



Commissione Finanze e Tesoro del Senato

Audizione dell'ing. Aldo Ricci  
Amministratore Delegato Sogei

23 giugno 2009



Nel mio intervento riassumerò i più recenti sviluppi delle attività di SOGEI in relazione ai compiti assunti negli ultimi anni nell'ambito del sistema informativo della fiscalità.

Come noto, SOGEI affianca dal 1976 l'Amministrazione finanziaria nell'assolvere i suoi importanti compiti istituzionali; dal luglio 2002 il capitale della Società è interamente posseduto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

SOGEI, nella funzione di partner tecnologico, garantisce l'unitarietà, l'integrità e l'evoluzione del Sistema informativo della fiscalità, fornendo alle diverse strutture dell'Amministrazione Finanziaria le specifiche soluzioni informatiche per l'adempimento dei propri compiti istituzionali.



I servizi resi all'Amministrazione finanziaria riguardano un grande numero di utenti, e cioè:

- oltre 1 milione di utenti individuali che utilizzano i servizi telematici;
- oltre 60.000 utenti interni al MEF (dipendenti);
- 220.000 utenti professionali (intermediari fiscali, notai, geometri, CAF);
- 45.000 operatori doganali;
- 2.000 concessionari del gioco pubblico.



Il bacino di interesse per i servizi erogati da SOGEI è ancora più ampio, e riguarda:

- 48 milioni di contribuenti (persone fisiche e giuridiche);
- 170.000 medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale;
- 17.000 farmacie;
- 14.000 laboratori diagnostici;
- 200 ASL e 100 Aziende ospedaliere.

Per avere un'idea della complessità del sistema e della sua evoluzione negli ultimi anni, per i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate il numero di documenti trasmessi è passato dagli 8 milioni del 1998 ai 43 milioni del 2003 fino agli 80 milioni nel 2008.

Le scommesse ippiche e sportive sono passate dai 450 milioni di giocate del 2003 agli oltre 650 milioni nel 2008.



Il cuore del sistema informativo della fiscalità è rappresentato dalle banche dati e dalle informazioni in esse contenute, ed in particolare:

- l'anagrafica generale dei contribuenti (persone fisiche, società ed enti);
- le dichiarazioni dei redditi, IVA, doganali ed accise;
- i pagamenti d'imposta e contributi;
- le proprietà immobiliari (terreni e fabbricati) e demaniali;
- il prelievo erariale sulla raccolta dei giochi pubblici;
- le tasse automobilistiche;
- gli esiti dei controlli delle dichiarazioni (ruoli, rimborsi, accertamenti, contenzioso);
- le statistiche sui contribuenti, sulle basi imponibili e sugli oggetti d'imposta.



L'utilizzo delle tecnologie informatiche consente di stabilire, tramite appositi "incroci", correlazioni puntuali tra le varie banche dati, facendo emergere così nuove informazioni che vanno ad arricchire il patrimonio informativo disponibile.

Ad esempio, il rapporto "Gli immobili in Italia, dialoghi tra banche dati: conoscere per decidere", presentato il 15 gennaio scorso nella sala della Lupa di Montecitorio, contiene i risultati di uno specifico progetto di correlazione di dati catastali con dati reddituali, intrapreso da SOGEI insieme all'Agenzia del Territorio ed al Dipartimento finanze.

Dall'analisi di tali informazioni risulta ad esempio che, su circa 30 miliardi di euro di rendite catastali censite, solo 24 sono dichiarati; che solo il 10% dei 15 milioni di abitazioni risulta dato in locazione, mentre tale dato sale ad oltre il 50% per gli immobili commerciali.

Collegando in maniera opportuna e mirata le banche dati, potranno essere individuate ulteriori correlazioni tra i dati già in possesso dell'Amministrazione e/o di altri enti evidenziando aree di elusione o potenziale evasione; il Sistema



informativo della fiscalità potrebbe offrire tale servizio anche ad altri enti (ad esempio, previdenziali, assistenziali, locali, etc.) esterni al perimetro del sistema stesso.

A parte l'evidente miglioramento del quadro complessivo riferibile alla platea di contribuenti, questa proposta è supportata dal significativo risparmio economico che si potrebbe conseguire, a livello paese, per l'ottimale utilizzo dell'infrastruttura esistente, con le abituali caratteristiche di sicurezza gestionale e di conservazione delle informazioni;

- al coinvolgimento diretto di SOGEI già nella fase di definizione delle Convenzioni che le Agenzie stipulano con gli Enti esterni per quanto riguarda gli aspetti tecnici dei rapporti;
- alla possibilità per SOGEI di utilizzare dati aggregati e o statistici per attività di studio con Università, Centri di ricerca e per sviluppare attività commerciali verso Enti, associazioni di categoria etc..



Il sistema informativo della fiscalità, in questi ultimi anni, si è sempre più arricchito di dati; ciò ha permesso di mettere a disposizione delle Agenzie fiscali sia un più vasto patrimonio informativo riferibile al singolo contribuente che strumenti e soluzioni informatiche utili per l'analisi della platea dei contribuenti, con particolare attenzione a quelli fiscalmente più interessanti.

L'attività di controllo è sempre più indirizzata ad individuare le posizioni più significative in termini di capacità contributiva; a tal fine sono stati realizzati da SOGEI, ed utilizzati dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza, strumenti che utilizzano anche i dati contenuti nelle comunicazioni trasmesse dagli enti esterni all'Anagrafe Tributaria in ottemperanza a specifiche norme di legge.

La raccolta di dati inviati da Enti esterni è stata avviata negli anni '80 e si è andata progressivamente estendendo con ulteriori tipologie di comunicazioni. Attualmente vengono trasmessi a Sistema, tramite appositi servizi telematici (il cui utilizzo è stato reso obbligatorio a partire dal 2005) più di 30 diverse tipologie di comunicazioni, quali utenze (telefoniche, idriche, elettriche, gas), licenze e concessioni, albi professionali, contratti assicurativi, appalti pubblici, ecc..





Per dare un'idea, nel 2008 abbiamo ricevuto oltre 20.000 diversi invii telematici per oltre 132 milioni di comunicazioni.

Proprio per ottimizzare l'utilizzo di questa considerevole mole di dati si è puntato decisamente sull'utilizzo di tecnologie di Business Intelligence. Nel prossimo futuro probabilmente l'attività di contrasto all'evasione sarà caratterizzata sempre di più dalla rilevanza che assumerà la fase di "intelligence".

Gli strumenti di analisi dovranno quindi essere realizzati con l'obiettivo di integrare ulteriori informazioni, oggi ancora non disponibili in Anagrafe Tributaria ma residenti nelle banche dati degli enti esterni.

Tali soluzioni sono tanto più efficaci quanto maggiore è la qualità dei dati utilizzati e quindi la loro affidabilità.

A tal fine SOGEI si avvale di consolidate metodologie e di standard internazionali per il controllo di qualità ed il governo dei dati stessi, con l'obiettivo di garantirne accuratezza, aggiornamento, completezza e coerenza in ogni fase del ciclo di vita.



E' anche da sottolineare che il trattamento dei numerosi flussi attualmente disponibili e, prevedibilmente, anche di quelli che nel tempo andranno ad integrarli presenta diversi aspetti di criticità, alcuni dei quali di carattere normativo o regolamentare.

Le principali criticità che emergono dalla cooperazione con enti esterni riguardano la tempistica delle forniture, la loro completezza, qualità e sicurezza, caratteristiche che impattano significativamente nelle analisi della platea contributiva.

Sono stati realizzati, e in alcuni casi sono ancora in corso, interventi atti a garantire il rispetto di tutte le caratteristiche di qualità indicate; sarebbe opportuno integrare le attuali direttive con adeguati livelli di servizio per misurare tali caratteristiche e prevedere eventuali penalizzazioni in caso di inadempienza.

La sicurezza delle informazioni è un tema soggetto a continuo aggiornamento e che comporta una costante evoluzione di tutte le componenti di sicurezza: logica, fisica, dei servizi ed organizzativa. Su tutte queste componenti è riposta la nostra



massima attenzione per recepire, in accordo con le singole strutture dell'Amministrazione, le istanze di indirizzo e di miglioramento, quali quelle recentemente formulate dal Garante per la protezione dei dati personali.

In questa sede mi preme sottolineare l'importanza strategica, per quanto riguarda la sicurezza logica, che riveste il controllo degli accessi ai sistemi informativi, il tracciamento e il monitoraggio delle operazioni, la sicurezza delle comunicazioni, tramite l'adozione di strumenti per l'identificazione e l'autenticazione degli utenti.

E' evidente quindi che anche i costi complessivi del sistema fiscale beneficerebbero della gestione centralizzata che consentirebbe una più equilibrata ripartizione delle risorse di sistema complessivamente necessarie; tra quelle disponibili in tempo reale e quelle elaborabili in differita, magari anche solo di qualche ora, si potrebbero ottenere significative economie complessive.

Al contrario, la disponibilità di dati e informazioni da parte di molteplici sistemi richiede notevoli spese di impianto (hardware, software, sicurezza etc) e di gestione, per la necessità di rendere disponibili in tempo reale un maggior numero



di informazioni.

Il tema è evidente anche in materia di contrasto all'evasione.

Si pensi ai vantaggi che si potrebbero conseguire nel caso in cui anche gli incroci ai fini dei controlli previdenziali e/o assistenziali fossero eseguiti presso il Sistema Informativo della fiscalità; si potrebbe utilizzare l'infrastruttura esistente con limitati costi aggiuntivi e con tutte le caratteristiche di sicurezza, logica, fisica e organizzativa proprie del nostro Sistema per rendere disponibili solo le informazioni di interesse, costituite dagli esiti elaborativi.

L'insieme di tali tutele sulla sicurezza è necessario per la natura dei dati affidati alla responsabilità di SOGEI e ne qualifica il servizio rispetto ad altri soggetti pubblici e privati. I significativi costi sono incorporati nei corrispettivi praticati da SOGEI all'Amministrazione nella fornitura di prodotti e servizi specifici, in linea con i prezzi correntemente praticati sul libero mercato, come recentemente congruito dal CNIPA.



Vorrei sottoporre all'attenzione della Commissione un punto che ritengo di estrema importanza relativamente alla sicurezza: in base alla normativa vigente, SOGEI provvede alla trasmissione massiva dei dati ad enti esterni, quali Regioni, Comuni, Enti locali, etc.. Tale soluzione è però estremamente onerosa; essa implica infatti notevoli costi per la necessità di replicare le banche dati con le correlate misure di sicurezza, e complicazioni gestionali dovute al naturale disallineamento che si produce nel tempo tra l'archivio "origine" e le sue repliche, totali o parziali.

Sarebbe quindi auspicabile che tutti gli attori del sistema utilizzassero un limitato numero di banche dati di riferimento di interesse nazionale, procedendo al loro aggiornamento ciascuno per le proprie competenze; nell'ambito di una loro gestione accentrata, essendo questa l'unica soluzione in grado di garantire, a chi è chiamato ad operare e ad assumere decisioni, la certezza del dato, continuamente e correttamente aggiornato, e quindi l'efficacia delle azioni, nel pieno rispetto della normativa ed in conformità alle indicazioni del Garante per la privacy.

.



A tal fine sarebbe opportuno prevedere specifici interventi normativi e regolamentari per permettere:

- a livello centrale, di acquisire in modo pianificato, strutturato e sicuro, le informazioni provenienti, ciascuno per la propria competenza, da tutti gli attori del sistema della fiscalità allargata. In tal modo si utilizzerebbe un limitato numero di banche dati di riferimento di interesse nazionale, aggiornate, consistenti e correlabili tra loro, con notevole riduzione dei costi di impianto di gestione e per la sicurezza;
- a livello locale di accedere a tali informazioni, ogni ente per i propri fini di indagine e per la propria competenza, utilizzando gli strumenti forniti dall'Amministrazione o reperibili sul mercato purché operanti secondo i formati e con i livelli di sicurezza definiti dalla norma.



Sempre in tema di sicurezza vorrei evidenziare l'impegno programmato da SOGEI per il periodo 2009-2011 per l'evoluzione del servizio di Disaster Recovery, incrementando la quantità delle applicazioni da mettere in sicurezza nel sito di recovery e garantendo, per una sempre maggiore quantità di servizi, anche funzionalità di Business Continuity.

Tutto questo anche a seguito dell'espansione del sistema, che negli ultimi anni è cresciuto sia in termini dimensionali che di richiesta di disponibilità oraria, come nel caso di alcuni servizi telematici doganali, del sistema Equitalia e dei sistemi di controllo dei giochi, i quali richiedono disponibilità "h24" per 7 giorni/settimana.

Questo richiederà un forte impegno da parte di SOGEI sia in termini di investimenti, che di attività operative ed organizzative. Tale impegno si andrà a sommare con il corrispondente investimento reso necessario dalla crescita continua del numero degli utenti e delle operazioni effettuate.



Oltre agli aspetti operativi, appare opportuno che vengano effettuati anche interventi normativi, ad esempio al “Codice dei contratti pubblici”, al fine di prendere atto che il sistema rappresenta una infrastruttura critica per il funzionamento dei servizi resi dalla PA ad uffici, cittadini, professionisti ed imprese, permettendo in tal modo di adottare tutte le misure per elevare ed integrare la sicurezza complessiva.

## **Conclusioni**

SOGEI, a seguito del passaggio in mano pubblica e del proprio consolidamento istituzionale, ha progressivamente acquisito la proprietà dell’infrastruttura tecnologica e del complesso immobiliare, sede del sistema informativo.

Tale infrastruttura, allineata ai migliori standard tecnologici al mondo, ha esigenza di costanti significativi investimenti per mantenerne allineate alla migliore frontiera tecnologica le componenti industriali (immobiliare, impiantistica, hardware e software), consentendo l’erogazione di elevati livelli di servizio.





L'evoluzione e l'innovazione delle infrastrutture dovranno accompagnarsi, altresì, a future condizioni economiche sempre più favorevoli praticate nei confronti dell'Amministrazione Finanziaria.

Vorrei approfittare di questa occasione per auspicare un intervento normativo, limitato ma essenziale, a favore non solo del futuro di SOGEI ma, permettetemi, del futuro dell'informatica pubblica.

Si tratta della modifica dell'art. 1 comma 358 della Finanziaria 2008 che impone a SOGEI la devoluzione degli utili al Bilancio dello Stato, congelando al livello attuale le risorse patrimoniali a disposizione della Società.

La modifica legislativa consentirebbe alla Società di conservare una significativa quota di utile, al servizio dei nuovi investimenti e della crescita, preservando per il futuro la capacità di investimento senza necessità di apporto a carico dello Stato Azionista, mentre, ove non vi sia variazione normativa, la devoluzione ripetuta ogni anno finirebbe per indebolire progressivamente la Società sul piano patrimoniale.



Sono certo che l'autofinanziamento così realizzato produrrà nel medio e nel lungo termine ricadute significative per i cittadini in termini di sempre maggiore efficacia e produttività dell'azione della Pubblica Amministrazione; l'acquisizione degli utili a capitale costituirà poi la leva insostituibile per avviare nuove e fondamentali iniziative ICT per il Paese, quali il supporto al Federalismo fiscale, l'unificazione tra Carta dei Servizi e Tessera Sanitaria, lo sviluppo dell'e-health come previsto dall'U.E. e la creazione di un sito nazionale di Disaster Recovery delle banche dati della Pubblica Amministrazione, iniziative per il cui sviluppo SOGEI pone la sua forte candidatura.