

La Commissione intende precisare che nel disegno qui individuato di un nuovo rapporto con la SOGEI si intende una società concessionaria ricondotta al «*core business*» dell'informatica per l'Amministrazione finanziaria. Le funzioni e le relative strutture di «servizi», di fiscalità allargata, di consulenza per gli studi di settore vanno analizzate in maniera specifica e per ognuna di esse va trovata una allocazione organizzativa e societaria che la Commissione in questa sede non ha volutamente considerato.

3. *L'ipotesi individuata*

Fissati i principi cardine, la Commissione ritiene che la soluzione da adottare dovrà assicurare una struttura di governo che consenta la separazione tra responsabilità di indirizzo e di controllo da un lato e responsabilità di progettazione e attuazione dall'altro, inserendo nel processo decisionale dell'Amministrazione fiscale la componente informatica come elemento di pari livello rispetto ad altre funzioni, attraverso una «unità dedicata» all'interno della struttura del Ministero.

Tale unità eserciterà anche il controllo sullo strumento preposto allo sviluppo ed alla gestione dell'informatica.

La natura giuridica dello strumento informatico deve essere tale da consentire ad esso un rapporto di affidamento diretto da parte dell'Amministrazione finanziaria e la necessaria integrazione dei singoli sistemi in un contesto di massima affidabilità.

La Commissione non può non tener presente inoltre quanto dichiarato dal ministro Visco nella sua audizione, non solo, come già riportato in precedenza, a proposito delle ripercussioni che un radicale cambio di gestione dell'Anagrafe tributaria avrebbe sul processo di riforma in atto, ma anche laddove il Ministro riconosce che «l'attuale struttura del Ministero delle finanze è tale da rendere molto difficile la rinuncia ad uno strumento operativo pluridimensionale» quale è SOGEI il cui «patrimonio professionale e di esperienza è assolutamente vitale per il funzionamento ordinario del Ministero».

D'altro canto il passaggio della SOGEI al regime di concessione con la legge 30 dicembre 1991, n. 413, concessione che scadrà il 13 maggio 2001, ha di fatto rafforzato la compenetrazione tra SOGEI e Ministero, rendendo la società qualcosa di diverso e di più di un'impresa di *outsourcing*.

Il limite del sistema concessorio è peraltro rappresentato dall'azzeramento alla scadenza di tale peculiare rapporto, atteso che per vincolo normativo, di fonte comunitaria, non è consentita la possibilità dell'automatico rinnovo, dovendosi comunque procedere per la scelta del nuovo concessionario alle ordinarie procedure di gara (aperte o ristrette, ma mai negoziate) che come tali non possono garantire l'aggiudicazione al vecchio concessionario; dall'altro dall'inevitabile affievolimento, all'approssimarsi della scadenza della concessione, del rapporto di compenetrazione instauratosi nella vigenza di tale regime. Ogni concessione, prima o poi, è destinata ad esaurirsi alla scadenza e quest'ultima, ineludi-

bilmente, reca in sé fattori di incertezza che contrastano con l'esigenza di una continuità, elemento necessario ed indispensabile per una funzione così strategica. Ciò induce ad una riflessione sulla utilità dell'ulteriore ricorso allo strumento concessorio elaborato dalla dottrina pubblicistica italiana, così poco accreditato e praticato presso i nostri *partner* comunitari, che hanno sempre visto quest'ultimo con sospetto, avendo sull'argomento maturato altre esperienze e conclusioni in punto di diritto.

A questo punto si tratta di individuare lo strumento più idoneo a coniugare l'esperienza acquisita dalla SOGEI e di far salva la realizzata compenetrazione tra quest'ultima ed il Ministero delle finanze.

Appare in sostanza acquisito, e in un certo qual modo indilazionabile, il passaggio della concessionaria sotto il controllo, o influenza dominante del Ministero delle finanze.

In questo contesto va parimenti affermato in via pregiudiziale che le caratteristiche dell'attività da svolgere impongono che la società concessionaria sia fuori dal mercato nella sua attività operativa.

L'affidamento in concessione dell'attività in tale quadro sarebbe compatibile con la norma comunitaria.

A questo riguardo la Commissione osserva che questo obiettivo può essere conseguito alternativamente:

attraverso un sistema di norme interne che condizionino le modalità di azione dell'azienda agli interessi dell'Amministrazione a legislazione vigente;

attraverso un mutamento dell'assetto azionario, ma in tal caso occorre una norma legislativa apposita.

La prima alternativa consiste nel ricondurre la concessionaria sotto il controllo o l'influenza dominante del Ministero operando all'interno dell'attuale configurazione dei rapporti proprietari, che non preclude un più pervasivo condizionamento delle scelte aziendali.

Questa ipotesi avrebbe il vantaggio di essere percorribile con un *iter* più semplice e di pervenire quindi ad una soluzione in tempi ravvicinati. Infatti questa soluzione non richiede interventi da parte del legislatore in quanto l'acquisizione di un più incisivo potere di controllo da parte del Ministero avverrebbe a seguito di modifiche dello statuto e dell'atto concessorio.

La Convenzione in essere tra il Ministero e SOGEI ne contiene inoltre alcuni presupposti (necessità dell'autorizzazione ministeriale per il trasferimento a terzi del 51 per cento del capitale; designazione da parte dell'Amministrazione della maggioranza dei componenti il collegio sindacale, eccetera).

Si tratterebbe quindi di sviluppare, quella posizione di controllo e di influenza dominante di cui si è detto.

La seconda ipotesi è più problematica, sia dal punto di vista economico sia dal punto di vista del *partner* e dei tempi. Ove si ritenesse preferibile questa strada, l'*iter* parlamentare più opportuno per l'inserimento delle relative previsioni non può che iniziare con la discussione sulla riforma del Ministero delle finanze, della quale la destinazione di

SOGEI a più incisive funzioni di governo come *partner* dell'Amministrazione finanziaria sarebbe un logico corollario.

Va considerato, peraltro, che la norma dovrebbe essere scritta in modo da richiamare preliminarmente le ragioni che giustificano la riserva allo Stato di talune attività specifiche informatiche (da individuare con adeguata puntualità) e che a questo riguardo sicuramente si può invocare il carattere di riservatezza di talune attività in materia tributaria, come pure l'esigenza di assicurare sicurezza e continuità, mentre la materia riservata allo Stato è quella circoscrivibile nell'ambito delle funzioni di consulenza, indirizzo, programmazione, coordinamento, controllo e reperimento delle risorse strumentali.

Va inoltre osservato che nel disegno legislativo occorre porre attenzione al ruolo che la SOGEI andrà a svolgere in funzione del federalismo fiscale, quale è stato delineato dal legislatore. La Commissione ritiene che sia da escludere un suo coinvolgimento diretto nelle funzioni tributarie che il sistema delle autonomie locali è chiamato ad esercitare.

In altre parole la dedizione esclusiva, al servizio dello Stato, delle attività consentite alla società e la puntuale identificazione delle stesse nello schema del disegno unitario concernente la riforma dell'apparato centrale che comunque lasciano all'Amministrazione l'intelligenza dell'intero sistema, portano a ritenere che debba escludersi un coinvolgimento della società nelle funzioni tributarie di competenza delle autonomie locali, se non nel ristretto ambito delle attività di indirizzo e di controllo, assegnate dal legislatore all'Amministrazione finanziaria proprio per non disperdere l'efficacia di un progetto istituzionale orientato, per quanto possibile, al decentramento.

(Approvato dalla Commissione in data 26 maggio 1999)

ALLEGATO 1

Il Governo dell'informatica

La soluzione della problematica connessa al futuro ruolo della SO-GEI va individuata tenuto conto anche dell'evoluzione in atto nel settore dell'informatica pubblica.

In questo contesto, l'informatica deve esercitare un ruolo trainante nei processi di ammodernamento del Ministero delle finanze e può fornire un significativo supporto al «Sistema Paese» nel momento in cui si decentrano funzioni e competenze dallo Stato agli enti locali.

A prescindere dalla soluzione che sarà adottata per il Ministero, vanno individuate le soluzioni più idonee atte a consentire all'Amministrazione di esercitare nuovamente nel settore informatico un ruolo propositivo e di indirizzo.

In particolare il Ministero deve poter svolgere una azione di governo del processo di informatizzazione. Va pertanto ipotizzato che il Ministero si doti di una propria struttura di governo e che detta struttura di governo stabilisca un legame sia con le strutture informatiche decentrate, sia con le strutture dell'amministrazione. Detta struttura di governo dovrà essere necessariamente snella, ma dotata di elevate competenze professionali. Per quanto concerne la missione della citata struttura, questa svolgerà essenzialmente l'attività di indirizzo e programmazione e l'attività di pianificazione e controllo.

Le attività di indirizzo e programmazione dovrebbero tra l'altro essere finalizzate a migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del Sistema informativo e a sviluppare e promuovere le risorse umane.

Le attività di pianificazione e controllo dovrebbero consistere nel monitoraggio e nel controllo della spesa informatica e essere altresì riferite alla valutazione della sicurezza e della riservatezza del Sistema.

ALLEGATO 2

L'organismo di diritto pubblico

Ai sensi dell'articolo 1, lettera *b*), della direttiva 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, per organismo di diritto pubblico si intende «qualsiasi organismo:

istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere

non industriale o commerciale (l'unicità di scopo) e

avente personalità giuridica (la forma societaria) e

la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti locali o da organismi di diritto pubblico, oppure la gestione è soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, dagli enti locali o dagli altri organismi di diritto pubblico».

Ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera *h*), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, l'Amministrazione non è tenuta a procedere a gara per gli appalti pubblici assegnati ad un organismo di diritto pubblico, in base ad un diritto di esclusiva di cui beneficia in virtù di disposizioni legislative, amministrative e regolamentari.

Il legislatore comunitario sembra si sia proposto di individuare, a livello normativo, la figura giuridica che possa meglio riflettere la natura di soggetto strettamente ed istituzionalmente integrato all'Amministrazione pubblica.

Nella gran parte delle direttive in materia di appalti pubblici è stato infatti previsto quale struttura istituzionalmente collegata con gli interessi delle Amministrazioni pubbliche – ed in grado di assolvere, in quanto tale, le funzioni che sono proprie delle amministrazioni cui compete l'aggiudicazione degli appalti – «l'organismo di diritto pubblico».

Sembra pertanto evidente come nella categoria di «organismo di diritto pubblico» il legislatore comunitario abbia voluto ricondurre tutte quelle strutture – anche con veste societaria – che, nel rispondere ai requisiti sopra descritti, possano soddisfare interessi di natura esclusivamente istituzionale, come tali sottratti ad ogni logica di mercato e quindi non incidenti sul regime di libera concorrenza tutelato dal Trattato CE.

In conclusione la configurazione di una Società quale organismo di diritto pubblico rappresenta esclusivamente una soluzione organizzatoria utilizzabile per lo svolgimento di attività istituzionalmente rilevanti, mediante il ricorso ad un'Amministrazione indiretta o ad un ente strumentale.

La strada da proseguire potrebbe essere quindi quella dell'attribuzione alla Amministrazione di significativi poteri di indirizzo e controllo nella Società.

A tal fine potrebbe prevedersi l'adozione di uno statuto che preveda:

1. la limitazione dell'oggetto sociale alle attività svolte a favore del Ministero;
2. la nomina da parte dell'Amministrazione finanziaria di alcuni componenti il Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale;
3. il diritto dell'Amministrazione di designare il Presidente;
4. le materie per le quali siano necessarie maggioranze qualificate;
5. l'obbligo della Società di reinvestire a favore della Amministrazione una percentuale degli utili conseguiti.

ALLEGATO 3

DOCUMENTO APPROVATO NELLA SEDUTA DEL 29 LUGLIO
1998 A CONCLUSIONE DEL PRIMO CICLO DI AUDIZIONI

1. *I rapporti tra SOGEI ed il Ministro delle finanze*
2. *Le audizioni parlamentari*
3. *L'informatica nella Pubblica amministrazione (tendenze evolutive)*
4. *Il nuovo ruolo della SOGEI (soluzioni ipotizzabili)*

PAGINA BIANCA

«1. I RAPPORTI TRA SOGEI ED IL MINISTERO DELLE FINANZE

Negli anni '70 il Ministero delle finanze, dopo il fallimento del “progetto ATENA”, comprese di aver bisogno non di un fornitore di tecnologie informatiche, ma di un *partner* in grado di assicurare – con riferimento alla riforma fiscale avviata nel 1972 – una adeguata e qualificata consulenza non solo tecnologica, ma anche professionale. A tal fine, nel 1976, venne promossa la costituzione di SOGEI.

Negli anni '80 il Sistema informativo del Ministero delle finanze è divenuto elemento indispensabile per la messa a punto delle manovre di politica fiscale e per l'attuazione di provvedimenti che coinvolgevano un numero sempre più esteso di contribuenti. In tale ottica il Ministero ha iniziato a considerare il Sistema quale strumento di governo essenziale per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Il sistema fiscale degli anni '90, ha attraversato una fase involutiva, in quanto è stato caratterizzato da una proliferazione di norme, che ha portato l'Amministrazione e conseguentemente la SOGEI ad agire sulla base delle “emergenze”, senza operare in un preciso quadro strategico di riferimento.

La riforma fiscale avviata con i decreti legislativi recentemente approvati in attuazione delle deleghe concesse al governo o con la finanziaria 1997, semplifica radicalmente il sistema tributario e si propone di dare soluzione, attraverso l'uso delle più moderne tecnologie, a quelle criticità che si ripercuotono pesantemente sugli adempimenti dei contribuenti.

L'Amministrazione, pertanto, oggi, sembra aver bisogno, più che in passato, di un *partner* in grado di supportare la trasformazione del Ministero delle finanze e rilanciare il ruolo del Sistema informativo che deve divenire strumento determinante del rinnovamento fiscale.

Il Sistema informativo e le tecnologie informatiche devono, infatti, svolgere un ruolo centrale nel processo di profonda riorganizzazione in atto nell'Amministrazione finanziaria – che deve diventare organismo di pianificazione, programmazione e controllo – fornendo adeguato supporto alla amministrazione sia con riferimento al “decentramento fiscale” che in relazione alla riprogettazione dell'organizzazione e delle procedure dell'Amministrazione.

2. LE AUDIZIONI PARLAMENTARI

In questo nuovo scenario ci si deve interrogare sul futuro ruolo della SOGEI. Se, infatti, il sistema fiscale, nella sua architettura portante, si evolve verso un nuovo modello, non più concentrato sull'Amministrazione centrale ma diffuso a livello territoriale, allora l'Amministrazione ha la necessità di individuare una struttura in grado di offrire una assi-

stenza verticale ed integrata alla soluzione dei propri problemi e di “riorientare” il sistema ponendo il contribuente, e non più il tributo, al centro dell’attenzione.

Per quanto concerne il problema relativo al futuro ruolo di SOGEI, nel corso delle audizioni parlamentari innanzi alla Commissione di vigilanza sull’anagrafe tributaria sono state formulate numerose ipotesi. Di seguito si riporta una breve sintesi di quelle maggiormente significative.

Nel corso della audizione del ministro delle finanze Visco, quest’ultimo ha auspicato l’individuazione di una soluzione che “solleciti... la componente di mercato ma non si abbandoni a queste tendenze, e quindi preservi un nucleo forte di indirizzo e di vigilanza”. A parere del Ministro delle finanze non sarebbero, infatti, efficaci né forme di acquisizione diretta da parte del Ministero, né ipotesi che prevedano la costituzione di una società a partecipazione pubblica che unifichi tutte le strutture informatiche della Pubblica amministrazione, in quanto non sembra possibile mediare da un centro unico di rilevanti dimensioni esigenze differenziate che comportano interventi rapidi e flessibili come quelli richiesti dall’amministrazione finanziaria in un momento, come quello attuale, caratterizzato da un notevole tasso di variabilità normativa ed organizzativa.

L’ipotesi di incorporare SOGEI all’interno della Pubblica amministrazione, a parere del ministro Visco, non sembra condivisibile in quanto si rischierebbe di far venire meno i vantaggi dell’autonomia operativa e di veder degradare le professionalità della struttura con conseguente lievitazione complessiva dei costi.

Il presidente dell’Autorità per l’informatica nella Pubblica amministrazione (AIPA), professor Guido Rey, nel corso dell’audizione presso la Commissione di vigilanza, non è entrato nel merito della problematica relativa al futuro ruolo della SOGEI. Il presidente Rey ha, invece, esaminato i rapporti che devono intercorrere tra Amministrazioni, AIPA ed operatori di mercato. A parere del presidente Rey, devono essere riconosciute all’Amministrazione le funzioni strategiche ed il compito e la responsabilità di selezionare i fornitori e di effettuare un bilancio preventivo di costi e benefici attesi. L’Amministrazione deve, infatti, essere dotata della professionalità indispensabile per elaborare le strategie ed esercitare le funzioni di indirizzo e controllo nonché per scegliere tra il “fare ed il comprare” e, una volta si sia optato per il “comprare”, se comprare il già fatto o farlo fare.

Per quanto concerne il sistema del Ministero delle finanze – a parere del presidente Rey – è importante che il decentramento fiscale sia portato avanti assicurando una visione unitaria dei contribuenti siano essi persone fisiche che giuridiche. È importante che si individuino i diversi ruoli degli attori coinvolti tenendo separati, almeno concettualmente, i realizzatori e che si elabori un piano strategico ed uno studio di fattibilità dal quale risultino le modalità ed i tempi di trasferimento delle applicazioni e delle informazioni, nelle singole amministrazioni, in modo da garantire un avvio rapido ed affidabile dei sistemi informativi periferici.

A parere del professor De Julio – ascoltato dalla Commissione nell'aprile scorso – qualunque sia la soluzione che Governo e Parlamento adotteranno, occorrerà dedicare molta attenzione alla struttura interna dell'amministrazione finanziaria deputata al governo strategico del processo. L'obiettivo dei processi di esternalizzazione già avviati è quello di portare ad una maggiore economia e flessibilità, favorendo una concentrazione dell'Amministrazione sul proprio "core business".

Il professor De Julio si è detto contrario alla incorporazione di SOGEI all'interno dell'Amministrazione, perché questo equivarrebbe a far degradare le professionalità e lievitare i costi.

Il professor De Julio propone, invece, di selezionare, all'interno di SOGEI, un nucleo strategico che possa consentire all'Amministrazione, di divenire capace di governare il processo.

Nel corso dell'audizione tenutasi in luglio, il Segretario generale delle finanze Giuseppe Roxas ha sostenuto che a seguito della Riforma del 1993, è stato "posto al centro dell'attenzione dell'Amministrazione finanziaria il contribuente e non più il tributo". In questi ultimi anni, inoltre, anche in virtù degli effetti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e della legge 31 dicembre 1996, n. 675, "il sistema informativo evolve verso la costruzione di un sostrato tecnologico che serve da base tanto all'Amministrazione come al contribuente".

Il nuovo Sistema tributario incentrato sul contribuente, comporta, inoltre, l'unificazione di svariate banche dati. D'altra parte il potere di accertamento viene decentrato a livello locale, che ha, pertanto, la possibilità di attingere direttamente i dati di proprio interesse. Va, infine, considerato che la realizzazione del progetto "fisco telematico" mira a consentire la correzione degli errori e la rilevazione delle irregolarità già nella fase di impostazione delle dichiarazioni.

Il Segretario generale delle finanze Giuseppe Roxas ha sostenuto, inoltre, che "l'Amministrazione sta diventando un organismo di pianificazione, programmazione e controllo come se si dovesse applicare il metodo di analisi costi benefici al sistema paese" e che, a suo avviso, i servizi informatici non possono non essere centralizzati, mentre l'utilizzazione dei dati deve obbedire a logiche di decentramento. Proprio con riferimento agli aspetti centralizzati, Roxas ha evidenziato di aver costituito presso il Segretariato generale un Gruppo di trenta persone incaricate del monitoraggio dei sistemi informatici e della realizzazione di un Osservatorio di mercati e tecnologie. Tale Gruppo – che opera in collegamento con l'AIPA – sta acquisendo il ruolo di "controllore" di SOGEI e degli altri operatori informatici che erogano servizi al Ministero.

A parere dell'Amministratore delegato di SOGEI, Gilberto Ricci – ascoltato dalla Commissione a luglio – il futuro assetto di SOGEI, dovrà tener conto della elevata complementarietà esistente tra Amministrazione e Concessionaria e del fatto che la riforma fiscale in atto prevede "un cambiamento radicale e non un miglioramento incrementale".

In particolare l'Amministrazione deve cambiare il modo di lavorare, il ruolo degli addetti, gli obiettivi, l'organizzazione e gli strumenti operativi.

L'Amministrazione, inoltre, deve – con il supporto di SOGEI – focalizzare l'attenzione più sull'attività di "intelligence" che sulle attività operative, più sui risultati che sulle procedure. Le nuove tecnologie devono, infine in detto contesto, avere un ruolo strategico nella "riprogettazione organizzativa" dell'Amministrazione finanziaria.

Il cambiamento di SOGEI deve, pertanto, consentire di liberare risorse sottraendole dai settori a minor valore aggiunto e concentrandole sui settori strategici e sulle attività di *customer care*. A tal fine SOGEI intende costituire filiali sul territorio per assistere meglio l'Amministrazione finanziaria e le sue articolazioni territoriali, gli enti locali ed il contribuente.

SOGEI auspica, infine, di ottenere mediante una stretta integrazione con l'Amministrazione il costante miglioramento delle proprie prestazioni – con conseguente riallineamento alle *Best practices* – e la progressiva attuazione del Piano strategico di evoluzione delle tecnologie, dei processi e dell'organizzazione.

Per quanto concerne il rapporto fra Concessionaria ed Amministrazione finanziaria, a parere di Ricci il problema è comune a molti Paesi dell'Unione europea e non costituisce una "anomalia del Sistema Italia". La SOGEI ha riempito "vuoti" dell'Amministrazione – che si è ritratta verso il disegno di "obiettivi strategici" – ma non è ipotizzabile "una compenetrazione delle funzioni che porti il Ministero ad assumere direttamente i costi sopportati dalla SOGEI".

In relazione al problema del rinnovo della concessione, infine, Ricci, ha solo auspicato la definizione di nuove regole contrattuali che associno la SOGEI ai risultati, "sburocratizzino" i rapporti contrattuali, diffondano la presenza di servizi informatici sul territorio e consentano l'acquisizione di beni e servizi in tempo reale. Tutto questo ferme restando le esigenze di monitoraggio continuo del Sistema informativo e del suo posizionamento tecnologico.

3. LA INFORMATICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE – TENDENZE EVOLUTIVE

La soluzione della problematica connessa al futuro ruolo della SOGEI va individuata, a nostro avviso, tenuto conto sia del processo di riforma della Pubblica amministrazione, sia della evoluzione in atto nel settore della informatica pubblica.

A livello istituzionale a seguito dell'attuazione delle deleghe previste dalle leggi "Bassanini" stiamo assistendo ad una profonda trasformazione delle Pubbliche amministrazioni sia in funzione del conferimento di proprie funzioni e compiti alle Regioni ed agli enti locali, sia in conseguenza dei processi di riforma che stanno interessando le Amministrazioni centrali medesime. Queste ultime sono attualmente impegnate nella semplificazione dei propri procedimenti Amministrativi e si preparano ad operare in un contesto che vedrà sempre più la focalizzazione delle Amministrazioni medesime sulle proprie attività istituzionali e la responsabilizzazione della Dirigenza pubblica su costi ed obiettivi dell'azione amministrativa.

In questo contesto, l'informatica può esercitare un ruolo trainante nei processi di ammodernamento della Pubblica amministrazione e può fornire un significativo supporto al "Sistema Paese" nel momento in cui si decentrano funzioni e competenze dallo Stato agli enti locali.

In quest'ottica va verificato se il Sistema di controlli e di bilanciamento dei poteri prefigurato a livello normativo ed organizzativo con riferimento al settore informatico sia idoneo a contemperare le esigenze degli attori pubblici e degli operatori privati e più in generale se la domanda pubblica stia stimolando le società del settore ad operare in una ottica che favorisca l'efficienza complessiva del Sistema Paese.

Il modello cui ci si dovrebbe ispirare – coerente con quello adottato in altri Paesi – dovrebbe prevedere una Amministrazione che ha, al suo interno, capacità di programmazione e di pianificazione e che si propone di orientare in maniera significativa la domanda pubblica ed una Autorità di settore che si concentra sulle funzioni di regolamentazione, indirizzo strategico e controllo dei risultati.

Tale modello prevede, pertanto, l'assunzione diretta, da parte dell'Amministrazione, della piena responsabilità sul conseguimento degli obiettivi e conseguentemente la totale autonomia, da parte dell'Amministrazione medesima, sulle scelte organizzative e procedurali.

A far da contraltare a tale assunzione di responsabilità da parte dell'Amministrazione, il Sistema dei controlli, che deve vedere quale principale attore l'AIPA in qualità di Autorità di settore con compiti di regolamentazione, dovrebbe configurare il controllo esercitato sulle attività delle Amministrazioni quale controllo di natura successiva, finalizzato a procedere, in relazione ai Sistemi ed alle infrastrutture di servizio realizzate, a verifiche sul conseguimento degli obiettivi anche in termini di costi benefici.

Un particolare approfondimento merita, a nostro avviso, la problematica relativa al nuovo ruolo dell'AIPA.

L'attribuzione all'AIPA del compito di esprimersi sulla congruità tecnico-economica degli schemi di contratto prefigurando un tipo di controllo preventivo sembra, infatti, aver snaturato il ruolo dell'AIPA, determinando effetti non del tutto positivi sulla dinamica della domanda pubblica. Tale considerazione sembra condivisa dallo stesso Presidente dell'AIPA allorché – nel corso della sopracitata audizione – ha sostenuto che "l'AIPA nella sua natura di Autorità imparziale non può assolvere ad una funzione strategica bensì a quella, peraltro provvisoria e di carattere eccezionale, di esprimere pareri, formulare consigli, ... sempre per conto della Pubblica amministrazione".

La previsione di un organo di congruità esterno che opera in via preventiva con modalità analoghe a quelle adottate un tempo dal Provveditorato Generale dello Stato ha, di fatto, deresponsabilizzato l'Amministrazione facendo assumere all'AIPA una configurazione propria più di una magistratura tecnico-contabile che di una vera Autorità.

In questo contesto abbiamo assistito, da un lato, all'appiattimento delle Amministrazioni che hanno rinunciato ad esercitare un ruolo propositivo, e, dall'altro, alla assunzione, da parte dell'AIPA, di comportamenti finalizzati a favorire una accentuata *price competition*, dando la

preferenza a procedure di selezione del contraente da aggiudicarsi al prezzo più basso e favorendo, solo raramente, il ricorso a procedure che stimolassero la capacità progettuale degli offerenti.

In conclusione si può sostenere che la riduzione complessiva della spesa per l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati non può più essere considerata quale obiettivo prioritario dell'AIPA. Sembra, invece, necessario individuare soluzioni normative ed organizzative che consentano all'Amministrazione di esercitare nuovamente una significativa azione propulsiva con riferimento alle attività di progettazione o pianificazione dei Sistemi ed all'AIPA di concentrarsi sulle attività di regolamentazione, di indirizzo strategico e di controllo dei risultati.

4. IL NUOVO RUOLO SOGEI - LE SOLUZIONI IPOTIZZABILI

In questi ultimi mesi stiamo assistendo al proliferare (si veda da ultimo il caso CONSIP) di soggetti che operano con modalità privatistiche ma che beneficiano dello *status* di "organismo di diritto pubblico" ai fini dell'affidamento diretto di commesse, con la conseguenza, da un lato, che vengono sottratte al mercato significative opportunità, dall'altro non si sono utilizzate e valorizzate le competenze maturate dagli operatori nazionali del settore. Si è realizzato, di fatto, un modello che in una ottica di puro *insourcing* non sembra fornire garanzie in termini di efficienza ed efficacia complessive delle realizzazioni informatiche.

Per quanto sopra, l'attribuzione ad una società a partecipazione pubblica della missione di unificare tutte le strutture informatiche della Pubblica amministrazione, non sembra percorribile:

da un lato, in quanto non sembra possibile mediare da un centro unico di rilevanti dimensioni esigenze differenziate che comportano interventi rapidi e flessibili come quelli richiesti dall'amministrazione finanziaria in un momento, come quello attuale, caratterizzato da un notevole tasso di variabilità normativa ed organizzativa;

dall'altro, in considerazione del fatto che, a medio termine, questa soluzione comporterebbe un degrado delle professionalità ed una lievitazione dei costi.

Per le considerazioni sopra esposte il Ministero delle finanze sembra aver necessità di individuare un unico *partner* in grado di fornire consulenza ed assistenza di alto livello qualitativo, assicurando nel contempo capacità di realizzazione e gestione di un Sistema sempre più complesso e integrato.

Non sembrano, inoltre, praticabili né opportune, soluzioni che diano vita a "spezzettamenti" degli affidamenti, aggiudicando, ad esempio, a più soggetti singole attività o fasi realizzative. Ciò in quanto l'Amministrazione, come detto, necessita di relazionarsi ad un unico soggetto che operi in diretta connessione ed in totale sintonia con il Ministero in questa fase caratterizzata da notevole variabilità organizzativa e normativa.

Tenuto conto del quadro generale di riferimento, il “profilo SOGEI” caratterizzato da una notevole integrazione tra attività di consulenza ed attività operative, sembra tuttora essere il più efficace.

Il problema consiste nella scelta della forma più idonea di individuazione del *partner*.

Da un punto di vista tecnico, le soluzioni ipotizzabili sembrano essere, in via di prima approssimazione, le seguenti:

l'individuazione – mediante procedura negoziata plurima in analogia con quanto avvenuto nel Regno Unito per sistemi di analoga complessità – di un soggetto da selezionare, tenuto conto della criticità del sistema, più sulla base dei requisiti “soggettivi” (esperienze pregresse nel settore delle Amministrazioni fiscali, fatturato nei confronti della Pubblica amministrazione, conoscenze in materia fiscale, possesso di certificazioni di qualità, capacità di assicurare riservatezza dei dati eccetera) che sulla base della mera economicità dei servizi proposti;

l'attribuzione alla Amministrazione di significativi poteri di indirizzo e controllo in SOGEI assicurando nel contempo la permanenza di SOGEI all'interno del Gruppo Telecom.

Questa soluzione consentirebbe di:

1. patrimonializzare il *know-how* e le esperienze pregresse detenute dalla SOGEI;
2. assicurare al Ministero – mediante la facoltà di designare propri rappresentanti negli organi di amministrazione e di controllo – piena visibilità sulle azioni intraprese dalla Concessionaria;
3. evitare – in virtù del collegamento con il Gruppo Telecom – forme di impoverimento tecnologico e la lievitazione dei costi di struttura.

A prescindere dalla soluzione tecnica individuata, la Concessionaria dovrà comunque occuparsi prioritariamente delle problematiche relative al “Fisco centrale”, operando a supporto dell'Amministrazione nelle materie che costituiscono il suo “core business”.

In relazione al cosiddetto “decentramento fiscale”, pertanto, la Concessionaria non dovrebbe erogare direttamente servizi agli enti locali, ma fornire – su richiesta di questi ultimi – esclusivamente supporto tecnico in modo da consentire che si sviluppi la più ampia concorrenza relativamente ai prodotti e servizi destinati a soddisfare le esigenze degli enti locali medesimi e del cittadino nella sua dimensione territoriale.

Va, altresì, evidenziato che è necessario che l'Amministrazione elabori i piani strategici degli interventi informatici del Ministero ed effettui il coordinamento e controllo dell'operato della Concessionaria.

A tal fine potrebbe ipotizzarsi che per l'attività di natura strategica e per quelle concernenti problematiche tipiche dell'Amministrazione finanziaria, l'Amministrazione acquisisca direttamente le risorse necessarie all'espletamento dei predetti compiti; avvalendosi invece di una

struttura tecnica che dovrebbe avere un ruolo “trasversale” di servizio nei confronti di tutta la Pubblica amministrazione per le attività di monitoraggio e per quelle connesse all’innovazione tecnologica.

Quest’ultima struttura troverebbe ideale collocazione in AIPA in coerenza con i compiti affidati alla predetta Autorità ai sensi del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39».