

**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE****PREMESSA: L'ANAGRAFE TRIBUTARIA IN ITALIA**

Prima dell'analisi dell'ambito specifico dell'indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione appare fondato esporre alcune osservazioni riguardanti sia l'anagrafe tributaria in Italia, sia la Società di gestione informatica e la sua collocazione nell'ambito del nuovo Ministero dell'economia e delle finanze.

*1) L'anagrafe tributaria nazionale: funzioni e prospettive.*

È opportuno ricordare che l'attuale assetto del sistema di anagrafe tributaria trova la sua configurazione nel decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605 emanato in ragione delle necessità imposte dalla riforma tributaria del 1971. Con la riforma del 1971 si elevò, infatti, il numero dei contribuenti da nove a circa venti milioni, assegnando al sistema di anagrafe tributaria la funzione di raccogliere ed ordinare, su scala nazionale, i dati e le notizie risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate agli uffici dell'amministrazione finanziaria e dai relativi accertamenti, nonché i dati e le notizie rilevanti ai fini tributari.

L'intenzione del legislatore era quella di realizzare con l'istituzione dell'anagrafe tributaria uno dei punti chiave della riforma fiscale. Il sistema, come delineato dalla legge di riforma si proponeva di attenuare il carico tributario per il contribuente con il mantenimento del volume del gettito e l'ampliamento della base imponibile attraverso l'individuazione di aree di evasione totale o parziale. Si introduceva uno strumento di accertamento che non costituiva, peraltro, una novità assoluta per l'Italia atteso che l'articolo 12 del regio decreto-legge n. 1639 del 1936, sulla riforma degli ordinamenti tributari, ebbe ad istituire l'anagrafe tributaria presso gli uffici distrettuali delle imposte dirette. Detta norma disponeva l'iscrizione all'anagrafe tributaria di tutti i contribuenti aventi domicilio fiscale nel distretto, nonché alcune categorie di soggetti, in ordine di precedenza: capi famiglia, residenti maschi maggiorenni, possessori di immobili, enti, italiani residenti all'estero e stranieri possessori di immobili. L'accennata disposizione di legge non trovò, tuttavia, concreta attuazione a seguito delle vicende belliche, pur rappresentando un primo esempio di organizzazione della popolazione contribuente.

Solo con il decreto delegato 29 settembre 1973, n. 605, adottato in attuazione della legge delega per la riforma tributaria del 9 ottobre

1971 n. 825, si è giunti quindi all'istituzione dell'anagrafe tributaria, con la previsione di sistemi di codificazione dei soggetti da iscrivere all'anagrafe e l'attribuzione del codice fiscale. La realizzazione del nuovo sistema era basata sull'adozione di un centro elettronico, con una fitta rete di collegamenti a mezzo terminali con le strutture periferiche dell'amministrazione, denominato progetto ATENA. In linea con quanto disposto dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 605 del 1973 sono iscritti all'anagrafe tributaria: le persone fisiche, quelle giuridiche, le società, le associazioni ed altre associazioni di persone e di beni prive di personalità giuridica cui si riferiscono i dati e le notizie raccolte dall'anagrafe, o che abbiano richiesto l'attribuzione del numero di codice fiscale.

La disposizione originaria del decreto sull'anagrafe regolante gli atti e i documenti per i quali sussisteva l'obbligo dell'indicazione del codice ha invece subito nel tempo rilevanti modifiche. Fra i principali atti e documenti si possono rammentare: *a)* le fatture e i documenti equipollenti emessi ai sensi delle norme regolanti l'I.V.A. relativamente al soggetto mittente; *b)* gli atti da registrare in termine fisso o in caso d'uso relativamente ai soggetti destinatari degli effetti giuridici immediati dell'atto; *c)* le comunicazioni allo schedario generale dei titoli azionari circa la società emittente e i soggetti da cui provengono se diversi dalla medesima società emittente; *d)* le dichiarazioni dei redditi, comprese le dichiarazioni dei sostituti d'imposta ed i certificati attestanti le ritenute alla fonte operate dagli stessi; *e)* le domande di iscrizione, variazione, cancellazione di ditte tenute dalle camere di commercio oltre quelli concernenti diritti reali e di godimento; *f)* i mandati, ordini ed altri titoli di spesa emessi dall'amministrazione dello Stato o da altri enti pubblici in esecuzione di obbligazioni diverse da quelle concernenti le borse di studio o derivanti da rapporti di impiego o di lavoro subordinato anche in quiescenza; *g)* i contratti di assicurazione ad esclusione di quelli relativi alla responsabilità civile ed alla assistenza e garanzie accessorie relativamente ai soggetti contraenti; *h)* i ricorsi alle commissioni tributarie di ogni grado relativamente ai ricorrenti e ai rappresentanti in giudizio.

2) *La Società di Gestione informatica, dalla sua istituzione ad oggi: evoluzione storica e struttura.*

La Società di gestione informatica SO.GE.I. è costituita nel 1976, in sostituzione del *Progetto Atena*, quale strumento abilitante alla costituzione dell'anagrafe tributaria prevista dalla riforma tributaria del 1973.

La società ha iniziato la sua attività con un nucleo fondante di circa venti tecnici, distaccatisi dalla società Italsiel, dopo aver contribuito al disegno, allo sviluppo e alla gestione operativa del sistema informativo integrato *on-line* della Ragioneria Generale dello Stato e della Corte dei conti, sistema successivamente trasferito alla Consip.

L'articolo 3 della legge 27 marzo 1976, n. 60 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria, autorizzò

il Ministero delle Finanze ad affidare, con apposita convenzione, ad una società specializzata, costituita con prevalente partecipazione statale, anche indiretta, la realizzazione e la conduzione tecnica del sistema informativo per il funzionamento dell'anagrafe tributaria per il periodo di tempo occorrente alla completa funzionalità del sistema stesso e comunque per una durata non superiore a cinque anni. In ragione di detta disposizione normativa venne quindi sottoscritta la convenzione tra il Ministero delle Finanze e la Società Generale di Informatica S.p.A., stipulata dalle parti il 12 agosto 1976 per una durata di cinque anni. La convenzione, in virtù di quanto disposto dalla legge 6 agosto 1981, n. 433, di proroga della precedente convenzione, venne ulteriormente prorogata per un periodo di venti mesi, fermo restando i contenuti di quella originaria, indicando, in particolare, come oggetto della convenzione « lo svolgimento di elaborazioni statistiche e di analisi fiscali conformemente alle richieste e alle direttive del Ministro delle finanze ».

In attuazione del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688 recante *Misure urgenti in materia di entrate fiscali*, convertito con modificazioni dalla legge 27 novembre 1982, n. 873, con convenzione del 29 aprile 1983 il Ministero delle finanze ha affidato alla SO.GE.I., sino al 31 dicembre 1987, il completamento e la conduzione tecnica del sistema informativo e con ulteriore convenzione del 1° gennaio 1988, per la durata di quattro anni, fino al 31 dicembre 1992, l'incarico di completare il sistema informativo dell'anagrafe tributaria. Si evidenzia che con l'entrata in vigore dell'articolo 22, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, venne meno il requisito della partecipazione statale anche indiretta nelle società specializzate concessionarie per lo svolgimento di attività di manutenzione, conduzione e sviluppo del sistema informativo del Ministero delle finanze.

In ragione dell'articolo 15 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, legge comunitaria per il 1991, la SO.GE.I., anche dopo la privatizzazione dell'intero gruppo Telecom Italia S.p.A., ha quindi mantenuto la concessione per la gestione del sistema informativo dell'anagrafe tributaria. Di fatto la SO.GE.I., fino alla vendita a Stet/Telecom della partecipazione IRI, avvenuta nel 1992, ed alla successiva privatizzazione di Telecom, era rimasta del tutto focalizzata sulla sua missione originale, di società a capitale interamente pubblico unicamente dedicata al supporto tecnologico dell'Amministrazione finanziaria e cioè, in ultima analisi, all'ammodernamento e allo sviluppo del Paese. La SO.GE.I. S.p.A. è stata, quindi, riconosciuta idonea a ricoprire le funzioni di concessionario per lo svolgimento della funzione di gestione dell'anagrafe tributaria, con decreto del Ministro delle Finanze n. 864 del 13 aprile 1992, in virtù del quale è stata stipulata la convenzione che ha affidato alla stessa l'incarico di provvedere allo sviluppo e all'integrazione delle strutture informatiche centrali e periferiche del Ministero delle Finanze, per una durata di nove anni, fino al 13 maggio 2001. È stato quindi successivamente stipulato un atto di « proroga tecnica », fino al 31 maggio 2003, della suddetta Convenzione, proroga che non è peraltro venuta a scadenza essendo intervenuta nel luglio del 2002 l'acquisizione della SO.GE.I. S.p.A. da parte dello Stato. Dal 31 luglio 2002 la SO.GE.I. è diventata, infatti, una società ad azionariato totalmente pubblico.

L'attività svolta dalla SO.GE.I. nel corso degli anni, secondo le indicazioni fornite dalla medesima società, può essere quindi sintetizzata nelle tre fasi seguenti.

a) La fase iniziale dal 1976 al 1981. In questo periodo è assegnato il codice fiscale ai tutti i contribuenti; è costituito l'archivio anagrafico dei contribuenti; divengono operative le nuove procedure elettroniche riguardanti le imposte dirette, l'I.V.A. ed il Registro; sono costruite la sede dell'anagrafe tributaria, le strutture di calcolo e le prime strutture di rete. In detto periodo è data attuazione alla legge di riforma fiscale che, a seguito della messa a regime dell'anagrafe tributaria, determina un aumento delle entrate fiscali. La costituzione degli archivi integrati dell'anagrafe tributaria pone le basi per lo sviluppo della più rilevante banca dati pubblica.

b) La fase di espansione e consolidamento: 1982-1991. Il sistema informativo viene esteso ad ulteriori funzioni del Ministero: il Catasto, le Conservatorie dei registri immobiliari, il Demanio. Viene istituzionalizzato il rapporto e lo scambio di dati per via informatica fra il sistema informativo del Ministero delle finanze ed altri enti, economici e previdenziali, quali il sistema bancario, l'INPS e i Comuni. Sono altresì introdotte, per la prima volta nella pubblica amministrazione, tecnologie innovative di telecomunicazione come la cosiddetta commutazione di pacchetto. È in questo periodo che il livello di servizio reso dal Ministero delle Finanze attraverso l'introduzione massiccia di tecnologia informatica si avvia verso la *best practice* a livello di settore e la banca dati si arricchisce con i dati sul patrimonio immobiliare dei contribuenti.

c) L'utilizzo innovativo del capitale informativo: la fase 1992-2002. Come detto, il rapporto col Ministero delle finanze dal 1992 diventa di tipo concessorio e il sistema informativo si estende al comparto delle Dogane, della Guardia di Finanza e dei Monopoli di Stato, completando così l'automazione degli uffici dell'amministrazione finanziaria per i servizi istituzionali. Con l'iniziativa *Fisco on-line* il Ministero delle finanze introduce l'erogazione di servizi di *e-Government*. Sono quindi avviati gli Studi di Settore e, per la prima volta, il controllo automatizzato dei giochi (sistemi di totalizzazione delle scommesse ippiche e di quelle sportive e il gioco del Bingo), direttamente dall'amministrazione finanziaria. È in questa fase che il *Fisco on-line* — che ha portato fino ad ora alla trasmissione in modalità Internet di oltre 170 milioni di documenti tra dichiarazioni, versamenti, visure, operazioni doganali — consente al cittadino di ridurre drasticamente i tempi di trattamento degli adempimenti fiscali e contributivi e, per la prima volta, il consolidamento in automatico delle partite di credito e addebito. La banca dati fiscale, costituita da centinaia di archivi logici e fisici per una « estensione » di oltre 13.000 miliardi di caratteri, logicamente integrati ed interoperabili, viene aggiornata e continuamente arricchita anche attraverso l'interazione con altre banche dati pubbliche

e private. Come detto, dal 1998 ad oggi vi è stata la trasmissione di circa 170 milioni di documenti, con una ripartizione che vede, tra le voci più importanti, 40.000.000 di modelli 730; 4.000.000 di modelli 770; 34.000.000 di documenti IVA; 13.000.000 di visure catastali, con un numero di accessi per la consultazione dei siti *web* dell'amministrazione finanziaria (Dipartimento delle politiche fiscali e Agenzie), di oltre 2,5 miliardi di pagine.

Si consente così agli Studi di Settore di pervenire ad una rappresentazione della società italiana attraverso il profilo economico e il comportamento fiscale dei contribuenti. La stessa banca dati è il presupposto abilitante alla fornitura dei servizi di *e-Government* al cittadino da parte del Ministero delle finanze, costituendo una risorsa da mettere a disposizione di Regioni e Comuni per l'attuazione della cosiddetta *devolution* e del progetto di federalismo fiscale. Gli oltre 2000 uffici, con la installazione di circa 40.000 *personal computer* in rete locale ed in connessione con i sistemi centrali dell'anagrafe tributaria e le relative banche dati, svolgono in via automatica le varie funzioni operative, sia come *front-end*, cioè in rapporto diretto con il contribuente, sia come *back-end*, di ausilio ai processi di accertamento.

Secondo i dati forniti dalla società, al 31 dicembre 2002 l'organico della SO.GE.I. è costituito da 1430 persone. In particolare, il personale tecnico costituisce l'84 per cento dell'organico della società, il restante personale si suddivide tra supporto operativo (7 per cento) ed amministrazione e segreteria (9 per cento).

#### DATI INFORMATIVI SUL PERSONALE SO.GE.I.

Categoria contrattuale	Titolo di studio		Fascia di età		
Dirigenti	4%	Laurea	56%	da 21 a 24 anni	0,1%
Quadri	12%	Diploma	40%	da 25 a 29 anni	0,5%
Impiegati	82%	Altro	4%	da 30 a 39 anni	39,7%
Operai	2%			da 40 a 49 anni	49,0%
				da 50 a 54 anni	8,5%
				> di 54	2,2%
<b>TOTALE</b>	<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>

(Fonte SO.GE.I.)

Sotto il profilo strettamente tecnologico, le competenze aziendali sono quelle di una società che eroga un panorama avanzato e diversificato di servizi. Il profilo di diffusione delle competenze stesse, con la percentuale del personale tecnico che le possiede (ogni dipendente dell'azienda presenta più di una competenza) appare articolato.

**PROFILO DI DIFFUSIONE DELLE COMPETENZE TECNOLOGICHE**

Ambiente Mainframe e Web Windows (SQL Server, DCOM/COM+, IIS)	67,2%
Ambiente Web Unix, Linux, Sun Solaris (Java, Apache, Websphere)	13,5%
Client/Server (linguaggi, OLTP, Middleware, Datawarehouse)	38,7%
Reti, Sistemi e Protocolli di Rete	12,1%
Programmazione Object Oriented e Tools di sviluppo multiplatforma	4,9%
Sistemi Gestionali	2,8%

(Fonte SO.GE.I.)

**L'INDAGINE CONOSCITIVA DELIBERATA DALLA COMMISSIONE:  
PROBLEMI E PROSPETTIVE***1) L'istituzione della Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria.*

All'interno della riforma tributaria descritta, si è collocata l'istituzione della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, istituita dall'articolo 2 della legge 27 marzo 1976, n. 60 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria. A detta Commissione, composta da undici membri designati dai Presidenti delle Camere, è affidato il compito di vigilare sul sistema dell'anagrafe tributaria, disciplinata secondo le modalità riportate nella citata legge. La legge 6 agosto 1981, n. 433, di proroga della convenzione tra la SO.GE.I. e il Ministero delle finanze, ha ampliato le funzioni della Commissione cui ha demandato, in particolare, il compito di vigilare sull'attuazione delle disposizioni in essa contenute (cfr. ultimo comma dell'articolo 1).

L'articolo 7 del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688, recante misure urgenti in materia di entrate fiscali, convertito con modificazioni dalla legge 27 novembre 1982, n. 873, ha ulteriormente ampliato i compiti della Commissione, con riferimento al completamento, l'esecuzione nonché la conduzione tecnica, sotto la direzione e la vigilanza degli organi dell'Amministrazione, del sistema informativo delle strutture centrali e periferiche del Ministero delle finanze.

*2) L'oggetto dell'indagine conoscitiva e il programma delle audizioni.*

Nell'ambito delle sue competenze la Commissione ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria.

L'indagine conoscitiva si pone in linea di continuità con l'attività conoscitiva svolta dalla medesima Commissione nel corso della XIII Legislatura. Nel documento conclusivo della predetta indagine cono-

scitiva riguardante il ruolo delle tecnologie informatiche nella riforma dei sistemi tributari (doc. XVII-bis n. 3), approvato dalla Commissione nella seduta del 26 maggio 1999, risulta ribadita l'esigenza secondo cui la pubblica amministrazione, in virtù dell'avviato processo di semplificazione del sistema fiscale e tributario, « 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 fornendo adeguato supporto alla amministrazione sia con riferimento al decentramento fiscale che in relazione alla riprogettazione dell'organizzazione e delle procedure dell'Amministrazione ».

L'affermarsi di un nuovo modello fiscale; l'esigenza di verificarne la reale evoluzione ed efficienza operativa nel perseguimento degli obiettivi di riduzione e semplificazione dell'onere amministrativo sui cittadini, sul piano del contrasto al fenomeno dell'evasione fiscale, nonché le sue potenzialità nell'azione di rendere più incisiva l'azione di politica economica del Governo e del legislatore: queste le motivazioni — congiuntamente all'esigenza di valutare gli indirizzi dell'azione governativa nella riconduzione della concessionaria del servizio di anagrafe tributaria sotto un più stretto controllo o influenza dominante del Ministero — che hanno indotto la Commissione a convenire, nelle sedute del 23 e 30 gennaio 2002, sull'opportunità di procedere allo svolgimento di un'indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria.

Detta indagine è stata deliberata dalla Commissione nella seduta del 27 febbraio 2002 ed è stato fissato al 26 agosto 2002 il termine per la sua conclusione; successivamente, il termine è stato prorogato al 31 dicembre 2002.

L'indagine conoscitiva ha consentito di verificare, nella sua prima fase, le condizioni di sussistenza della convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la società di gestione dell'anagrafe tributaria, SO.GE.I. S.p.A.; l'acquisizione di informazioni sull'assetto azionario e l'organizzazione interna; il ruolo e le funzioni esercitate dalla SO.GE.I. nella gestione dell'anagrafe tributaria; e, infine, il processo decisionale e le modalità che hanno portato all'acquisizione della SO.GE.I. da parte dello Stato.

Successivamente, partendo dai dati di conoscenza acquisiti, l'indagine si è posta l'obiettivo di valutare l'adeguatezza e le eventuali necessità di aggiornamento del sistema di funzionamento dell'anagrafe tributaria, attraverso lo svolgimento di un ciclo di audizioni che hanno coinvolto il Presidente e il rinnovato Consiglio di amministrazione della SO.GE.I., nonché soggetti rappresentativi di enti ed istituzioni interessate per vari profili di competenza, categorie di operatori professionali, rappresentanti del Governo e di autorità amministrative indipendenti.

In particolare, nella seconda fase dell'indagine conoscitiva, la Commissione ha inteso integrare il programma precedentemente deliberato per approfondire ulteriori tematiche: la realizzazione e il potenziamento dei progetti informatici attraverso la rete *internet*; l'estensione del servizio fornito dalla società di gestione informatica alle regioni e agli enti locali; l'integrazione tra i sistemi di controllo predisposti dall'amministrazione finanziaria ed altre amministrazioni

dello Stato, in funzione di una migliore gestione dell'anagrafe tributaria; l'inserimento e la gestione dei dati relativi a nuovi contribuenti, quali gli immigrati regolarizzati, da parte del soggetto gestore dell'anagrafe tributaria, e le conseguenti modalità di attuazione; la realizzazione di interventi per l'emersione di contribuenti non inclusi nell'anagrafe tributaria e il coordinamento con gli organi preposti al controllo; l'individuazione e la correzione di eventuali criticità esistenti nel sistema di gestione dell'anagrafe tributaria; la corrispondenza e l'adeguamento della normativa nazionale alla disciplina prevista in sede di Unione europea.

Le integrazioni al programma hanno quindi riguardato anche gli ulteriori soggetti da audire, individuati in rappresentanti del Governo nell'amministrazione degli interni; rappresentanti della Banca d'Italia; rappresentanti della Corte dei Conti; rappresentanti del CNEL; rappresentanti di autorità indipendenti, in particolare, dell'Autorità informatica per la pubblica amministrazione (AIPA), dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali; rappresentanti degli organi preposti al controllo, alla riscossione e alle verifiche tributarie.

La Commissione inoltre ha ritenuto utile integrare l'indagine conoscitiva con l'effettuazione nella giornata del 19 giugno 2002 di un sopralluogo presso la sede della SO.GE.I., in Roma, nel corso della quale è stato possibile acquisire, anche con dimostrazioni pratiche, ulteriori elementi di valutazione in ordine al sistema informativo dell'amministrazione finanziaria, nonché i criteri tecnico-operativi adottati. Del resoconto di tale visita è stata data notizia alla Commissione in sede di comunicazioni del Presidente rese nella seduta del 2 luglio 2002.

L'indagine si è articolata attraverso ventiquattro sedute.

#### L'ACQUISIZIONE DELLA SO.GE.I. DA PARTE DELLO STATO

La principale questione affrontata dalla Commissione è stata quella relativa all'acquisizione del controllo di gestione del servizio di anagrafe tributaria da parte dello Stato. Si è quindi proceduto all'individuazione dei presupposti affinché questo potesse avvenire in un confronto tra la Commissione, i rappresentanti del Governo e i vertici della SO.GE.I..

##### *1) Il percorso seguito per la cessione della SO.GE.I.: il riconoscimento del valore della società.*

Il nucleo centrale che ha alimentato il dibattito sviluppatosi nel corso della prima fase dell'indagine conoscitiva ha riguardato essenzialmente le condizioni di sussistenza della convenzione esistente tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la SO.GE.I. nella gestione dell'anagrafe tributaria nonché, in virtù dell'imminente scadenza della convenzione prevista per maggio 2003, il futuro ruolo di quest'ultima.

*1.1) Audizione del Vice Ministro, professore Mario Baldassarri, del 10 aprile 2002: necessità di acquisire SO.GE.I. sotto il controllo pubblico.*

Già nel corso della prima audizione dell'indagine conoscitiva il rappresentante del Governo, il Vice Ministro dell'economia e delle finanze, professore Mario Baldassarri (seduta del 10 aprile 2002), ha sottolineato come, risiedendo « il cuore del problema nella delicatezza della banca dati dell'anagrafe tributaria che è un compito essenziale e diretto dello Stato », sorgesse l'esigenza, avvertita dal Governo, di riportare, da un punto di vista politico ed istituzionale, il servizio di anagrafe tributaria nell'ambito dell'amministrazione pubblica. A fronte di questa esigenza, il Vice Ministro ha indicato tre alternative, rimettendo la soluzione definitiva a valutazioni successive:

1) acquisizione della SO.GE.I. da parte della pubblica amministrazione, valutando in un tale ambito la convenienza o meno di costituire, sotto il profilo dell'assetto societario, una azienda a maggioranza pubblica con una partecipazione minoritaria di capitale privato qualificato e di settore, in modo tale da mantenere un rapporto organico con un *partner* tecnologico disponibile ad investire per fornire il *management* e mantenere il livello di innovazione delle tecnologie informatiche applicate al sistema fiscale;

2) costituzione da parte dell'amministrazione fiscale di un nuovo soggetto pubblico a cui affidare il servizio di anagrafe tributaria;

3) apertura di una procedura di gara europea per la concessione del servizio di anagrafe tributaria.

L'indagine conoscitiva ha consentito, fin dall'inizio, di accertare come l'unificazione del Ministero delle finanze e del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nel nuovo Ministero dell'economia e delle finanze abbia posto il problema tecnico di rendere omogenei, in prospettiva, i tre diversi sistemi informatici attualmente presenti nel Ministero dell'economia e delle finanze, anche al fine di avere una tempistica, un controllo e una certezza dei dati più efficiente, proprio a causa della diversità dei sistemi.

*1.2) L'audizione del presidente della SO.GE.I. S.p.A., avvocato Sandro Trevisanato, e dell'amministratore delegato, ingegnere Nicola Cajano, dell'8 maggio 2002: l'assetto societario.*

La delimitazione delle ipotesi in campo, nonché il formarsi in seno alla Commissione di un orientamento favorevole al ritorno della SO.GE.I. nell'alveo del controllo pubblico al fine di sanare una situazione che, seppur legale, vedeva la detenzione del servizio di anagrafe tributaria nelle mani di un soggetto privato, hanno reso opportuni alcuni chiarimenti da parte dei vertici della SO.GE.I., nella

seduta dell'8 maggio 2002. In tale occasione, infatti, si è preso atto che l'articolo 15 della legge 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria per il 1991), nell'abrogare tutte le disposizioni in materia di appalti di forniture nel settore dell'informatica (che prevedevano come condizione per la partecipazione alla gara la natura di società a prevalente partecipazione statale) ha fatto espresso riferimento anche all'articolo 3 del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, e all'articolo 7, secondo comma, del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688. In particolare, la dizione di *prevalente capitale pubblico* o a prevalente gestione statale non ha potuto trovare più applicazione per effetto dei processi di privatizzazione successivamente intervenuti. Tali disposizioni, peraltro, dettate dall'esigenza di tutelare gli obiettivi della tutela e della promozione della concorrenza, non hanno escluso la presenza di una partecipazione pubblica posta a tutela e garanzia del settore interessato, limitandosi ad abrogare la *prevalente* partecipazione pubblica. Tanto più che l'articolo 22, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, ha stabilito che « le attività di manutenzione, conduzione e sviluppo del sistema informativo del Ministero delle finanze possono essere affidate in concessione a società specializzate aventi comprovata esperienza pluriennale nella realizzazione e conduzione tecnica di sistemi informativi complessi, con particolare riguardo al preminente interesse dello Stato alla sicurezza e segretezza ».

Nel corso dell'audizione in oggetto si è riscontrato come, successivamente alla legge n. 142 del 1992, e in particolare nel 1997, alla data dell'offerta pubblica di vendita (OPV), la partecipazione pubblica in Telecom (e quindi in SO.GE.I.) era pari al 44,71 per cento, ridottasi successivamente al 5,17 per cento nel 1998, al 3,95 per cento nel 1999, al 3,46 per cento nel 2000 e, più o meno, della stessa entità nel 2001. Pur se esigua, quindi, la partecipazione pubblica nella medesima società SO.GE.I. è rimasta a sostegno della cosiddetta *golden share*, secondo i limiti fissati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 maggio 1999, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 109 del 1999. I rappresentanti della SO.GE.I. hanno quindi illustrato le modalità di gestione dell'anagrafe tributaria da parte della società con particolare riguardo ai criteri tecnico-operativi adottati, nonché ai profili concernenti l'assetto organizzativo e societario della medesima.

*1.3) L'audizione del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, dottor Lucio Stanca, del 15 maggio 2002: l'importanza del patrimonio informatico di SO.GE.I..*

L'importanza del patrimonio informatico della SO.GE.I. è stata sottolineata dal Governo con grande rilevanza. In particolare, nel corso dell'audizione il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, dottor Lucio Stanca, nell'inquadrare il servizio di gestione dell'anagrafe tributaria nel più ampio disegno strategico del cosiddetto *e-Government*, ha illustrato il ruolo che la tecnologia informatica e le telecomunicazioni possono assumere nei confronti dell'amministrazione fiscale per favorire il miglioramento e l'innovazione dei servizi erogati. Il rappresentante del Governo ha quindi qualificato come prioritari, tra i servizi che il sistema informativo dell'amministrazione fiscale deve garantire,

innanzitutto, la piena funzionalità della struttura di gestione delle entrate; la gestione completa dell'*iter* di lavorazione delle dichiarazioni fiscali; la realizzazione di strumenti per la lotta all'evasione; la realizzazione di strumenti di analisi fiscale per la valutazione del gettito conseguente a provvedimenti di natura fiscale e contributiva; la valorizzazione dei dati catastali a supporto dei professionisti, comuni, notai, uffici del territorio; l'aggiornamento del sistema cartografico nazionale; la registrazione in via telematica degli atti di compravendita immobiliare; la presentazione telematica delle dichiarazioni relative a beni importati o esportati; la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato.

Nel corso dell'audizione è stata, altresì, illustrata la possibilità per gli utenti di accedere via Internet a diversi servizi interattivi di pubbliche amministrazioni riconducibili al sistema fiscale italiano; ciò in quanto i beni rinvenienti dalla convenzione, sia in termini di infrastrutture *hardware* e di rete, sia in termini di procedure applicative, sono di proprietà dell'amministrazione fiscale, unico committente della SO.GE.I..

*1.4) L'audizione dei rappresentanti del personale della SO.GE.I.: la qualificazione del personale della società.*

Il riconoscimento del valore del personale di SO.GE.I., altamente qualificato, è emerso più volte nel corso delle audizioni svolte. La Commissione ha perciò ritenuto importante il mantenimento dei livelli occupazionali della società: ciò a seguito, anche, dell'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL-FIOM, CISL-FIM, UIL-UILM (12 giugno 2002) e del coordinatore della rappresentanza sindacale aziendale dei dirigenti di SO.GE.I., aderenti alla FEDER-MANAGER, dottore Francesco Gerbino (18 giugno 2002). Detta audizione ha consentito di approfondire, nella fase antecedente alla decisione della cessione della società allo Stato, le problematiche occupazionali connesse alla gestione dell'anagrafe tributaria da parte della società convenzionata. In questa fase sono state rappresentate alla Commissione le preoccupazioni da parte dei rappresentanti dei lavoratori stante l'incertezza, esistente in quel momento, delle trattative tra lo Stato e la SO.GE.I. per la cessione della società in mano pubblica.

*1.5) Il dibattito sulle modalità di cessione di SO.GE.I. allo Stato: la posizione del Ministro Stanca.*

Idonee soluzioni per la gestione delle attività informatiche connesse al sistema della fiscalità sono state indicate dal Governo, nella persona del Ministro Stanca (audizione del 15 maggio 2002) in: interesse dell'amministrazione fiscale a riappropriarsi del governo strategico dell'informatica e, quindi, interesse ad avere la piena disponibilità e il completo controllo di questa leva a supporto dei processi di innovazione in atto; affidamento allo Stato della proprietà

del soggetto preposto al ruolo di partner tecnologico, sì da avere la garanzia che il *management* della società si impegni esclusivamente a perseguire l'interesse pubblico e la libertà di rivolgersi al mercato, nel rispetto della normativa comunitaria, per tutte quelle attività che non abbiano caratteristiche di riservatezza connessa alla gestione di dati sensibili per lo Stato; apertura al mercato, invece, per quanto riguarda l'affidamento delle fasi realizzative e di gestione e per tutto ciò che non è di valore strategico, al fine di beneficiare dell'efficienza e dell'economicità del mercato stesso. La soluzione ideale per il titolare del Ministero per l'innovazione e le tecnologie, rispondente ai principi sopra enunciati, è stata individuata, quindi, nell'affidamento al suddetto Ministero della competenza a definire le strategie, delegando al partner tecnologico controllato dallo Stato la predisposizione dei piani progettuali, con la possibilità di ricorso al mercato, per le fasi realizzative, attraverso l'acquisizione immediata di SO.GE.I., e, in un secondo tempo, l'affidamento graduale, attraverso il ricorso al mercato, delle attività non strategiche. Soluzione, questa, diretta soprattutto a garantire la massima continuità nella gestione dell'attività, anche per non creare problematiche con il personale interessato, evitando nel contempo lo svolgimento di lunghe procedure tipiche della gara in sede europea. L'alternativa a tale soluzione, cioè l'acquisizione parziale di SO.GE.I., per le sole componenti di governo, indirizzo, pianificazione e controllo, risultando di difficile praticabilità, lasciava aperti alcuni problemi quali la necessità di svolgimento di gare per le parti più operative e la difficile ripartizione del personale.

*1.6) Il dibattito sulle modalità di cessione di SO.GE.I. allo Stato: la posizione dei rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e quella di FINSIEL.*

La gara per l'affidamento di tutto il sistema non è stata considerata invece percorribile per la complessità della procedura, incompatibile con i tempi ristretti a disposizione, che avrebbero richiesto una nuova proroga della concessione alla SO.GE.I.. L'orientamento espresso dai rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze circa le sorti della SO.GE.I. è stato, peraltro, in parte diverso rispetto a quello delineato dal responsabile del Ministero per l'innovazione e le tecnologie.

Nel corso dell'audizione del Capo Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, il dottor Giorgio Tino, infatti, svolta il 30 maggio 2002, la Commissione ha appreso dell'intendimento del Ministero dell'economia e delle finanze di aprire un negoziato con il *management* della controllante della SO.GE.I. (FINSIEL e Telecom) al fine di valutare la possibilità di una acquisizione, totale o maggioritaria, di SO.GE.I. da parte dello Stato, allo scopo anche di preservare un patrimonio di conoscenze enorme e qualificato, che ha poche esperienze simili in campo internazionale.

Nel corso della stessa seduta, l'amministratore delegato della FINSIEL S.p.a., dottor Nino Tronchetti Provera, ha reso quindi nota la decisione del consiglio di amministrazione della FINSIEL di

nominare Mediobanca come *advisor* per una valutazione finanziaria della SO.GE.I., nella prospettiva di una trattativa con il Governo per la sua vendita allo Stato.

Nel corso dell'audizione inizialmente fissata per il 18 giugno 2002, e quindi svolta il 25 giugno 2002, il Vice Ministro dell'economia e delle finanze, professore Mario Baldassarri ha ribadito l'intendimento del Governo di ricondurre nell'alveo del settore pubblico il servizio di gestione dell'anagrafe tributaria, attraverso l'acquisizione della società SO.GE.I., con partecipazione al 100 per cento del Ministero dell'economia e delle finanze. Una soluzione, a detta del rappresentante di quel dicastero, dettata anche dall'esigenza di riportare nell'ambito dell'amministrazione pubblica un compito essenziale, strategico e diretto dello Stato, collocato anche nell'ambito di un processo di specializzazione informatica del settore fiscale in particolare, e della pubblica amministrazione in genere, con relative sinergie e ricollocazioni di servizi tra le società che si occupano di informatica nel campo pubblico.

#### *1.7) La posizione delle autonomie locali.*

Il sistema dell'anagrafe tributaria in rapporto alle prospettive e alle esigenze derivanti dal nuovo assetto del sistema delle autonomie locali-oltre ad essere stata una delle tematiche più ricorrenti nel corso dell'indagine conoscitiva, considerate le diverse implicazioni che presenta — è stata oggetto di una specifica audizione svolta il 26 giugno 2002, che ha visto la partecipazione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e dell'ANCI. Un elemento di criticità è scaturito dalle valutazioni, espresse dai rappresentanti delle regioni e delle province autonome, che hanno ravvisato nelle attuali modalità di gestione dell'anagrafe tributaria poste in essere dalla SO.GE.I., un sistema assolutamente impermeabile alle esigenze delle Regioni ed alle loro prerogative in materia fiscale costituzionalmente riconosciute. Di qui la necessità di prevedere un sistema teso ad avviare un effettivo processo per l'introduzione del federalismo fiscale e per il decentramento, in modo tale da garantire alle regioni e ai comuni una tempestiva informazione sull'andamento dei flussi finanziari nonché — questione ritenuta di estrema importanza — la disponibilità, attualmente non concessa da parte della SO.GE.I., dei dati analitici dei rapporti tributari accolti nel sistema unificato dei versamenti (con riferimento al decreto legislativo n. 241 del 9 luglio 1997) inerenti i tributi delle regioni e degli enti locali, al fine di « poter governare da subito la propria autonomia tributaria anche in funzione degli obblighi che ad esse derivano dal rispetto del patto di stabilità e dal riequilibrio della spesa sanitaria » (audizione del 26 giugno 2002 dell'assessore Rocco Palese, rappresentante della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome).

I rappresentanti dell'ANCI hanno individuato un ulteriore elemento di criticità nella mancanza di un dialogo diretto (come invece avviene con l'Agenzia delle Entrate) tra enti comunali e SO.GE.I., auspicando la costituzione di un tavolo di lavoro congiunto. È emerso,