

## **7) PRINCIPALI ATTIVITA' DI SOGEI NEL BIENNIO 2006/2007**

### **7.1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO**

Nel periodo in esame l'attività di SOGEI si è svolta nel quadro di prescrizioni poste e indirizzi tracciati da una molteplicità di fonti di vario livello.

In disparte gli atti di programmazione e di indirizzo a carattere generale (DPEF 2007/2011; linee-guida del MEF e convenzioni tra lo stesso e le Agenzie per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale nel triennio 2007/2009; linee-guida per l'innovazione tecnologica nella P.A. del Ministro per le riforme e l'innovazione nella P.A. del luglio 2006; linee strategiche per i Piani informatici 2007/2009 della P.A.) e le disposizioni delle annuali leggi finanziarie e di altri provvedimenti normativi in corso di anno (D.Lvo n. 82/2005, D.L. n. 223/2006), le une e gli altri concernenti la politica fiscale nazionale o la gestione delle società in mano pubblica, indirizzi e vincoli specifici per SOGEI sono derivati da documenti quali:

- le linee strategiche di natura tecnologica ed in materia di sicurezza del Sistema informativo della fiscalità (del Dipartimento delle politiche fiscali, marzo 2006 e marzo 2008);
- i Piani triennali del MEF e delle sue Agenzie e strutture organizzative;
- le linee-guida del MEF - DPF per la predisposizione del Piano triennale SOGEI 2007/2008;
- i due Piani triennali della Società, 2006/2008 (deliberato dal C.d.A. il 20 marzo 2006) e 2007/2009 (deliberato il 13 dicembre 2006);
- infine, il Contratto di servizi quadro 2006/2011 ed i conseguenti Contratti esecutivi, Piani di contratto e progetti pluriennali stipulati con le Agenzie fiscali e le altre strutture organizzative del MEF.

Sulle più importanti novità introdotte dal contratto di servizi quadro si rinvia a quanto illustrato nella precedente relazione; in questa sede si espongono i dati essenziali dei due Piani triennali.

Il Piano 2006/2008 prevedeva la seguente dinamica:

(valori espressi in milioni di euro)

	2006	2007		2008	
			variaz. % su 06		variaz. % su 07
- Valori della produzione	360,2	365,3	1,4	369,5	1,1
- Costi materie e servizi	184,3	187,2	2,6	189,9	1,4
- Costo del lavoro	100,1	102,8	2,7	104,5	1,7
- Margine operativo lordo	75,8	75,3	- 0,7	75,1	- 0,3
- Risultato operativo	34,8	33,5	- 3,7	33,4	- 0,3
- Utile dell'esercizio	18,5	18,1	- 2,2	18,1	-
- Investimenti	48,5	34,8	- 28,2	36,5	4,9

A sua volta, il Piano 2007/2009 si è proposto di "valorizzare gli obiettivi produttivi suddivisi tra le principali direttrici strategiche di sviluppo ..... nell'ottica di massimizzare gli obiettivi propri dell'Amministrazione finanziaria, nonché di intensificare la propria azione propositiva verso nuove opportunità di sviluppo"; basandosi sulla esecuzione degli impegni operativi previsti dal nuovo contratto di servizi quadro e dai relativi contratti esecutivi, prevede "un incremento significativo delle attività produttive ..... che compensa ampiamente le riduzioni di prezzo previste dalle nuove regole contrattuali che rimodulano anno per anno alcuni corrispettivi" e ne stabiliscono per il 2009 il riesame della congruità complessiva.

La sintesi del piano economico 2007/2009, rappresentata nella tabella che segue, mostra: ricavi in ascesa, nonostante la riduzione dei corrispettivi; costi per materie e servizi in tendenziale riduzione quale effetto dell'azione di efficientamento correlata al ridisegno dei processi di approvvigionamento ed al contenimento del ricorso all'esternalizzazione produttiva; un incremento del costo del lavoro, collegata al piano di sviluppo dell'organico; un MOL che si attesta nell'ordine del 20 - 21% circa del valore della produzione; utili decrescenti, per venire incontro alle esigenze del cliente - azionista, ma comunque considerati in grado di supportare gli impegni operativi della Società; un livello di investimenti dimensionato agli obiettivi industriali contrattualizzati o in corso di contrattualizzazione, nonché alle esigenze delle attività di ricerca e sviluppo (circa 6,5 milioni di euro nel triennio).

(valori espressi in milioni di euro)

	2007	2008		2009	
			variaz. % su 07		variaz. % su 08
- Valori della produzione	350,0	360,0	2,9	362,0	0,6
- Costi materie e servizi	172,4	169,7	-1,6	168,1	-0,9
- Costo del lavoro	107,1	113,7	6,2	116,2	2,2
- Margine operativo lordo	70,5	76,6	8,7	77,7	1,4
- Risultato operativo	32,4	27,9	-13,9	22,5	-19,3
- Utile dell'esercizio	12,2	10,1	-17,2	5,3	-47,5
- Investimenti *	156,3	49,7	-68,2	41,1	-17,3
- Risorse umane:					
- anni/persona interni	1.693	1.749	3,3	1.771	1,3
- anni/persona esterni	715	680	-4,9	665	-2,2

\* Il dato del 2007 è "fuori norma", in quanto comprensivo dell'investimento (di 94,5 milioni di euro) per l'acquisto dell'immobile in cui è allocata la sede sociale.

I bilanci consuntivi dei due esercizi 2006 e 2007 presentano scostamenti abbastanza rilevanti nei confronti delle previsioni dei Piani, come evidenzia la Tabella che segue:

(valori in milioni di euro)

	2006		2007		
	Valori di consuntivo	Scostamento % su piano 2006/08	Valori di consuntivo	Scostamento % su piano 2006/08	Scostamento % su piano 2007/09
- Valore della produzione	316,5	-12,1	331,8	-9,2	-5,2
- Costo di materie e servizi	151,8	-17,6	149,0	-20,4	-13,6
- Costo del lavoro	98,5	-1,6	109,8	6,8	2,5
- Margine operativo lordo	66,2	-12,7	73,1	-2,9	3,7
- Risultato operativo	32,6	-6,3	37,5	11,9	15,7
- Utile netto	18,7	1,1	9,1	-49,7	-25,4
- Investimenti	20,6	-57,5	61,2 *	75,9	-0,9

\* Al netto dell'investimento immobiliare.

In sintesi, può osservarsi:

- che le previsioni del Piano 2007/09 trovano, complessivamente, più ravvicinato riscontro con i risultati di bilancio, a testimonianza di un miglioramento dell'attività programmatoria della Società;
- che gli scostamenti relativi al valore della produzione ed ai costi dipendono in gran parte da significative variazioni sopravvenute in talune politiche aziendali (riduzione dei corrispettivi, efficientamento della organizzazione, riduzione delle esternalizzazioni ed incremento degli organici);
- che gli scostamenti positivi di MOL e risultato operativo, verificatisi nel 2007, sono l'effetto di una riduzione dei costi – rispetto alle previsioni – superiore a quella del fatturato;
- che il forte differenziale di segno positivo nelle spese per investimenti contribuisce a spiegare il calo dell'utile di esercizio.

## **7.2. L'ATTIVITA' CONTRATTUALE PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI**

Molto intensa è l'attività contrattuale posta in essere da SOGEI per l'acquisizione dei beni e servizi necessari per il proprio funzionamento e per il perseguimento dello scopo sociale e parte rilevante del bilancio è impegnata per tali acquisizioni: circa 150 milioni di euro l'anno nel 2006 e nel 2007, pari al 47% del totale dei costi ed oneri di ciascun esercizio.

La natura, riconosciuta a SOGEI (v. parere del Consiglio di Stato n. 525/2003), di "organismo di diritto pubblico" e di "amministrazione aggiudicatrice" comporta che la stessa, nell'acquisizione di beni e servizi effettuata sia per conto proprio che per conto delle Strutture organizzative dell'Amministrazione finanziaria, debba conformarsi alla normativa comunitaria e nazionale in materia (ora racchiusa nel decreto legislativo n. 163/2006, c.d. "codice dei contratti pubblici"). Nei due contratti di servizi quadro sin qui stipulati con il Dipartimento per le politiche fiscali (DPF) tale obbligo è espressamente richiamato; e altrettanto è stato previsto nel Codice etico approvato dal C.d.A. di SOGEI.

Premessi tali elementi di contesto, va ora riferito che, con nota del 19 giugno 2006, il DPF invitò la SOGEI "a fornire ..... una dettagliata informativa sull'attività di acquisizione posta in essere nel periodo gennaio-giugno 2006, con separata evidenza dei contratti sopra e sotto soglia comunitaria conclusi con la procedura aperta, ristretta e negoziata", rendendo altresì note, con riferimento a quest'ultima procedura "le ragioni che avevano impedito l'osservanza della regola generale in materia di scelta del contraente".

Da un prima risposta della Società (nota del 30 giugno 2006, a firma dell'A.D. *pro-tempore*), nella quale peraltro si assicurava l'avvenuto "rispetto delle vigenti normative europee e nazionali in tema di forniture pubbliche", emergeva che nel periodo considerato erano stati stipulati, o erano in corso di stipula, 681 contratti (per un valore di circa 111 milioni di euro), dei quali: 350, di importo unitario inferiore ad euro 20.000 (valore complessivo di circa 2 milioni di euro); 36, da affidare/affidati con gara europea (valore complessivo di circa 67 milioni di euro); 295, di importo unitario superiore a 20.000 euro (valore complessivo di circa 42 milioni di euro), affidati senza ricorso a procedure di gara.

Questi ultimi rappresentavano, quindi, il 43% del numero complessivo dei contratti ed il 38% del loro valore; di essi, 15 erano di importo superiore alla soglia comunitaria (di 200.000 euro) per un valore totale di 19,5 milioni di euro.

A giustificazione del ricorso alla procedura negoziata la Società adduceva quale motivo, di volta in volta: l'urgenza, l'unicità o la particolare specializzazione del fornitore, la prosecuzione del servizio, la necessità di avvalersi di fornitori muniti del NOS (Nulla Osta di Sicurezza).

DPF, sulla base di una dettagliata analisi dei dati forniti dalla Società, evidenziava (nota del 12 luglio 2006) l'elevato numero dei contratti (stipulati o in via di definizione), l'anomala frammentazione degli stessi su un gran numero di operatori, l'eccessivo ricorso ad affidamenti diretti, con motivazioni che sembravano non corrispondere al principio del ricorso preferenziale al confronto concorrenziale previsto dalla normativa. Concludeva, pertanto, il Dipartimento sollecitando la Società ad avviare *"un'approfondita analisi interna dei processi di acquisizione per verificare se una tale frammentazione rappresenti il punto ottimale di equilibrio dell'efficacia, efficienza ed economicità ricercata o se sia altresì possibile operare diversamente selezionando ed integrando maggiormente tecnologie e sistemi .... affinché non venga meno il ruolo di integratore di sistemi ..... e di partner tecnologico ..... che sono tra i motivi fondanti del rapporto strumentale instaurato tra l'Amministrazione e la Società stessa"*.

A seguito di tale invito, i vertici aziendali, di cui nel frattempo era avvenuto il rinnovo, ritenevano di procedere ad una più ampia analisi, avente quale obiettivo il miglioramento della gestione operativa del processo di acquisto ed in particolare delle modalità di selezione dei fornitori e di gestione dei relativi contratti: il monitoraggio è stato, infatti, esteso al periodo gennaio 2004 / giugno 2006 ed ha riguardato circa 5.700 contratti, per 565 milioni di euro di spesa, e 1.600 fornitori.

A conclusione dell'indagine, in un documento presentato al Consiglio di amministrazione del 13 dicembre 2006, venivano evidenziate alcune *"criticità gestionali"*: una elevata frammentazione dei contratti (nel 90% dei casi un importo medio inferiore ai 200.000 euro), un gran numero di fornitori di piccole dimensioni (circa 1.500), un basso ricorso alla modalità di acquisto "gara comunitaria" (non più del 15% della spesa complessiva), l'utilizzo di procedure negoziate per la stipula di contratti di importo inizialmente inferiore alla soglia comunitaria, superata poi spesso per effetto di ripetute estensioni del rapporto contrattuale. Tali criticità venivano ricondotte sia all'assenza di un processo di pianificazione strategica e di programmazione operativa degli acquisti, sia a modalità poco efficaci di selezione dei fornitori, con conseguenze negative sui carichi di lavoro amministrativo, sul monitoraggio della qualità del servizio e della *performance* gestionale dei fornitori, sull'accesso a potenziali economie di scala.

Venivano inoltre segnalati alcuni "punti di attenzione", legati alle caratteristiche del fornitore e alle modalità di gestione del rapporto di fornitura. Fra le principali: la dipendenza economico-finanziaria dei fornitori da SOGEI, la presenza nel parco fornitori di aziende con partecipazioni azionarie incrociate, il ricorso a procedure di affidamento diretto su categorie di beni e servizi fungibili, la irreperibilità - totale o parziale - di documenti a supporto delle procedure di affidamento diretto.

I risultati della "due diligence" così svolta venivano portati all'attenzione dell'azionista (MEF - DPF) e, da questi, sia alle Strutture organizzative dell'Amministrazione, con il richiamo ad *"effettuare attività di controllo e di valutazione sull'esatto adempimento da parte della SOGEI di tutto quanto contrattualmente stabilito, incluso il rispetto delle norme sulla concorrenza, tese al miglioramento dei servizi ed al contenimento dei costi"*, sia all'Organismo di vigilanza ed al Collegio sindacale della Società (nota del 28 marzo 2007), con l'invito *"a fornire ogni utile elemento istruttorio" sulle "irregolarità" come sopra evidenziate"*.

Mentre da parte delle Strutture è stato, in sintesi, chiarito che l'attività di controllo sull'esatto adempimento degli obblighi contrattuali di SOGEI non aveva riguardato la verifica del rispetto delle norme sulla concorrenza, l'Organismo di vigilanza ha precisato di essere pervenuto, a seguito delle verifiche di competenza svolte nel corso del 2006, a conclusioni convergenti con quelle della "due diligence".

A sua volta, il Collegio sindacale, al termine di una lunga ed approfondita attività di verifica, compiuta su un campione significativo di contratti, con verbale del 26 luglio 2007, ha rassegnato le proprie conclusioni sulla questione, precisando di aver *"ritenuto opportuno effettuare un esame dei documenti oggetto delle due diligence (anche) al fine di accertare se alle criticità extrapolate nell'analisi fossero riconducibili atti o comportamenti non conformi alla legge"*: in sostanza, se si potessero configurare vere e proprie "irregolarità", secondo il termine usato dal MEF-DPF. Tale eventualità è stata esclusa dal Collegio, che ha concordato con la *ratio* della *due diligence* *"circa la sussistenza di talune criticità nella gestione societaria degli approvvigionamenti di beni e servizi: criticità che hanno prodotto l'effetto tipico e naturale di indurre gli amministratori ad elaborare una nuova strategia e un nuovo modello di gestione dell'intero settore contrattuale"*.

Sul problema delle presunte "irregolarità" è però tornato il DPF con nota del 27 luglio 2007, invitando l'Amministratore delegato di SOGEI, *"a verificare, sulla base delle proprie informazioni, il possibile impatto economico derivante dalle predette modalità operative della Società, anche al fine di poter eventualmente più"*

*compiutamente rappresentare la tematica alla competente Procura regionale della Corte dei conti".*

Nella sua risposta (del 3 agosto 2007) l'Amministratore ha confermato come la *due diligence* avesse evidenziato alcune criticità nelle procedure d'acquisto; ma ha precisato che l'eventuale "*impatto economico*" delle modalità operative emerse dall'analisi svolta "*dovrebbe avere quale necessario presupposto l'accertamento di una condotta ritenuta contraria alla vigente normativa, nonché la verifica dell'esistenza di un danno erariale, che, nell'ambito di detta analisi, non sono stati, né potevano essere, oggetto di valutazione*".

Come già ricordato, scopo essenziale della "*due diligence*", per la Società, era quello di identificare gli interventi di miglioramento nella gestione operativa del processo di approvvigionamento, vale a dire: aggregazione dei fabbisogni per più accurate pianificazione della domanda e monitoraggio della spesa; rotazione dei fornitori (specie per gli acquisiti "sotto-soglia") e valorizzazione del ruolo di SOGEI nei loro confronti; rafforzamento delle procedure di accesso al mercato in termini di trasparenza e competitività; omogeneizzazione delle condizioni contrattuali.

Per l'attuazione di tali obiettivi, nel corso del 2007 è stato messo a punto un complesso di regolamenti e procedure che definiscono le modalità operative da seguire per gli approvvigionamenti nel rispetto della normativa vigente. Si tratta, in particolare: del "Regolamento acquisti", che recepisce a livello aziendale vincoli e procedure di legge; del "Processo di acquisizione lavori, beni e servizi", che definisce ruoli, responsabilità e flussi operativi che coinvolgono le varie strutture aziendali; della istituzione dell'"elenco operatori economici" (albo fornitori), con modalità di abilitazione *on-line* da parte del mercato; della "Procedura di ciclo passivo", che definisce regole e responsabilità con riferimento alle varie fasi del processo di approvvigionamento.

Nella riunione del C.d.A. del 12 luglio 2007 sono stati presentati i dati relativi ai primi effetti prodotti dagli interventi in via di svolgimento, concernenti un montante di spesa (ordinata) di circa 130 milioni di euro per il periodo gennaio-maggio 2007, pari a circa il 60% del budget di spesa previsto per l'anno. Secondo tale analisi, rispetto al 2005:

- si è ridotta la frammentazione del portafoglio fornitori per beni e servizi e per esternalizzazioni, con una previsione - a fine anno - di una diminuzione di oltre il 30%;



- si è ridotta altresì la frammentazione dei contratti di importo inferiore ai 200.000 euro: dal 90% all'80% (per l'acquisizione di beni e servizi) e attorno al 50% (per le esternalizzazioni), con previsione – a fine anno – di una riduzione da circa 2.000 a circa 800/1000 contratti;
- è cresciuta l'incidenza della spesa per contratti aggiudicati a seguito di gara pubblica, passata dal 15% ad un valore medio di circa il 40%, che sale al 70% per quanto concerne le esternalizzazioni; l'ancora elevato ricorso a trattative dirette, soprattutto per l'acquisizione di beni e servizi, viene giustificato con la circostanza che circa il 65% dei contratti "soprasoglia" stipulati tramite trattativa diretta riguarda l'acquisto, il noleggio e la manutenzione delle licenze *software*.

A richiesta del Magistrato delegato al controllo, la Società ha fornito (nel settembre 2008) un documento, da cui risulta che nel 2007:

- il numero di fornitori di servizi di esternalizzazione e di beni, lavori e servizi è stato di 828;
- i contratti, inferiori a 200.000 euro, sono stati in numero di 32 su 54 (59,2%) per le esternalizzazioni ed in numero di 1.715 su 1.804 (95%) per quelli di forniture di beni, lavori e servizi;
- l'incidenza della spesa per contratti aggiudicati a seguito di gara pubblica è stata di circa l'82% per le esternalizzazioni (32,7 milioni di euro su 40 milioni) e di circa il 38% per i contratti di fornitura di beni, lavori e servizi (53,6 milioni di euro su 139,2 milioni).

A riguardo delle problematiche trattate nel presente paragrafo, la Corte deve rilevare, alla luce dei risultati della *due diligence* condotta dalla stessa SOGEI, che la gestione del sistema contrattuale, nel periodo considerato (2004 – giugno 2006), presenta indubbiamente molteplici criticità e mostra talora insufficiente adeguamento, sostanziale se non formale, alle normative nazionale e comunitaria in materia ed ai principi di trasparenza delle procedure e di tutela della concorrenza fra tutti gli operatori del mercato, cui tali normative sono informate.

E' ben vero che, nel periodo in questione, dapprima la vicina scadenza del contratto-quadro e, poi, l'avvio del nuovo hanno reso problematica la stipula di contratti di lunga durata ovvero hanno indotto la Società a consentire rinnovi temporanei; tuttavia dall'analisi svolta sembra comunque emergere una strategia di rapporti contrattuali incapace di garantire sistematicamente la più elevata convenienza economica, e insieme la migliore scelta tecnica, nell'acquisizione di beni e servizi.

La Corte, pertanto, valuta positivamente le iniziative avviate nel 2007 dalla Società, mirate ad una razionalizzazione nelle modalità di acquisizione dei servizi e ad una più stringente definizione di procedure e competenze, e raccomanda che le stesse vengano completate e, ove occorra, implementate con le rettifiche ed integrazioni che l'esperienza suggerirà.

Sempre in tema di acquisto di beni e servizi, occorre far cenno al rapporto di SOGEI con il sistema delle convenzioni CONSIP.

Com'è noto, la legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 449) ha disposto, per le amministrazioni statali centrali e periferiche, l'obbligo, e non più la facoltà, di utilizzare le convenzioni-quadro stipulate dalla CONSIP per approvvigionarsi dei beni e servizi individuati con decreto del MEF (da questi emanato il 1° marzo 2007); per le restanti amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1 del D.Lvo n. 165/2001, è inoltre prevista la possibilità, alternativamente, di ricorrere anch'esse a dette convenzioni ovvero di utilizzarne i parametri di prezzo - qualità come limite massimo per la stipulazione dei contratti.

Alla luce della richiamata normativa, la Società ha correttamente ritenuto (v. verbale C.d.A. del 27 marzo 2007) che l'obbligo dalla medesima previsto non riguardi gli acquisti effettuati da SOGEI in nome e per conto proprio, mentre per quanto concerne gli acquisti effettuati per conto delle Strutture organizzative dell'Amministrazione finanziaria, su richiesta avanzata dalle medesime nell'ambito degli intercorrenti rapporti contrattuali, "il regime di obbligatorietà o di facoltatività di adesione alle convenzioni CONSIP applicabile a SOGEI sia connesso, per osmosi, al regime applicabile ai soggetti" richiedenti e pertanto: obbligatorietà per DPF e AAMS, facoltatività o utilizzo dei parametri CONSIP per le Agenzie fiscali.

Sulla questione il Collegio sindacale ha richiesto (verbale della riunione del 5 ottobre 2007), agli uffici della Società, una nota di raffronto atta a fornire evidenza del rispetto dei parametri di *benchmark* nelle acquisizioni effettuate per conto delle Agenzie fiscali.

Con nota degli uffici, trasmessa al Collegio nel dicembre 2007, è stato precisato che le tre procedure ad evidenza pubblica svolte nel 2007, per l'acquisto di beni rientranti tra le categorie merceologiche previste dal decreto ministeriale, si sono concluse a prezzi comparabili, o inferiori, a quelli del *benchmark* e, comunque, con ribassi del 23,5%, del 25% e del 30% rispetto alla base d'asta congruita dal CNIPA.

Va, infine, ricordato che la legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), all'art. 3, comma 15, ha disposto che le società, come SOGEI, controllate da Amministrazioni pubbliche statali *"adottano, per la fornitura di beni e servizi, parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli messi a disposizione delle pubbliche Amministrazioni delle CONSIP Spa, motivando espressamente le ragioni dell'eventuale scostamento da tali parametri, con particolare riguardo ai casi in cui la società stesse siano soggette alla normativa comunitaria sugli appalti pubblici."*

### **7.3. LA GESTIONE DELLA SICUREZZA DELLE INFORMAZIONI E LA TUTELA DEI DATI PERSONALI.**

Il patrimonio informativo della fiscalità è l'*assetto* strategico che SOGEI gestisce per conto del Ministero dell'economia e delle finanze. Il tema della sicurezza delle informazioni riveste, quindi, la massima importanza sia per la riservatezza e la sensibilità dei dati trattati che per le dimensioni del patrimonio informativo gestito e rappresenta, pertanto, una esigenza imprescindibile, da coniugare con le opportunità ed i vincoli derivanti dalla normativa (D.Lvo n. 82/2005 – codice dell'amministrazione digitale; direttiva governativa del 16 gennaio 2002 sulla sicurezza informatica; D.Lvo n. 196/2003 sulla *privacy*; legge n. 547/1993 – *computer crime*), dalle clausole del contratto di servizi quadro (che sancisce la responsabilità di SOGEI in tema di sicurezza e richiede la stesura di un documento programmatico ed una relazione sugli interventi attuati, nonché il costante monitoraggio delle politiche e delle misure di sicurezza), dal ricorso alle tecnologie dell'I.C.T. e dalla complessità dei sistemi informativi gestiti.

In tale materia, obiettivo della Società è attuare un Sistema di gestione per la Sicurezza delle Informazioni (SGSI) in linea con lo *standard* comunitario ISO 27001, che garantisca la protezione delle informazioni in termini di: riservatezza (accessibilità ai dati solo da parte di soggetti autorizzati), integrità (salvaguardia dell'accuratezza e completezza dei dati), disponibilità (dei dati ad ogni richiesta autorizzata); e ciò, mediante principalmente: la definizione delle politiche generali di sicurezza e di specifici ruoli e responsabilità, la catalogazione e classificazione dei beni informativi ed infrastrutturali, la gestione della sicurezza fisica ed ambientale, la gestione della sicurezza nelle elaborazioni e nelle comunicazioni, il controllo degli accessi logici, la gestione degli eventi di sicurezza, la verifica degli aspetti legali e normativi e l'*audit* di sicurezza.

A proposito della gestione della sicurezza fisica e ambientale, si ritiene necessario che venga sciolto il nodo circa l'applicabilità anche a SOGEI dell'art. 17 D.Lg.vo 163/06, e cioè la possibilità che i contratti, aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture relativi alle attività di manutenzione, conduzione e sviluppo del sistema informativo (in particolare, quelle che riguardano i locali del CED), siano eseguiti in deroga alle disposizioni che esigono la pubblicità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici; e ciò, in ragione dell'esigenza di protezione di interessi essenziali della sicurezza dello Stato.

Poiché la formulazione della normativa vigente, ad avviso della Corte, lascia ampi margini di dubbio al riguardo, sarebbe opportuno un intervento che, a livello legislativo, chiarisca se SOGEI possa avvalersi, entro quali limiti e secondo quali procedure, della menzionata facoltà di deroga.

Nel corso del biennio 2005/2006, sono state svolte una serie di attività propedeutiche che hanno consentito, negli anni 2007/2008, l'attuazione della organizzazione del SGSI, con l'emanazione di *policy* e procedure operative, di linee-guida per la stesura di accordi di servizio tra i gestori ed il responsabile operativo del Sistema, di linee-guida per la definizione e realizzazione del sistema di monitoraggio.

I criteri di protezione e le relative misure organizzative vengono applicati e monitorati nella gestione delle autorizzazioni all'accesso dei servizi in rete, nel supporto per la tutela della *privacy*, nella progettazione, sviluppo e monitoraggio delle infrastrutture.

Il SGSI definito da SOGEI è stato applicato anche a taluni servizi dell'Agenzia delle dogane (il "Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo" - SAISA) e dell'Agenzia delle entrate (il "Servizio telematico delle entrate" e l'"Anagrafe dei rapporti"), che hanno così ottenuto la certificazione ISO 27001. Ulteriori applicazioni del genere sono previste nel prossimo futuro.

Uno degli aspetti più importanti e delicati del sistema di gestione della sicurezza delle informazioni in SOGEI è quello della tutela dei dati personali dei contribuenti.

La materia della protezione dei dati personali è attualmente disciplinata, in via generale, dal T.U. 30 giugno 2003 n. 196, che individua - fra le figure soggettive coinvolte, cui sono attribuiti diritti e doveri ben precisi -: il "Titolare", che è la persona fisica/giuridica alla quale competono le decisioni per ciò che riguarda il trattamento dei dati; il "Responsabile", che è la persona fisica/giuridica preposta dal Titolare al trattamento; l'"Incaricato", che è la persona fisica che compie le operazioni di trattamento su autorizzazione del Titolare o del Responsabile. Tutti costoro debbono: essere formalmente autorizzati al trattamento dei dati; avere compiti, ruoli e profili di autorizzazione precisamente definiti; garantire la riservatezza e la sicurezza richieste; garantire la pertinenza e la non eccedenza dei dati trattati rispetto alle necessità.

SOGEI, che svolge la funzione di Titolare per il trattamento dei dati di propria competenza (relativi ai dipendenti, ai visitatori, ai fornitori, ecc.), svolge invece la funzione di Responsabile esterno del trattamento dei dati personali che le diverse Strutture organizzative dell'Amministrazione finanziaria - in quanto Titolari - hanno

affidato, con specifiche lettere di designazione, alla Società, la quale a sua volta ha conferito la delega ad operare all'Amministratore delegato/Direttore generale. In tale ruolo, SOGEI opera sulla base delle direttive impartite dalle Strutture organizzative, garantendo che i trattamenti gestiti siano effettuati in conformità alle prescrizioni della legge; restano a carico dei Titolari i compiti relativi alla gestione dei diritti degli interessati (le informative e il consenso), nonché alla predisposizione dei Documenti Programmatici sulla Sicurezza.

Recenti vicende, ampiamente riportate da organi di stampa e *media*, hanno fatto emergere il problema della effettiva adeguatezza dell'attuale sistema di protezione dei dati personali dei contribuenti, specie per quanto concerne le misure di sicurezza relative agli accessi da parte di enti, pubblici e privati, esterni alla Amministrazione finanziaria; e hanno indotto ad intervenire il "Garante per la protezione dei dati personali", che ha svolto a tale riguardo una accurata indagine dalla quale è risultato, fra l'altro:

- che i sistemi di collegamento all'anagrafe tributaria (Siatel, Puntofisco, Entratel, web service, ecc.) sono utilizzati da circa 13.000 soggetti esterni all'A.F. (comuni, province, regioni, università, ASL, consorzi di bonifica, enti previdenziali, tribunali, camere di commercio, società private come Telecom ed Enel) con un numero accertato di utenti abilitati di circa 78.000, ma con un numero reale, di utenti al momento sconosciuti, di gran lunga superiore;
- che alcune convenzioni stipulate per l'accesso all'anagrafe tributaria non definiscono chiaramente le finalità per cui gli accessi vengono autorizzati;
- che gli operatori che effettuano gli accessi non hanno l'onere (o la possibilità) di registrare, anche al fine di successivi controlli, le ragioni a supporto delle interrogazioni eseguite.

Dall'indagine del Garante non sembrano, comunque, emergere responsabilità a carico di SOGEI per accessi indebiti attraverso l'utilizzo di credenziali di accreditamento regolarmente autorizzate a soggetti abilitati.

Il problema era già stato affrontato in una riunione del Collegio sindacale (del 25 maggio 2006), in occasione della quale il responsabile della funzione *internal auditing* della Società aveva escluso che i fornitori, cui la stessa affida lo sviluppo del *software*, abbiano la possibilità di accedere ai dati sensibili riguardanti il singolo contribuente, dal momento che il sistema prevede in automatico – per tale categoria di utenti – la generazione di un mascheramento dei dati; ed aveva inoltre chiarito che, nel caso di accessi impropri, la responsabilità ricade sul Titolare e che SOGEI deve solo

garantire che l'accesso all'anagrafe avvenga sulla base delle credenziali (identificazione e autenticazione) e dei profili di abilitazione fornitigli dall'A.F., non avendo la possibilità di rilevare l'anomalia ma essendo in grado di identificare – per singolo utente/postazione di lavoro – la cronologia degli accessi/ricieste di informazioni sulla posizione fiscale di un determinato contribuente.

Il Garante ha anche potuto verificare che tutti i *file* relativi alle transazioni effettuate nell'anagrafe tributaria sono conservati a tempo indeterminato da SOGEI e che la Società, di propria iniziativa, al fine di monitorare anomalie e funzionalità del sistema, ha talvolta eseguito rilievi quantitativi sulle transazioni effettuate, provvedendo a segnalare all'Agenzia delle entrate le attività difformi riscontrate.

Ad ogni modo il Garante, nella delibera adottata il 18 settembre 2008 a conclusione dell'indagine svolta, ha dettato una serie di prescrizioni all'Agenzia delle entrate, con particolare riferimento alle attività dei soggetti esterni che accedono all'anagrafe tributaria, fra le quali l'obbligo di "*predisporre idonee e concrete procedure di audit anche periodiche sugli enti esterni e anche sull'attività svolta da SOGEI*".

La Corte, dal canto suo, raccomanda alla Società di adottare anch'essa al più presto le misure e gli accorgimenti che, nell'ambito delle proprie competenze e delle connesse responsabilità, possano contribuire a rimediare alle carenze riscontrate e, quindi, ad evitare indebiti accessi ai dati dell'anagrafe tributaria ed un uso illecito dei medesimi.

Sempre in tema, occorre far cenno della vicenda relativa alla pubblicazione (il 29 aprile 2008), sul sito dell'Agenzia delle entrate, degli elenchi dei contribuenti che avevano presentato la dichiarazione dei redditi per l'anno 2005; ciò ha dato luogo all'intervento del Garante, che ha dapprima (30 aprile) invitato l'Agenzia a sospendere la diffusione dei dati su Internet, quindi (6 maggio) con proprio provvedimento ha rilevato che tale modalità di diffusione si pone in contrasto con le normative in materia ed ha conseguentemente inibito all'Agenzia di diffondere ulteriormente in Internet sia detti elenchi che quelli concernenti periodi di imposta successivi al 2005, in carenza di idonea base normativa e della preventiva consultazione del Garante. Nel corso del mese di maggio si attivavano anche diverse Procure della Repubblica, mentre una richiesta di risarcimento di danni veniva avanzata, da parte di alcuni contribuenti, nei confronti dell'Agenzia e di SOGEI.

A seguito di tali ultimi sviluppi, la questione veniva portata all'attenzione dell'Organismo di vigilanza e del Collegio sindacale e, in tali sedi, i reponsabili della Società precisavano:

- a fine 2007 l'Agencia delle entrate chiedeva a SOGEI informazioni sulla fattibilità della pubblicazione, sul sito *web* della stessa Agencia, degli elenchi dei contribuenti per l'anno di imposta 2005, che del resto rappresentava uno degli obiettivi di Piano Tecnico 2008;
- SOGEI rispondeva con una nota di carattere tecnico, ma contestualmente sollevava perplessità sugli aspetti normativi collegati alla gestione di dati personali e sul conseguente impatto sulle soluzioni tecniche da adottare;
- l' Agencia confermava, tuttavia, la decisione della pubblicazione ed il 29 gennaio 2008 autorizzava SOGEI alla esecuzione dell'obiettivo;
- nel marzo la Società approntava l'applicazione informatica e la poneva a disposizione dell'Agencia, che, a fine aprile, dava il via alla pubblicazione degli elenchi su Internet da parte dei tecnici SOGEI.

Per quanto osservato nelle pagine precedenti, è pertanto l'Agencia delle entrate, quale Titolare del trattamento dei dati personali, il soggetto cui competono – a norma di legge – le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità ed agli strumenti da utilizzare per il trattamento dei dati stessi; ed il Contratto – quadro (art. 30) stabilisce che *"la Società dovrà attenersi alle disposizioni del ..... D.Lvo 196/2003 .... secondo le istruzioni che le saranno impartite dai responsabili delle Strutture Organizzative ..... in qualità di Titolari del trattamento dei dati ...."*.

Si ritiene, tuttavia, che sarà opportuno, per il futuro, da un lato prevedere – nei contratti che si andranno a rinnovare tra A.F. e SOGEI – apposite clausole di disciplina dei rapporti tra le parti in materia di tutela dei dati personali, con una migliore definizione del contenuto e dei limiti delle direttive del committente e dell'ampiezza delle facoltà in merito del responsabile del trattamento dei dati; dall'altro, implementare le procedure interne aziendali, per casi che rivestano aspetti di particolare criticità, innalzando il livello decisionale dal dirigente della competente funzione aziendale al vertice della Società (amministratore delegato – direttore generale). Considerazioni e suggerimenti del medesimo tenore sono stati espressi anche dal Collegio sindacale (verbale del 17 luglio 2008).

Così ripercorsi i passaggi essenziali della vicenda, occorre peraltro ricordare che il D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008 n. 133, all'art. 42, comma 1 – bis, ha disposto che *"relativamente agli elenchi, anche già pubblicati, concernenti i periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2004, e*