

Determinazione n. 85/2004**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 14 dicembre 2004;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente del Consiglio di Ministri in data 19 giugno 2003, con il quale la Società Generale di Informatica (So.Ge.I.) S.p.A. è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2002 e 2003, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione dottor Gennaro Saccone e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Società Generale di Informatica (So.Ge.I.) S.p.A. per gli esercizi 2002 e 2003;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi – corredati delle relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 2002 e 2003 – corredati delle relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale – della Società Generale di Informatica (So.Ge.I.) S.p.A., l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Gennaro Saccone

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE DELLA
SOCIETÀ GENERALE PER L'INFORMATICA (So.Ge.I.) S.p.A. PER GLI ESERCIZI 2002 E 2003**

SOMMARIO

Premessa. - 1. Costituzione ed evoluzione della So.Ge.I. - 1.1 L'informatizzazione del Ministero delle finanze: il progetto ATENA. - 1.2 Costituzione di So.Ge.I.: la legge n. 60 del 1976 e la prima convenzione con l'amministrazione. - 1.3 Caratteristiche distintive di So.Ge.I.: linee guida della prima convenzione e dello statuto. - 1.4 L'attività di So.Ge.I. nel primo quinquennio 1976-1981: automatizzazione degli Uffici imposte dirette, registro, IVA e realizzazione della nuova sede dell'anagrafe tributaria. - 1.5 I successivi incarichi affidati a So.Ge.I.: periodo 1982-1992. - 1.6 Il contenzioso con la Comunità europea. - 1.7 La convenzione di concessione del 13 aprile 1992. - 2. Il dibattito relativo alla scadenza della concessione. - 2.1 La prima indagine conoscitiva della Commissione parlamentare di vigilanza. - 2.2 Il gruppo di lavoro Ministero delle finanze-TELECOM: l'ipotesi SOSE. - 2.3 La seconda indagine conoscitiva della Commissione parlamentare di vigilanza: l'ipotesi CONSIP. - 2.4 Inapplicabilità alla So.Ge.I. del decreto-legge n. 333 del 1992. - 2.5 L'atto aggiuntivo di proroga tecnica e il XXXVI atto esecutivo: 13 maggio 2001-31 maggio 2003. - 2.6 La terza indagine conoscitiva della Commissione parlamentare di vigilanza: l'ipotesi di acquisizione. - 3. L'acquisizione di So.Ge.I. - 3.1 Modalità e tempi dell'acquisizione. - 3.2 La cessione di ramo d'azienda a So.Ge.I. I.T. S.p.A. - 3.3 La determinazione del prezzo d'acquisto. - 4. I primi passi di So.Ge.I. pubblica: l'evoluzione della società nel nuovo ruolo di azienda partecipata al 100 per cento dal M.E.F. - 4.1 Il nuovo ruolo di So.Ge.I. pubblica. - 4.2 La nuova organizzazione. - 4.3 La nuova politica del personale. - 4.4 La nuova politica dell'esternalizzazione. - 4.5 Il nuovo statuto e le nuove aperture della So.Ge.I. ad altri mercati. - 5. Situazione del personale So.Ge.I. - 5.1 Inquadramento e trattamento economico del personale So.Ge.I. - 5.2 Politiche retributive per il personale non dirigente. - 5.3 Politiche retributive per il personale dirigente. - 6. Il bilancio della So.Ge.I. al 31 dicembre 2002. - 6.1 Componenti del bilancio 2002. - 6.1.1 Conto economico. - 6.1.2 Stato patrimoniale. - 6.1.3 Rendiconto finanziario. - 6.2 L'evoluzione della situazione reddituale e patrimoniale nel corso del 2002. - 6.2.1 Analisi dei risultati economici e reddituali. - 6.2.1.1 Utile dell'esercizio. - 6.2.1.2 Ricavi delle vendite e delle prestazioni. - 6.2.1.3 Variazione dei lavori in corso su ordinazione. - 6.2.1.4 Valore della produzione tipica. - 6.2.1.5 Consumi di materie e servizi esterni. - 6.2.1.6 Valore aggiunto. - 6.2.1.7 Costo del lavoro. - 6.2.1.8 Margine operativo lordo. - 6.2.1.9 Stanziamenti a fondi oneri e rischi. - 6.2.1.10 Saldo proventi e oneri diversi. - 6.2.1.11 Risultato operativo. - 6.2.1.12 Saldo proventi e oneri finanziari. - 6.2.2 Analisi della struttura patrimoniale. - 6.2.2.1 Immobilizzazioni. - 6.2.2.2 Capitale di esercizio. - 6.2.2.3 Capitale investito. - 6.2.2.4 Le fonti di finanziamento. - 6.2.3 Analisi del rendiconto finanziario. - 6.3 Conclusioni di sintesi sui risultati reddituali, patrimoniali e finanziari dell'esercizio 2002. - 7. L'esercizio 2003. - 7.1 Il consolidamento del ruolo di So.Ge.I. allo scadere della concessione. - 7.2 Il rapporto di servizio tra Ministero dell'economia e So.Ge.I. ai sensi del nuovo contratto di servizi quadro. - 7.3 Le nuove regole e le responsabilità industriali ed operative assunte da So.Ge.I. ai sensi del contratto di servizi quadro. - 7.4 Le nuove linee di azione gestionale: il piano triennale 2003-2005. - 7.5 Le nuove linee guida di azione: il budget 2003 e i suoi obiettivi. - 7.6 Azioni gestionali dell'esercizio 2003: principali campi operativi. - 7.6.1 Le iniziative di riallineamento e rifocalizzazione. - 7.6.2 Organizzazione di sistemi complessi di pianificazione, di controllo di gestione e di controllo interno e di sicurezza. - 7.6.3 La valorizzazione delle «risorse umane». - 7.6.4 I progetti di intervento informatico cooperativo. - 7.6.5 La *Customer satisfaction* nell'ambito della società. - 8. Il bilancio della So.Ge.I. al 31 dicembre 2003. - 8.1 Componenti del bilancio 2003. - 8.1.1 Conto economico. - 8.1.2 Stato patrimoniale. - 8.1.3 Rendiconto finanziario. - 8.2 L'evoluzione della situazione reddituale e patrimoniale nel corso del 2003. - 8.2.1 Analisi dei risultati economici e reddituali. - 8.2.1.1 Ricavi delle vendite e delle prestazioni. - 8.2.1.2 Consumi di materie e servizi esterni. - 8.2.1.3 Valore aggiunto. - 8.2.1.4 Costo del lavoro. - 8.2.1.5 Margine operativo lordo. - 8.2.1.6 Risultato operativo. - 8.2.1.7 Utile di periodo. - 8.2.2 Analisi della struttura patrimoniale. - 8.2.2.1 Immobilizzazioni. - 8.2.2.2 Capitale di esercizio. - 8.2.2.3 Capitale investito. - 8.2.2.4 Fonti di finanziamento. - 8.2.3 Analisi del rendiconto finanziario. - 8.3 Conclusioni di sintesi sui risultati reddituali patrimoniali e finanziari dell'esercizio 2003. - 9. Le partecipazioni azionarie di So.Ge.I. - 9.1 Società controllate. - 9.1.1 So.Ge.I.T. - 9.2 Società collegate. - 9.2.1 GEOWEB. - 9.3 Società partecipate. - 9.3.1 Consorzio Pisa Ricerche. - 9.3.2 Consorzio FORFIN - Formazione Finanze. - 9.3.3 Gemma. - 10. Linee guida della nuova politica societaria.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La Società generale per l'informatica (SOGEI S.p.A.) è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti, secondo le modalità dettate dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, con Dpcm 19 giugno 2003 e su specifica segnalazione della stessa Corte (determinazione Sezione controllo enti n. 23/2003).

Con la presente relazione la Corte riferisce pertanto per la prima volta al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sugli esercizi 2002 – limitatamente al periodo 31 luglio/31 dicembre – e 2003, e sui principali fatti di gestione intervenuti sino a data corrente, ripercorrendo le vicende più rilevanti che hanno interessato la SOGEI dalla data della sua costituzione.

1. COSTITUZIONE ED EVOLUZIONE DELLA SOGEI

1.1 L'INFORMATIZZAZIONE DEL MINISTERO DELLE FINANZE: IL PROGETTO ATENA

Nell'ottobre 1971, all'indomani della riforma fiscale istitutiva di IRPEF, IRPEG, ILOR, IVA ed INVIM, il numero dei contribuenti in Italia passò da pochi milioni ad oltre quattordici milioni.

Si pose allora, con pressante urgenza, il problema del trattamento di una massa notevole di dati fiscali, rendendo inderogabile l'uso di tecnologie appropriate.

L'articolo 11, n. 10, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, imponeva, infatti, all'Amministrazione finanziaria di provvedere *"al riordinamento dei servizi centrali e periferici dell'anagrafe tributaria, con particolare riguardo ai compiti di raccolta e di elaborazione dei dati e delle notizie direttamente o indirettamente indicative della capacità contributiva dei singoli soggetti e di smistamento agli uffici preposti all'accertamento e al controllo"*.

A tal fine, sulla base di specifiche indicazioni fornite dalla "Commissione per la meccanizzazione e l'ammodernamento dei servizi della Pubblica amministrazione", il Ministero delle finanze decise di sviluppare il cosiddetto **"Progetto Atena"** (anagrafe tributaria Elettronica Nazionale).

Tale progetto, che prevedeva l'affidamento al personale dell'Amministrazione dei compiti di progettazione, realizzazione e conduzione del sistema elaborativo nonché di raccolta e immissione dei dati, e la fornitura dell'hardware e del software di base e di sistema da parte di aziende specializzate nel settore informatico, si poneva l'obiettivo di completare l'automazione dell'anagrafe tributaria entro il 1975.

Tale obiettivo non fu raggiunto e le ragioni di tale situazione furono indicate nel cosiddetto "Libro bianco" dello stesso Ministero delle finanze.

Anche la suddetta "Commissione per la meccanizzazione e l'ammodernamento dei servizi della Pubblica amministrazione", che aveva dato indicazione in merito allo sviluppo del Sistema, valutò, dal canto suo, che il progetto Atena non aveva raggiunto gli obiettivi attesi, dando atto che il sistema realizzato si era discostato dagli indirizzi della legge delegante della riforma.

1.2 COSTITUZIONE DI SOGEI: LA LEGGE N. 60/76 E LA PRIMA CONVENZIONE CON L'AMMINISTRAZIONE

A seguito del fallimento del progetto Atena, l'Amministrazione ritenne di dover mutare radicalmente l'impostazione metodologica seguita e di dover fare ricorso a qualificati apporti esterni, non solo per l'acquisizione di hardware e di software di base e di sistema ma anche per lo sviluppo delle applicazioni e per l'elaborazione dei dati.

In particolare, tenendo conto della complessità e della delicatezza della materia da trattare (area fiscale), per raggiungere gli obiettivi della riforma fiscale avviata nel 1971, si ritenne di aver bisogno, per la realizzazione del sistema informativo della fiscalità, non di un mero fornitore di tecnologie informatiche, ma di un "partner" in grado di assicurare un adeguato e qualificato supporto di consulenza e di operatività, sia nell'area tecnologica dell'informatica e della trasmissione dati, sia in quella dei processi organizzativi e degli aspetti normativi fiscali.

A questo fine fu emanato il decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, convertito con modificazioni nella legge 27 marzo 1976, n.60, che all'articolo 3 stabiliva:

"Con apposita Convenzione possono essere affidate ad una società specializzata:

la realizzazione del sistema informativo, compresa l'acquisizione delle apparecchiature e degli impianti nonché delle strutture immobiliari per la installazione delle apparecchiature centrali;

la conduzione tecnica del sistema informativo e, precisamente: le attività di ricerca e sviluppo necessarie alla schematizzazione delle procedure, come definite dai centri informativi, ed alla successiva trasformazione in insiemi di istruzioni formanti i programmi di macchina; la definizione della struttura degli archivi e delle norme operative per l'accesso alle informazioni in esse contenute in applicazione delle procedure eseguite dalle apparecchiature centrali; la pianificazione ed esecuzione di tutte le operazioni per il funzionamento delle apparecchiature centrali in relazione alle esigenze poste dagli uffici centrali e periferici".

In ragione della particolare delicatezza della materia, la stessa Amministrazione finanziaria ritenne che al fine di conseguire le necessarie garanzie di sicurezza e di trasparenza questo tipo di attività non potesse essere svolta da una società privata ma da una società in mano pubblica.

Fu pertanto costituita il 28 maggio 1976 la Sogei (Società Generale Informatica) con la missione esclusiva di realizzare e condurre il sistema informativo dell'anagrafe tributaria.¹

Detta società rispondeva pienamente anche al requisito di appartenenza ad un soggetto pubblico, in quanto il suo capitale era detenuto al 95% da Italsiel (società posseduta dall'IRI all'83% e dalla Banca d'Italia al 17%, quindi pubblica a tutti gli effetti) e dal CIS (Calcolo Industriale Scientifico) al 5% fino al 14 novembre 1977, data in cui Italsiel acquisì anche la quota di proprietà del CIS divenendo unico azionista.

L'Amministrazione, pertanto, con la convenzione del 12 agosto 1976 n. 31621, resa esecutiva dal decreto ministeriale approvativo n. 90/31649, affidò a Sogei l'incarico di realizzare e condurre il sistema informativo dell'anagrafe tributaria per il periodo 2/9/76 – 31/9/81.

1.3 CARATTERI DISTINTIVI DI SOGEI: LINEE GUIDA DELLA PRIMA CONVENZIONE E DELLO STATUTO

La Sogei fu costituita, fin dalle origini, di fatto come organismo strumentale al servizio del Ministero delle finanze; del resto lo stesso **statuto** della società sottolineava questa forte connotazione di società "dedicata", specificando che:

*"la Società ha come oggetto **esclusivo**, la realizzazione e la conduzione tecnica, per incarico della Amministrazione finanziaria, del sistema informativo di cui agli articoli 1,2,3 del D.L. 30/01/1976 n. 8. convertito con modificazioni nella legge 27 marzo 1976 n. 60 ed ogni attività connessa direttamente o indirettamente con l'incarico di cui sopra".*

Con la convenzione del 12 agosto 1976, la Pubblica amministrazione intese infatti assicurarsi la disponibilità esclusiva di un organismo flessibile ed

¹ La nuova società vide nella prima fase operativa l'apporto di dirigenti e tecnici provenienti dalla Italsiel S.p.A., Società a partecipazione statale, che aveva da parte sua una approfondita e decennale esperienza nella progettazione di complessi sistemi informativi per la Pubblica amministrazione (sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato, sistema informativo della Corte dei conti, ecc.).

efficiente, che potesse operare con una maggiore snellezza operativa rispetto all'Amministrazione stessa, ma nel contempo fosse sottoposto ad un controllo puntuale e rigoroso sulle modalità di attuazione degli obiettivi e sui risultati raggiunti.

A tale riguardo la convenzione prevedeva in primo luogo una serie di controlli e di autorizzazioni di tipo generale, che tra l'altro obbligavano la Sogei a:

- chiedere la preventiva autorizzazione del Ministero per ogni trasferimento di capitale ad altri azionisti che potevano comunque essere solamente imprese a partecipazione statale e che in ogni caso dovevano a loro volta vincolarsi al rispetto degli impegni assunti in convenzione;
- non adottare riduzioni di capitale sociale senza la preventiva autorizzazione del Ministero;
- non modificare in alcun modo lo statuto per quanto concernente l'oggetto sociale.

Il dettato della convenzione non si limitava a controlli di tipo generale ma disciplinava dettagliatamente il rapporto tra la società e l'Amministrazione indicando che:

"La società è tenuta a presentare annualmente un piano tecnico di Automazione (PTA) da presentare per l'approvazione al Ministero.....; il piano tecnico indicherà i principali obiettivi tecnici da raggiungere nel corso dell'anno, i tempi previsti per il loro conseguimento, e la previsione di tutte le risorse da acquisire ed organizzare con la previsione dei relativi oneri e spese.

Entro 15 giorni dalla scadenza di ciascun trimestre la Società presenterà al Ministero delle finanze un rapporto sulle attività svolte nel trimestre precedente".

1.4 L'ATTIVITÀ DI SOGEI NEL PRIMO QUINQUENNIO 1976 - 1981: AUTOMATIZZAZIONE DEGLI UFFICI IMPOSTE DIRETTE, REGISTRO, IVA E REALIZZAZIONE DELLA NUOVA SEDE DELL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

Il progetto di automazione redatto dalla Sogei ribaltò completamente l'idea del sistema come unica "megastruttura centralizzata" ipotizzata dal progetto

Atena, prevedendo invece lo sviluppo di una serie di sottosistemi autonomi ma collegati tra di loro (Imposte Dirette, IVA, Registro ecc.).

Come prima attività, nel settembre 1976, la Sogei avviò l'informatizzazione degli uffici delle **Imposte dirette**: si diede inizio così alla progettazione di una prima rete di collegamento tra il sistema dell'anagrafe tributaria e gli uffici dotati di terminali scriventi. Nello stesso tempo vennero sviluppate le applicazioni ed effettuata la codifica delle procedure, degli uffici, degli operatori. A differenza dei tentativi di automazione precedenti, il sistema presentava una architettura in cui i dati venivano acquisiti nell'anagrafe tributaria come "sottoprodotto" della attuazione delle procedure istituzionali dell'ufficio, evitando così innumerevoli duplicazioni di lavoro e sprechi di tempo.

Un altro obiettivo primario della Sogei fu l'attribuzione del **codice fiscale ai contribuenti**: con il sistema Atena essa aveva presentato ritardi di assegnazione e disorganizzazione; in brevissimo tempo venne recuperato l'arretrato con la lettura di tutti i supporti perforati realizzando circa 22 milioni di codici fiscali attribuiti.

Nel **1977** venne avviato il progetto di automazione del **Registro**: gli uffici del Registro dovevano assolvere numerosi compiti istituzionali, tra cui la registrazione e la liquidazione degli atti pubblici, privati e giudiziari, delle dichiarazioni di successione e delle dichiarazioni INVIM decennali. Il sistema informativo automatizzò l'acquisizione degli atti e delle dichiarazioni, l'accertamento dei valori dichiarati, la contabilità.

All'inizio del **1978**, si diede il via al progetto per la realizzazione del Sistema dell'**IVA**; dopo un anno e mezzo dall'inizio del progetto 60 uffici IVA su 95 erano già collegati ed automatizzati. Gli uffici IVA furono i primi uffici dell'Amministrazione finanziaria ad essere dotati di terminali video e stampanti che consentivano di effettuare operazioni in collegamento real-time con il sistema elaborativo centrale.

L'attivazione dei suddetti sottosistemi (Imposte dirette, IVA e Registro) real-time fu resa possibile dalla realizzazione della rete di trasmissione dati dell'anagrafe tributaria avvenuta all'inizio degli anni ottanta. Essa costituiva una novità assoluta per la tecnologia del tempo: infatti, era caratterizzata da tre reti dedicate di tipo stellare le cui linee partivano da Roma e coprendo tutta

l'Italia collegavano rispettivamente 60 uffici IVA, 200 delle Imposte Dirette e altrettanti uffici del Registro, per un totale di oltre 2000 terminali. Il centro di controllo della rete, installato presso l'anagrafe tributaria, permetteva di monitorare in modo centralizzato il funzionamento e il carico della rete, al fine di risolvere eventuali malfunzionamenti ovvero programmare interventi di potenziamento della rete in caso di saturazione delle linee (Tab. 1).

Tab. 1

PRIMA FASE DI AUTOMAZIONE
Architettura del sistema

