

IL RUOLO DELLE TECNOLOGIE INFORMATICHE NELLA RIFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

INTRODUZIONE

Alla Commissione non spetta, in sede di indagine conoscitiva ed ai sensi del Regolamento, «di esercitare alcun sindacato politico, di emanare direttive, di procedere ad imputazione di responsabilità» ma solo di «acquisire notizie, informazioni e documentazioni» (articolo 48, comma 1, del Regolamento del Senato). D'altra parte se l'indagine si risolvesse in esercitazione teorica o, peggio, nella elencazione di norme e fatti che ricalchino e dunque tendano a ribadire l'esistente non avrebbe alcuna utilità: è necessario che da essa emergano con chiarezza linee operative. Spetterà poi al Parlamento ed al governo assumere la responsabilità della scelta secondo i livelli decisionali che competono in quelle sedi.

Sempre con riguardo alla concretezza e operatività delle conclusioni, l'indagine si svolge a legislazione invariata, con particolare riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 431, che prevede l'affidamento in concessione delle attività connesse al sistema informativo – considerato strumento di preminente rilevanza per l'interesse dello Stato anche sotto il profilo della sicurezza e della segretezza – a società aventi comprovata esperienza pluriennale in materia di sistemi informativi complessi. A giudizio del Ministro, e la Commissione non ha motivi per discostarsi da questa interpretazione, la disposizione di legge vale a statuire la peculiare collocazione pubblicistica dell'anagrafe tributaria, per modificare la quale sarebbe pertanto «necessario un nuovo intervento legislativo» (audizione del 30 settembre 1998).

La interpretazione appena richiamata permette di cogliere un profilo alto, e non reversibile, della recente «storia informatica» del Ministero delle finanze, che con il passaggio dal sistema dell'appalto a quello delle concessioni ha visto un progressivo ampliamento dei poteri discrezionali della società affidataria, man mano che i compiti si sono affrancati da quelli iniziali, quando la società specializzata aveva il compito predeterminato di attribuire il codice fiscale a tutti i contribuenti ed impiantare e realizzare nuove procedure di base per gli uffici.

Una volta soddisfatti questi adempimenti la società affidataria – vuoi per lo stimolo riveniente dal vivo confronto con il mercato dell'informatica vuoi, sul lato opposto, per l'esperienza acquisita nel riconvertirsi a compiti intensamente pubblicistici (come quello della lotta all'evasione fiscale) – ha accumulato un patrimonio di specializzazioni e professionalità che, secondo il riconoscimento che viene anche dall'esterno dell'Amministrazione finanziaria, non è almeno a breve termine sostituibile.

L'*excursus* appena tratteggiato, per i molteplici aspetti e le convenienze che in esso si riassumono, porta a considerare in una luce diver-

sa, più critica ed oggettiva, l'alternativa rappresentata dalla possibilità – che la normativa vigente, stando almeno alla lettera delle disposizioni, consentirebbe in astratto di utilizzare – di rivolgersi per la selezione della ditta affidataria al sistema dell'asta pubblica, come quello che offre, in situazioni di normale avvicendamento caratterizzate da molteplicità degli operatori, le maggiori garanzie per «l'abbattimento dei costi». Ma non è certo questa la situazione in cui versa il mercato dell'anagrafe tributaria; sarebbe pertanto irrealistico, proprio per l'altissima concentrazione che si manifesta dal lato dell'offerta, dare per scontato che il regime complessivo dei costi, comprensivo di quelli successivi all'aggiudicazione, si risolva in economie di gestione.

Il sistema dell'asta pubblica tra l'altro non risolverebbe l'attuale problema che vede la società affidataria SOGEI, recentemente transitata insieme alla Società detentrica della maggioranza delle azioni (FINSIEL) nel gruppo privato della TELECOM, operare ovviamente come tutte le società private, nel senso che essa non opera esclusivamente per l'anagrafe tributaria, i suoi utili netti si collocano in una curva ascendente rispetto alle altre società partecipate dalla FINSIEL ed è tenuta a devolverne (sottraendoli al reinvestimento per il necessario ammodernamento tecnologico, che incessantemente si impone per il settore dell'informatica) una larga parte alla stessa FINSIEL.

Le argomentazioni invocate dall'Amministratore delegato della FINSIEL non sono sembrate fornire elementi significativi al riguardo.

Il presidente dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA), professor Guido Rey, anche sulla scorta delle considerazioni che precedono, ha prospettato una diversa linea operativa che fa leva sulla opportunità, per non dire la necessità, che le pubbliche amministrazioni ritrovino una loro unità attraverso una rete di sistemi informativi integrati, unità che a suo giudizio non comprometterebbe e, anzi faciliterebbe un uso flessibile delle informazioni permettendo inoltre anche un loro continuo riutilizzo nell'ottica di evitare la duplicazione e la dispersione dei dati. A questo fine egli ha sostenuto, nel corso della seconda audizione in data 3 febbraio 1999, l'urgenza di procedere in tempi ragionevolmente stretti alla preparazione di un nucleo di dirigenti amministrativi, e non solo informatici, in grado di assumere funzioni di vera e propria direzione complessiva dei processi (amministrativi e informatici). La opzione indicata è pertanto quella della cosiddetta «unità dedicata» in seno all'Amministrazione (struttura interna o esterna, al limite anche una società di proprietà del Ministero), la quale deve essere in grado di decidere a monte dei processi «se fare o comprare», perché solo una volta soddisfatta questa condizione di base sarà poi possibile affrontare i rimanenti problemi di carattere esecutivo.

Si è fatto però osservare da parte della Commissione che il problema della formazione, in seno al corpo dirigenziale del Ministero, di una specifica professionalità nel campo dell'informatica – in astratto condivisibile – sia essenzialmente dovuta alla difficoltà, pressoché insormontabile, di riconvertire una cultura prevalentemente giuridica in una cultura manageriale in grado di intervenire ed orientare processi che si svolgono rapidamente, per di più in settori qualitativamente diversi da quelli

finora oggetto di applicazione prevalente da parte dei dirigenti amministrativi. Né si può disconoscere l'ulteriore problema della promiscuità dei livelli retributivi, dal momento che è difficile pensare, che i livelli retributivi non tengano conto, su un piano competitivo con i settori privati, del nuovo carico di funzioni che l'Amministrazione è chiamata a svolgere.

La scadenza della concessione, giugno 2001, la riforma del Ministro delle finanze, con decreto legislativo in attuazione della delega Bassanini, e la riforma in atto nel settore tributario hanno rappresentato, nella loro concatenazione, gli stimoli e le opportunità che hanno indotto la Commissione ad avviare un'indagine conoscitiva al fine di indicare ipotesi di linee operative diverse per l'anagrafe tributaria.

Questo documento - il quale prefigura una allocazione per l'anagrafe che a giudizio della Commissione dovrà risultare radicalmente innovato rispetto all'attuale ed ovviamente coniugarsi con le altre due importanti riforme in atto - costituisce la sintesi del lavoro svolto e viene presentato alle Commissioni di merito di Camera e Senato per verificarne l'impianto in modo da offrire a Parlamento e Governo elementi per le decisioni che dovranno assumere nelle competenti sedi.

1. Sintesi delle audizioni

Nel periodo settembre 1998 - aprile 1999 l'attività conoscitiva della Commissione ha riguardato il funzionamento dell'anagrafe tributaria in altri Paesi, con particolare riferimento ai Paesi della Comunità europea, e ai modelli che altre amministrazioni italiane hanno approvato nell'ambito dell'applicazione dell'*information technology* ai loro processi e obiettivi.

Qui di seguito si riporta una sintesi delle audizioni che, insieme alla relazione del luglio scorso, costituisce il quadro conoscitivo a disposizione della Commissione per redigere il documento conclusivo dell'indagine.

Nel corso dell'audizione del settembre ultimo scorso, il ministro delle finanze Vincenzo Visco, raccordandosi alla relazione base predisposta dalla Commissione nel luglio dello scorso anno (allegato 3), ha posto l'accento sulla «rilevanza strategica» che nel disegno riformatore dell'Amministrazione «rivestono la modernizzazione, il potenziamento e il continuo aggiornamento degli strumenti operativi a disposizione dell'Amministrazione finanziaria, tra i quali quelli informatici sono senza dubbio tra i più potenti e incisivi». Il Ministro, dopo aver ricordato che la riforma fiscale del 1997 «sta dispiegando positivi risultati e ha costituito il banco di prova importante per SOGEI e per saggiarne le capacità di operare in *partnership* con l'Amministrazione finanziaria», ha dato atto sia al rinnovato vertice dell'Amministrazione sia al nuovo *management* di SOGEI di «aver impresso un vitale impulso al cambiamento» e al raggiungimento degli importanti obiettivi fissati dalla riforma.

È comunque opinione del Ministro, così come emerso anche in altre audizioni, che nel corso degli anni si sia venuto configurando di fat-

to tra l'Amministrazione finanziaria e SOGEI un vero e proprio rapporto di *outsourcing* «sempre più pervasivo, rispetto al quale sempre meno l'Amministrazione è risultata all'altezza di esercitare la sua funzione di guida e di controllo». SOGEI quindi, a parere del Ministro delle finanze, è venuta progressivamente «a svolgere anche compiti di progettualità e proposta e, in assenza di stimoli da parte dell'Amministrazione, si è sostituita all'Amministrazione stessa nell'elaborazione delle strategie e dei programmi operativi, mentre la quasi totalità delle risorse sono patrimonio dell'Amministrazione finanziaria».

Riferendosi poi in particolare alla prossima scadenza della concessione e ai possibili scenari e opzioni che si pongono al riguardo, il Ministro ritiene che la soluzione dovrà essere ricercata in modo da «assicurare che l'intero Sistema informativo del settore tributario si sviluppi secondo un'architettura unitaria che integri strettamente i sottosistemi facenti capo alle diverse banche operative del Ministero (inclusa la Guardia di finanza) il cui governo strategico risponda pienamente al corretto esercizio dei poteri di indirizzo politico di Amministrazione e di controllo istituzionalmente previsti». In questa logica va considerata anche la necessità di evitare, nell'attuazione del federalismo fiscale, duplicazioni e mantenere un quadro di insieme dei flussi informativi.

Per quanto attiene il ricorso allo strumento delle gare aperte ad una pluralità di offerenti, il Ministro mette in evidenza i rischi che un cambio di gestione radicale dell'anagrafe tributaria potrebbe generare in termini di disfunzioni e arresti nel processo riformatore in atto, anche se ritiene probabile che lo strumento delle gare possa consentire almeno in origine economie di gestione; a questo proposito, nella scelta tra le soluzioni possibili, il Ministro ritiene che occorrerà considerare che l'attuale fornitura di servizi all'Amministrazione finanziaria da parte della concessionaria è caratterizzato da una forte attività di consulenza.

Il presidente dell'AIPA, professor Guido Rey – ascoltato dalla Commissione nel mese di febbraio – ha ricordato come tra le competenze dell'organismo da lui presieduto vi sia anche quella di svolgere un'attenta analisi dei costi – benefici nel rapporto tra Amministrazione e fornitori di servizi informatici. Ha inoltre sollecitato la Commissione a prendere in considerazione l'ipotesi che l'Amministrazione si doti rapidamente di un nucleo di alta professionalità per la direzione dei processi informatici e che «si debba porre in essere una vera e propria unità dedicata a funzioni di comando per l'informatica con interfaccia nelle singole direzioni generali o agenzie». Concludendo il suo intervento in Commissione, il professor Rey ha affermato di ritenere inopportuna la ipotesi di delegare a strutture esterne o ad agenzie la direzione strategica dell'informatica che è invece propria dell'Amministrazione centrale.

Il dottor Romano, direttore generale delle entrate del Ministero delle finanze – ascoltato nel febbraio scorso nel corso dell'audizione di una delegazione del comitato centrale di coordinamento dell'informatica del Ministero – ha concordato con quanto emerso in altre audizioni in merito al fatto che per il futuro occorra ricondurre l'azione strategica sull'informazione all'interno del Ministero delle finanze. Ha inoltre individua-

to nella stabilità, nell'alta professionalità e nella capacità di compenetrarsi negli obiettivi strategici dell'Amministrazione i requisiti del *partner* informatico dell'Amministrazione, auspicando che si ricorra invece al libero mercato per quanto attiene le attività a contenuto esecutivo.

La Commissione ha ritenuto utile integrare l'indagine conoscitiva assumendo elementi anche su altri modelli in essere, sia in Italia sia all'estero, confrontare con queste esperienze lo schema di rapporti vigente tra l'Amministrazione finanziaria e SOGEI e procedere, quindi, per l'approfondimento di alcuni elementi conoscitivi, ad una seconda audizione dei vertici della Concessionaria.

Si sono quindi svolti sopralluoghi della Commissione presso le amministrazioni tedesca, olandese e spagnola e sono stati ascoltati lo scorso mese di marzo il presidente della Consip, dottor Luigi Scimia, e l'amministratore delegato della SOGEI, dottor Gilberto Ricci.

Il dottor Scimia ha ricordato le motivazioni e le vicende che hanno portato alla costituzione di Consip; l'Amministrazione del tesoro con la scelta effettuata ha voluto rispondere all'obiettivo «di affidare ad una società che potesse agire secondo regole privatistiche ma con obiettivi pubblici». Lo schema di relazione intercorrente tra Amministrazione del tesoro e Consip si basa sull'affidamento della attuazione «a fornitori esterni, mentre la società del Tesoro avrebbe il compito di monitorare e controllare i tempi e i modi di realizzazione» cercando un equilibrio tra capacità di governo e confronto sul mercato e tra le opposte tendenze all'*insourcing* e *outsourcing*.

Il dottor Ricci - la cui audizione ha concluso la indagine da parte della Commissione - ha sottolineato il ruolo che l'azienda sta svolgendo nel processo di evoluzione dell'Amministrazione finanziaria; quest'ultima, «messa in grado di utilizzare in un più ampio raggio le risorse della tecnologia, si predispone ad assumere una fisionomia completamente diversa dall'attuale» e «a misurarsi sulla capacità di raccogliere, gestire e restituire informazioni e offrire servizi innovativi».

Il dottor Ricci ritiene che i risultati raggiunti nell'attuazione della riforma fiscale siano essenzialmente dovuti al fatto che SOGEI «opera come un modello flessibile ... e che potrà certo migliorare con il mantenimento di forti indirizzi politici e manageriali e con il recupero di una maggiore visione strategica da parte dell'Amministrazione finanziaria». Il dottor Ricci non ritiene pertanto applicabile al sistema tributario, caratterizzato da forte variabilità e interazione con i cittadini e imprese, la soluzione applicata nel Ministero del tesoro, tanto più che SOGEI sta supportando «l'Amministrazione finanziaria nel passaggio da una situazione caratterizzata da processi di automazione in grado di generare cambiamenti incrementali ad una situazione caratterizzata da processi in grado di generare cambiamenti radicali». La carta vincente del processo di riforma dell'Amministrazione è, a parere dell'amministratore delegato di SOGEI, «l'uso strategico della tecnologia che interviene nei processi di produzione dell'Amministrazione, nella riorganizzazione dei suoi servizi facilitando e accelerando il riposizionamento dell'Amministrazione nei confronti del cittadino, delle imprese ed il raggiungimento degli

obiettivi assegnati all'Amministrazione finanziaria del governo». A suo giudizio, riprendendo quanto in parte espresso dal dottor Romano, «l'Amministrazione ha bisogno non di un *partner* tecnologico qualsiasi, ma di un *partner* in grado di avere una «visione» comune, che sia in grado di compenetrarsi con gli obiettivi dell'Amministrazione, abbia *leadership* manageriale ed una elevata competenza in materia tributaria unita ad una profonda conoscenza della macchina fiscale italiana e disponga di una adeguata capacità di gestione e innovazione». In tale linea non è quindi a suo parere auspicabile «tenere distinte l'informatica e le strategie dell'Amministrazione dal momento che l'una e le altre beneficino di una stretta e continua integrazione».

Nei mesi di gennaio e di aprile una delegazione della Commissione si è recata in Germania, Olanda e Spagna. Questo ha consentito di acquisire utili elementi di confronto per quanto riguarda: gli obiettivi strategici su cui queste amministrazioni stanno basando la propria attività, ivi compresi il rapporto centro - periferia; i modelli organizzativi prescelti; il grado e il livello di utilizzazione dell'ITC nell'organizzazione e nella strategia del settore fiscale.

Per quanto riguarda la Germania, in cui la competenza legislativa e di coordinamento in materia fiscale e la competenza della gestione diretta delle imposte sono rispettivamente affidate al livello federale e la seconda alle amministrazioni dei *Länder*, la tendenza registrata è quella di svolgere interamente al proprio interno tutte le operazioni necessarie al funzionamento del sistema fiscale.

In questo Paese la gestione delle tecnologie è compiuta direttamente dagli uffici della Amministrazione ed il coinvolgimento delle aziende o operatori esterni è limitata alla fornitura di taluni prodotti informatici. La rete informatica impiegata dall'Amministrazione federale e dalle amministrazioni dei *Länder* si presenta tuttavia non unificata e dal punto di vista tecnologico obsoleta, tanto che si è reso necessario il varo del progetto «Fiscus» per il coordinamento, entro il 2003, dei sistemi informatici fiscali dei *Länder* attraverso la realizzazione di un *software* unico e di un collegamento stabile tra le diverse banche dati.

L'Amministrazione olandese è organizzata, al contrario di quella tedesca, secondo criteri di forte accentramento, ma anche qui c'è una forte tendenza a svolgere interamente al proprio interno tutte le operazioni connesse alla gestione del sistema fiscale.

In Spagna nel 1991 è stata creata l'Agenzia statale di amministrazione tributaria (AEAT), operativa dal 1992 con 27.000 dipendenti.

Missione dell'Agenzia è l'applicazione dei tributi statali e doganali e la gestione del sistema di riscossione. Tra gli obiettivi, quello di realizzare un'Amministrazione al servizio del cittadino e volta ad incrementare la adesione volontaria agli obblighi fiscali.

L'Agenzia, ente di diritto pubblico istituito per rendere più flessibile l'Amministrazione e favorire una maggiore agilità decisionale degli organi periferici, gode di notevole autonomia in tutti i settori operativi, dalla gestione al rapporto con i contribuenti; è articolata in dipartimenti, tra cui il dipartimento per l'informatica tributaria

(2.500 persone) che partecipa al processo decisionale ed è rappresentato nel comitato di direzione dell'Agenzia.

In tutte le amministrazioni visitate appare evidente il ruolo che le tecnologie ricoprono nell'organizzazione dell'Amministrazione e la loro centralità per il raggiungimento degli obiettivi assegnati all'Amministrazione fiscale.

Per quanto concerne il nostro Paese, anche alla luce dei necessari raffronti con i Paesi la cui esperienza è assimilabile a quella italiana, la Commissione a conclusione della indagine conoscitiva ritiene opportuno sottolineare come non si possa prescindere dall'esperienza maturata negli oltre venti anni in cui l'Amministrazione, con la collaborazione della società concessionaria della gestione e sviluppo del sistema informativo, SOGEI, ha costruito il sistema fiscale del Paese. Quest'esperienza ha visto Amministrazione e Concessionaria assestare nel tempo i rispettivi ruoli per peso e modalità in modo variabile in funzione degli aspetti che di volta in volta hanno caratterizzato la politica nel settore fiscale, dal passaggio - negli anni settanta - ad una fiscalità di massa (codice fiscale) all'odierna realizzazione della telematizzazione del fisco, passando attraverso gli impatti operativi della normativa fiscale d'emergenza, propria degli anni ottanta (condoni eccetera).

Il passaggio alla concessione ha di fatto rafforzato la compenetrazione tra SOGEI e Ministero e ha reso l'Azienda qualcosa di diverso e di più di un'impresa di *outsourcing*.

I meccanismi convenzionali del rapporto di concessione hanno contribuito a definire un contesto nel quale la Società ha assunto indiscutibilmente il ruolo di «braccio operativo» dell'Amministrazione finanziaria nel settore dell'informatica, tanto che è possibile affermare che l'intensità della relazione configura una ipotesi di biunivocità all'interno della quale SOGEI svolge una vera e propria «missione» mediante l'esercizio di una pubblica funzione caratterizzata tra l'altro dalla necessità di garantire la massima riservatezza e sicurezza dei dati oggetto di elaborazione e di gestione.

Questo processo di compenetrazione ha consentito a SOGEI di assorbire e patrimonializzare robuste quote di *know how* su temi quali la normativa fiscale, l'organizzazione, i processi amministrativi, che sono le competenze distintive della sua offerta e sono tuttora elementi di successo per l'azienda. A questo non è peraltro sempre corrisposto un trasferimento di conoscenza da parte della società in favore dell'Amministrazione, anche se si sono effettuati investimenti in formazione, di cui è tra l'altro nota la difficoltà di misurare l'efficacia.

Appare dunque indubbio, e la Commissione ha potuto constatarlo direttamente, che SOGEI sia un «serbatoio» di conoscenze particolarmente qualificato non solo grazie all'esperienza svolta nell'Amministrazione fiscale, ma grazie anche ad esperienze maturate, nello svolgimento dell'incarico per l'Amministrazione finanziaria, con i rapporti instaurati con altre amministrazioni ed enti di rilievo nel sistema delle entrate (INPS, Banca d'Italia, intermediari, sistema bancario eccetera), alle attività di *benchmarking* ed ai rapporti intrattenuti sia con grandi amministrazioni finanziarie estere sia con grandi fornitori di *software* e *hardware*.

2. *L'importanza del Sistema informativo e dell'information technology (IT) nel processo di riforma del sistema fiscale*

La Commissione ravvisa con soddisfazione la scelta del Ministro di impostare il problema dell'ammodernamento del settore fiscale in modo globale e progettuale, intervenendo simultaneamente e coerentemente non solo sul piano delle norme, ma anche su quello dell'organizzazione, del modello manageriale e degli strumenti operativi di supporto. Aver collegato gli uni e gli altri in un progetto determinato e monitorato ed aver quindi riconosciuto la indissolubilità concettuale ed operativa che lega l'efficienza della macchina amministrativa e l'utilità degli interventi di politica fiscale è probabilmente alla base del conseguimento, in questo ramo dell'Amministrazione, di risultati con tempi assolutamente inusitati per l'esperienza italiana.

È del pari da sottolineare positivamente in questo quadro l'aver chiesto al Fondo monetario internazionale (FMI) un parere sulle linee strategiche della riforma.

Il parere espresso dal Fondo monetario internazionale nel suo documento del settembre ultimo scorso, che la Commissione ha avuto in visione, suggerisce all'Amministrazione di considerare che la prevista riorganizzazione per Agenzie è uno strumento che «aumenterà l'efficacia dell'Amministrazione solo se accompagnata da cambiamenti orientati verso una semplificazione del sistema fiscale e ad un miglioramento complessivo nei metodi e nelle procedure dell'Amministrazione finanziaria».

Sulla base delle esperienze raccolte all'estero, la Commissione condivide quest'avviso ritenendo che il processo possa avviarsi e compiersi nei suoi obiettivi solo con l'ausilio delle nuove tecnologie e con un loro uso strategico nel processo produttivo della fiscalità.

Fra le premesse la Commissione riprende il fondamentale concetto di «unità dedicata» all'interno del Ministero per il governo della informatica alla luce del decreto legislativo di riforma dei ministeri che prevede per il Ministero delle finanze un'articolazione su quattro agenzie:

- Entrate;
- Dogane;
- Catasto;
- Demanio.

Tali agenzie sono previste come enti di diritto pubblico non economico, con personalità giuridica, dotate quindi di autonomia organizzativa, gestionale e contabile. La Commissione sottolinea che nel sistema organizzativo informatico dell'Amministrazione finanziaria, pur con le sue specifiche caratteristiche, va considerata una quinta agenzia:

- Guardia di finanza;

In questo contesto organizzativo l'unità di governo dell'informatica va inserita considerando da un lato che l'ipotesi di creare strutture centralizzate o comunque esterne alle agenzie per il governo dell'informatica significherebbe sottrarre al *management* una leva decisiva per l'attua-

zione delle strategie complessive; dall'altro va evidenziata l'esigenza di un'unità di governo d'informatica ai massimi livelli dell'Amministrazione, capace di qualificare le esigenze delle agenzie e di fornire indirizzi strategici e di controllo unitari.

Nel definire, invece, la relazione tra Amministrazione finanziaria e Concessionaria è da accogliere inoltre la valutazione espressa dal Ministro, laddove egli richiama l'attenzione sulla «delicatezza e la complessità dei compiti relativi al governo del sistema informativo che fa capo all'anagrafe tributaria. Il problema non riguarda soltanto l'ovvia esigenza di un radicamento nell'espletamento delle funzioni del Ministero delle finanze delle tecnologie informatiche e di un loro costante aggiornamento..., ma soprattutto il dovere e la responsabilità di tenere costantemente presente che in esse risiede l'informazione riguardante l'intera mappa dei dati relativi al settore economico, produttivo e sociale del Paese; ...l'anagrafe tributaria è diventata oggi molto più di un semplice fornitore di servizi informatici ...tra Anagrafe tributaria e Amministrazione c'è adesso una reciproca compenetrazione di culture e di capacità operativa che attengono all'accezione più alta del servizio pubblico».

Il dibattito sviluppatosi in sede di Commissione ha fatto emergere a questo proposito con chiarezza alcuni capisaldi su cui andrà ancorato il nuovo rapporto:

assicurare all'Amministrazione finanziaria la continuità e il miglioramento del servizio offerto, nella garanzia assoluta della riservatezza e sicurezza dei dati;

assicurare il soddisfacimento delle esigenze dell'Amministrazione sia in situazioni di *routine* sia in situazioni in cui è richiesto il ricorso a soluzioni a grande contenuto innovativo;

assicurare la capacità operativa per il tempestivo adeguamento del sistema informatico al contesto normativo e alle esigenze di un settore in cui l'intervento pubblico è caratterizzato da forte e frequente variabilità, da intensa interazione con i cittadini e imprese e da forte risonanza sull'opinione pubblica;

garantire un servizio aderente all'evoluzione del settore delle entrate pubbliche caratterizzato dall'ingresso di un sempre più ampio numero di soggetti con ruoli istituzionalizzati e rafforzati dal ridisegno del sistema fiscale;

adeguare l'azione ad un sistema fiscale non più concentrato esclusivamente sull'Amministrazione centrale, ma diffuso sul territorio e esteso ad altri soggetti e organismi (ad esempio, enti previdenziali, associazioni di categoria e ordini professionali);

evitare che l'attuazione del federalismo fiscale comporti sotto l'aspetto informativo duplicazioni mantenendo un quadro di insieme dei flussi informativi e l'autonomia degli enti e organismi coinvolti (regioni, eccetera).

Ciò premesso, le linee guida per individuare le funzioni a contenuto più o meno operativo dei soggetti coinvolti e per disegnare il nuovo rapporto devono, a parere della Commissione, soddisfare alcune esigenze insopprimibili che si muovano lungo la linea guida di ricondurre

l'azione strategica sull'informatica all'interno del Ministero delle finanze e garantire che l'Amministrazione finanziaria eserciti la funzione di indirizzo, guida e controllo che le è propria.

Vanno individuate le soluzioni più idonee atte a consentire all'Amministrazione di esercitare nel settore informatico un ruolo propositivo e di indirizzo. In particolare il Ministero deve poter svolgere una azione di governo del processo di informatizzazione.

Si ipotizza a questo scopo che il Ministero si doti di una propria «unità dedicata» che dovrà essere snella e dotata di elevate professionalità. Per quanto concerne il ruolo, l'unità sarà deputata a svolgere attività di indirizzo e programmazione e l'attività di pianificazione e controllo. Obiettivo precipuo anche se non esclusivo sarà quello di migliorare e monitorare efficienza, efficacia ed economicità del Sistema informativo, nonché sviluppare e promuovere le risorse umane.

Le attività di pianificazione e controllo dovrebbero consistere nel monitoraggio e nel controllo della spesa informatica e essere altresì riferite alla valutazione della sicurezza e della riservatezza del Sistema, avendo sempre cura di osservare il principio che l'*information technology* nell'Amministrazione moderna non è più solo strumento dell'azione amministrativa, ma è piuttosto elemento per conseguire i propri obiettivi strategici. Obiettivi che sono:

assicurare che l'intero Sistema informativo del settore tributario si sviluppi secondo un'architettura unitaria che integri strettamente i sottosistemi facenti capo alle diverse banche operative del Ministero (inclusa la Guardia di finanza) il cui governo strategico risponda pienamente al corretto esercizio dei poteri di indirizzo politico, di amministrazione e di controllo istituzionalmente previsti» (vedi audizione ministro Visco, 30 settembre 1998);

garantire al massimo la produttività degli investimenti fino ad oggi attuati dallo Stato nel settore della informatica tributaria;

sviluppare l'integrazione tra i sistemi delle diverse amministrazioni;

adeguare il Sistema informativo alle specifiche esigenze di ciascun dipartimento dell'Amministrazione finanziaria nell'ambito di criteri di coerenza e omogeneità complessive;

garantire all'Amministrazione la patrimonializzazione del *know how* e l'adeguamento della progettualità alle migliori scelte tecnologiche;

ricorrere al libero mercato, salvo specifiche esigenze dettate dai tempi, dalla sicurezza e riservatezza dei dati, per quanto attiene le attività informatiche a contenuto esecutivo.

La Commissione ritiene inoltre utile e doveroso richiamare i soggetti, coinvolti a vario titolo e responsabilità, sulla necessità che tali linee operative siano applicate consentendo, pur nel rispetto del principio di economicità e di efficienza, il mantenimento dei livelli occupazionali e l'eventuale sviluppo in linea con l'evoluzione tecnologica e l'introduzione di servizi innovativi.