegato.....	»	8

RELAZIONE IN MATERIA DI NUOVA ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI INFORMATICI DEL MINISTERO DELLE FINANZE

(approvata dalla Commissione nella seduta del 7 novembre 2000)

1) Obiettivi dei lavori della Commissione

A partire dal secondo semestre 1998, anche a seguito delle sollecitazioni derivate da una apposita indagine conoscitiva svolta da questa stessa Commissione, si è sviluppato un approfondito dibattito in ordine al ruolo e alla organizzazione delle tecnologie informatiche in vista della imminente riforma dell'Amministrazione stessa.

A tal fine, come ha ricordato il Ministro delle finanze Del Turco nella audizione del 20 settembre 2000, all'interno del Ministero delle finanze è tuttora impegnata una apposita struttura interdisciplinare, costituita ai sensi dell'articolo 73 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, con il compito di collaborare con il Ministro stesso per curare la transizione organizzativa e definire i conseguenti aspetti operativi e tecnici.

Questa Commissione di vigilanza, pertanto, ha ritenuto necessario ritornare sul tema della riorganizzazione dei servizi informatici del Ministero, anche in relazione alla ormai imminente scadenza (maggio 2001) della concessione in atto con la Società per la gestione dell'informatica (SOGEI), e ha ritenuto di dover inquadrare le relative problematiche e le conseguenti ipotesi di soluzione alla luce del più complessivo disegno di unificazione dei Ministeri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, e delle finanze.

Sulla base delle informazioni ricevute e del dibattito svolto, la Commissione ha ritenuto di adottare, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato e dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera, una propria relazione, che si concretizza nel presente documento.

2) Attività conoscitiva della Commissione

Dalle audizioni emerge, con chiarezza e piena sintonia, la necessità di individuare tempestivamente una linea di soluzione per una organizzazione delle attività informatiche del Ministero delle finanze, soluzione che non può essere ottenuta né attraverso una procedura di gara «totalizzante ed indiscriminata», né attraverso la semplice proroga dell'attuale concessione alla SOGEI. Al tempo stesso, in tutti gli interventi è stata fortemente sottolineata la necessità di garantire all'Amministrazione delle fi-

nanze la possibilità di continuare a fruire, in maniera completa ed efficace, del *know-how* attualmente detenuto dalla SOGEI, ferma restando la preventiva definizione e lo scorporo delle componenti della SOGEI non direttamente funzionali alle esigenze del Ministero delle finanze.

È stato, altresì, concordemente riconosciuto che il modello di una azienda pubblica strumentale rappresenta il modello istituzionalmente corretto ed operativamente efficace per la soluzione del problema, sia come elemento di snodo «competente» verso il mercato, sia per l'autonomo svolgimento di quelle attività il cui esercizio deve essere riservato allo Stato per motivi di sicurezza e riservatezza.

Dalla audizione del Presidente dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA), professor Rey, emerge poi un ulteriore importante contributo al disegno della soluzione ottimale, allorché si sottolinea che essa deve assicurare il mantenimento in capo alla Amministrazione delle finanze del governo strategico della evoluzione del sistema informativo e del controllo dei relativi processi di attuazione (escludendo con ciò la possibilità di attivare un nuovo rapporto concessorio).

Un ulteriore importante aspetto, che ha costituito l'elemento portante dell'intervento del Ministro per la funzione pubblica, Bassanini, ma che è venuto in evidenza anche nelle audizioni del Ministro delle finanze Del Turco e del professor Rey, è la rilevanza, per l'argomento in oggetto, dell'imminente processo di unificazione dei Ministeri delle finanze e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, e la conseguente necessità di realizzare una efficace azione di coordinamento tra la struttura che gestirà il sistema informativo delle Finanze e la Concessionaria per i servizi informatici pubblici (CONSIP), società pubblica che gestisce il sistema informativo del Tesoro, che è stata a suo tempo costituita secondo un modello organizzativo e istituzionale idoneo a rispondere a problematiche per molti aspetti analoghe a quelle concernenti il Ministero delle finanze. In particolare, il Ministro Bassanini ha precisato che il Comitato di Ministri - istituito con Decreto del Presidente del Consiglio in data 8 giugno 2000 e coordinato dal Ministro per la funzione pubblica - ha il compito, tra gli altri, di assicurare le condizioni per l'integrazione dei sistemi informativi dei due Ministeri che, come per il più ampio tema dell'organizzazione degli uffici e dei flussi amministrativi, non deve risolversi in una mera giustapposizione di apparati.

L'impostazione di un coordinamento forte e organico tra la CONSIP e il futuro gestore del sistema informativo delle Finanze costituisce, a parere della Commissione, il presupposto fondamentale per giungere alla individuazione delle opportune sinergie conseguibili nella salvaguardia delle rispettive esigenze, ed avere positive ricadute per l'amministrazione in termini di efficacia ed efficienza, garantendo al contempo la piena continuità del servizio. Al riguardo si è predisposta la nota che si allega, che riporta un'analisi degli attuali modelli organizzativi preposti alle attività informatiche del Ministero delle finanze e del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Dalle audizioni è emerso pertanto un quadro chiaro e condiviso della linea di soluzione ritenuta ottimale: modello istituzionale di azienda pubblica strumentale; acquisizione delle risorse professionali della SOGEI attualmente destinate al soddisfacimento delle esigenze del Ministero delle finanze; necessario coordinamento con la società CONSIP.

Sul piano operativo, restano tuttavia forti preoccupazioni tenuto conto dei tempi disponibili per la concreta attuazione di tale ipotesi di soluzione entro i termini di scadenza della concessione in atto con la SOGEI; dette preoccupazioni sono dovute alla assenza di un correlato progetto operativo, sufficientemente definito sul piano temporale, normativo ed economico.

L'unica proposta con un sia pur generale taglio operativo è infatti quella, emersa nell'audizione del Ministro Del Turco, incentrata sulla trasformazione della Società per studi di settore (SOSE) - costituita in base all'articolo 10, comma 12, della legge 8 maggio 1998, n. 146, ed il cui oggetto sociale è stato ampliato dall'articolo 59, comma 5 del predetto decreto legislativo n. 300 del 1999 - in azienda pubblica strumentale per l'informatica, con ruolo di concessionaria e capacità operativa sostanzialmente legata alla presenza nell'azionariato di un *partner* tecnologico privato (Telecom Italia); tuttavia tale ipotesi incontra insormontabili obiezioni dal momento che il reiterno della concessione - come emerge chiaramente dall'intervento del professor Rey - finirebbe, al di là di ogni lodevole intenzione, per perpetuare la dipendenza per gli indirizzi strategici dell'Amministrazione delle finanze dal *partner* tecnologico; senza contare che la originale e prioritaria missione di una società per studi di settore sarebbe incoerente e potenzialmente in contrasto con quella che verrebbe ulteriormente ad acquisire con l'affidamento delle attività informatiche.

È infine da sottolineare che la mancanza di un progetto operativo e fattibile desta nella Commissione notevoli preoccupazioni in quanto, se non si adottasse in tempi brevi una soluzione di rapida attuazione e pienamente coerente con tutti gli aspetti fin qui rilevati, si andrebbe inevitabilmente verso la proroga della concessione SOGEI per garantire la continuità del servizio, con ciò perpetuando una situazione, quella concessoria, giustamente stigmatizzata nell'audizione del professor Rey e incorrendo, come già avvenuto in circostanze analoghe, nella contestazione da parte della Comunità europea, davanti alla quale non potrebbe essere certo invocata l'imprevedibilità dell'evento e la conseguente mancanza di tempi tecnici adeguati per attuare una soluzione rispondente al dettato della normativa comunitaria.

3) *Indirizzi della Commissione*

Tenuto conto dei vincoli temporali, normativi ed economici esistenti, la Commissione ritiene che le approfondite analisi sviluppate nelle diverse audizioni e i concordanti criteri di soluzione proposti conducano natural-

mente ad un progetto operativo fattibile nei tempi necessari, rispetto al quale deve essere unicamente effettuata la scelta intesa a configurare un coerente assetto societario, premessa indispensabile per la riappropriazione delle funzioni di governo dell'informatica da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Appare evidente che la soluzione posta in atto dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, attraverso la CONSIP, si presta ad essere individuata anche per il Ministero delle finanze come la cornice istituzionale-normativa atta ad assicurare all'Amministrazione finanziaria il governo strategico e operativo della materia informatica. A ciò si aggiunge il riconoscimento che le competenze, l'organizzazione e le capacità operative attualmente assicurate dalla SOGEI rappresentano uno strumento di assoluta e dimostrata efficacia che deve rimanere nella piena disponibilità del Ministero delle finanze, senza soluzione di continuità.

Ne consegue che la soluzione più ovvia, immediata ed efficace consiste nell'inquadrare nella cornice istituzionale offerta dalla CONSIP le capacità consulenziali e operative detenute da quella parte della struttura della SOGEI che oggi opera al diretto servizio del Ministero delle finanze. Ciò naturalmente va realizzato tenendo presente la necessità, chiaramente sottolineata dal professor Rey, di non creare commistioni forzate ed incoerenti sul piano temporale e quindi turbative nei diversi contesti ed in particolare in ambito CONSIP.

A tal fine la Commissione ritiene che la soluzione appena individuata - che ha il pregio di non richiedere ulteriori modifiche della normativa primaria, né un impegno gravante sul bilancio dello Stato, e conseguentemente offre sufficienti garanzie di essere completata in tempo utile - debba prevedere una nuova articolazione dell'assetto societario della CONSIP, che verrebbe a poggiare su due strutture operative, l'una corrispondente alla «Divisione tesoro» e l'altra alla «Divisione finanze».

In altri termini la CONSIP, muovendosi all'interno della vigente normativa, dovrebbe:

- estendere le proprie competenze al complesso delle attività informatiche del nuovo Ministero unificato, come consentito dal proprio statuto;

- organizzare una struttura operativa in grado di provvedere alla acquisizione del ramo di attività aziendale della SOGEI dedicato al Ministero delle finanze, tenuto in debito conto il fatto che detta società ha accumulato un patrimonio irripetibile di esperienza e professionalità, al punto che in una ipotetica gara pubblica riesce difficile pensare alla partecipazione di concorrenti in grado di costituire una alternativa reale alla predetta società; tuttavia occorre tenere conto, in un equilibrio bilanciato di ragioni, che il Ministero costituisce l'unico acquirente possibile dei servizi resi dal predetto ramo della SOGEI, quello che gli economisti chiamano regime di monopsonio, sicché si può ritenere che l'acquisto del ramo di azienda possa essere largamente compreso all'interno del corrispettivo fissato dai vigenti contratti con lo Stato;

– organizzare il ramo SOGEI in un'apposita «Divisione finanze», promuovendo allo scopo le opportune sinergie che salvaguardino ad un tempo i livelli di autonomia che sono indispensabili per avviare il processo di autonomia organizzativa della Amministrazione finanziaria attraverso le Agenzie, cui sarebbe garantito l'accesso al mercato informatico solo attraverso la «Divisione finanze» (ex SOGEI) della CONSIP.

Resta inteso che la predetta soluzione potrà essere avviata una volta che sia definito, in contraddittorio con Telecom Italia, il perimetro del ramo SOGEI da acquisire da parte della CONSIP e del valore del ramo medesimo.

ALLEGATO

Gli attuali modelli organizzativi del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e del Ministero delle finanze

I modelli organizzativi nel settore informatico adottati, rispettivamente, dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e dal Ministero delle finanze presentano – pur nella diversità della genesi e dei disposti normativi – analogie che consentono di affermare la sostanziale uniformità del ruolo.

Per quanto concerne il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il modello organizzativo è rappresentato da una società a totale partecipazione indiretta del Ministero, costituita appositamente nel contesto della riserva allo Stato di talune «specifiche attività informatiche in materia di finanza e contabilità pubblica» (Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414, articolo 1).

In attuazione del decreto legislativo, il Decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 22 dicembre 1997, ha affidato alla società (a totale partecipazione del Ministero del tesoro), che veniva individuata nella CONSIP, compiti di servizi informatici dell'Amministrazione, precisando che essa ha «mera ed esclusiva funzione di servizio per lo Stato» e svolge «le attività informatiche riservate allo Stato» (Decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 17 giugno 1998).

Di recente, poi (Decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 24 febbraio 2000), il Ministero ha affidato alla CONSIP, l'assistenza nella pianificazione e nel monitoraggio dei fabbisogni di beni e servizi delle Pubbliche amministrazioni e la stipula delle convenzioni per l'acquisto dei beni e servizi a norma dell'articolo 26, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (che vincola il fornitore ad accettare, a prezzi e condizioni predeterminate, ordinativi di forniture dalle Pubbliche amministrazioni), nonché la realizzazione e la gestione del sistema di controllo e verifica dell'esecuzione delle convenzioni medesime, anche attraverso soluzioni organizzative, servizi informatici, telematici e logistici necessari alla compiuta realizzazione del sistema stesso, attesa la necessità di realizzare il monitoraggio dei consumi ed il controllo della spesa pubblica con l'uso di nuove tecnologie e con soluzioni organizzative innovative e segnatamente attraverso strumenti di «Information technology». La CONSIP può pertanto considerarsi come un *organo indiretto* del Ministero del tesoro.

Significativa, è, al riguardo, la circostanza che, sempre in applicazione del predetto decreto legislativo n. 414 del 1997, la CONSIP sia «equiparata» alle Pubbliche amministrazioni, e sia essa stessa dichiarata

«amministrazione aggiudicatrice» (Decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 22 dicembre 1997).

Per quanto concerne il Ministero delle finanze, il modello organizzativo nel settore informatico adottato dall'Amministrazione deriva direttamente da un processo di «autorganizzazione» dell'Amministrazione finanziaria che ha portato alla adozione di un modello implicante la possibile devoluzione ad una struttura esterna della gestione informatizzata della Anagrafe tributaria.

Tale processo di «autorganizzazione» è stato promosso dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413, che, compiendo una scelta rilevante rispetto al passato, ha previsto la «possibilità» che il sistema informatico sia affidato in concessione a «società specializzate aventi comprovata esperienza pluriennale nella realizzazione e conduzione tecnica di sistemi informativi complessi».

Il processo si è poi, in fase di attuazione, arricchito di ulteriori elementi esplicativi in virtù di un decreto del Ministro delle finanze – ufficio del Segretario generale – adottato in data 13 aprile 1992, protocollo n. 864 che, nel compiere una ricognizione interna delle attività che possono essere affidate in concessione, ha precisato che le stesse sono svolte dalla concessionaria «*in sostituzione dell'Amministrazione*». Esse debbono, pertanto, qualificarsi come *pubblica funzione*, nel senso precisato dall'articolo 357 del Codice penale, in quanto concorrono alla formazione della volontà della Pubblica amministrazione.

Il modello organizzativo è quindi attualmente imperniato sulla attività di una struttura esterna, che agisce *in sostituzione* della Amministrazione. Il predetto decreto e, soprattutto, la convenzione di concessione stipulata in pari data, hanno dato attuazione al processo di «autorganizzazione» così delineato, che stabilisce uno stretto collegamento tra Amministrazione e struttura esterna. Questa è qualcosa di diverso *e di più* di una impresa di «outsourcing»: è *lo strumento operativo* dell'Amministrazione per tutto quello che attiene al sistema informativo, definito quale «componente essenziale della *organizzazione* della Amministrazione finanziaria».

Lo strumento operativo ha totale autonomia tecnica, mentre è sottoposto al potere di direzione dell'Amministrazione per quanto concerne gli obiettivi da conseguire di volta in volta e ad un sistematico controllo sulla sua azione.