

La gestione dell'Anagrafe tributaria

Storia del rapporto giuridico tra l'Amministrazione finanziaria e la SO.GE.I. SPA (dal 1976 al 2015).

La SO.GE.I. S.p.A. è oggi l'ente strumentale del MEF preposto al settore dell'Information and Communication Technology, in quanto al contempo:

- Apposita struttura in house del Dipartimento delle finanze per l'attuazione di strategie di integrazione del Sistema informativo della fiscalità (SIF) ex lege n. 300/1999, art. 56, come in seguito specificato;
- Organismo in house all'area "economia" per lo svolgimento delle attività informatiche in materia di finanza e di contabilità pubblica, riservate allo Stato ai sensi del d. lgs. n. 414/1997 ed esplicitate con D.M. 17 giugno 1998, già realizzate da CONSIP S.p.A. e trasferite, mediante operazione di scissione, ex art. 4, comma 3 bis, D.L. 95/2012.

Per disposizione statutaria, la SO.GE.I. è soggetta al controllo analogo del Dipartimento delle finanze.

La componente più rilevante del SIF è la banca dati Anagrafe Tributaria, sin dall'origine affidata in gestione alla SO.GE.I., costituita dai dati fiscali raccolti, elaborati ed archiviati dagli ex Centri Informativi del Ministero delle finanze, le cui funzioni sono ora confluite nelle Agenzie fiscali e nel Dipartimento.

La storia del rapporto giuridico corrente con l'Amministrazione finanziaria ha conosciuto tre tappe fondamentali.

Primo periodo 1976 – 1992: appalto di servizi.

Ai sensi della legge n. 60 del 1976, l'Amministrazione finanziaria ha affidato, con apposite convenzioni, la conduzione e lo sviluppo del Sistema informativo della fiscalità (Anagrafe Tributaria) alla neo costituita Società Generale di Informatica S.p.A. (SO.GE.I.), società a carattere pubblico con capitali della ITALSIEL, a sua volta appartenente all'IRI e, per una quota minoritaria, alla Banca d'Italia.

L'incarico è stato reiterato fino al 1992 per effetto di normativa successiva (art. 7, d.l. n. 688/82; art. 6, comma 1, legge n. 66/88) in deroga alle norme sulle procedure di evidenza pubblica in materia contrattuale

Secondo periodo 1992 – 2003: concessione di servizi.

Con l'entrata in vigore della legge 30 dicembre 1991, n. 413, cambia il titolo dell'affidamento (concessione); rimane comunque invariata la procedura derogatoria dell'affidamento stesso per l'esplicito richiamo delle disposizioni di cui all'art. 6, primo comma, della legge n. 66/1988.

Nella fase iniziale della concessione SO.GE.I era di integrale appartenenza FINSIEL, la quale, a sua volta apparteneva per il 77,9% a TELECOM ITALIA, facente parte del gruppo IRI, per il 14,4% alla Banca d'Italia e per il 7,7% ad altri azionisti. Successivamente la partecipazione pubblica in TELECOM (e quindi in SO.GE.I.) si è andata progressivamente attenuando per effetto del processo di privatizzazione avviato nel 1994.

La convenzione di concessione, la cui durata è stata stabilita in nove anni (dal 14 maggio 1992 al 13 maggio 2001), aveva carattere normativo di massima, in quanto rinviava ad appositi Atti esecutivi l'esatta delimitazione dei singoli incarichi, con la specificazione dei programmi da realizzare, dei tempi di esecuzione, dei corrispettivi spettanti e delle modalità dei controlli da parte dell'Amministrazione.

Alla scadenza, nelle more della scelta del nuovo affidatario, attesa la difficoltà dell'Amministrazione finanziaria a provvedere direttamente al funzionamento del Sistema informativo, al fine di evitare soluzioni di continuità dello stesso, in data 10 maggio 2001 è stato stipulato un Atto di proroga tecnica sino al 31 maggio

2003 della Convenzione di concessione, con esclusione dalla proroga stessa delle attività connesse ai nuovi studi di settore, attribuite in concessione alla Società per gli Studi di Settore Spa (SOSE), ora Soluzioni per il Sistema Economico Spa.

Terzo periodo dal 2003 a oggi: appalto in house

A seguito della privatizzazione di TELECOM si è andata consolidando l'idea di scorporare la SO.GE.I. da tale Gruppo, attesa la funzione di riservatezza e sicurezza della gestione del Sistema informatico dell'Amministrazione finanziaria centrale.

Si è giunti, così, alla determinazione di procedere all'acquisto in data 1° luglio 2002 dell'intero pacchetto azionario della SO.GE.I. S.p.A. da parte del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle politiche fiscali, esercitando la facoltà attribuita dall'art. 59, comma 5, del d. lgs. n. 300/1999, il quale consente al Ministero stesso ed alle Agenzie fiscali di promuovere la costituzione o partecipare a società che, secondo le disposizioni del codice civile, abbiano ad oggetto le prestazioni di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche ad essi attribuite. Inoltre, in prossimità della scadenza della proroga tecnica della Convenzione di concessione (31/5/2003), l'Amministrazione si è posta il problema di come e con quali strumenti regolare il suo rapporto con la SO.GE.I..

Il Consiglio di Stato, a tal fine interpellato, condividendo la tesi dell'Amministrazione, si è pronunciato (Sez. III, 11/3/2003, parere n. 525/03) nel senso dell'ammissibilità dell'affidamento in house dell'incarico a SO.GE.I., ma non più nella forma della concessione, bensì con l'utilizzo del diverso strumento dell'appalto di servizi, sulla base delle seguenti considerazioni.

La funzione generale di coordinamento del Dipartimento per le politiche fiscali (ora Dipartimento delle finanze) nei confronti di tutti i soggetti che, a vario titolo, operano nel settore della fiscalità, si articola anche nell'ambito del coordinamento del Sistema informativo della fiscalità e della rete unitaria di settore (art. 24, comma 1, lettera d), legge n. 300/1999). Il Dipartimento, al fine di garantire l'unitarietà del Sistema informativo della fiscalità, ha ritenuto opportuno conservare in capo ad un unico soggetto la sua gestione e la conduzione tecnica ed individuare proprio nella SO.GE.I. l'apposita struttura per l'attuazione di strategie di integrazione di detto Sistema informativo ex art. 56, comma 1, lettera e) del decreto legislativo n. 300/1999.

Ha ravvisato, poi, nell'appalto di servizi lo strumento più idoneo per definire il rapporto con la SO.GE.I. e non più praticabile la concessione, sia per l'inconfigurabilità quale pubblico servizio dell'attività informatica oggetto dell'incarico, sia per l'assenza di una qualsiasi alea connessa alla gestione.

In merito alla legittimità dell'affidamento diretto, si rileva che la Corte di giustizia CE, nella "storica" sentenza Teckal 18 novembre 1999, n. 107, ha sancito che si configuri un affidamento in house quando un contratto è stipulato tra una Amministrazione pubblica ed una persona giuridica distinta sulla quale l'Amministrazione esercita un controllo equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica e questa persona giuridica realizza la parte più importante della propria attività con l'Amministrazione controllante.

Circa i soggetti che dovevano intervenire nel rapporto giuridico in house con la SO.GE.I., al fine di garantire l'unitarietà del Sistema informativo della fiscalità, si è ritenuto che, in presenza di un Sistema informativo unitario, non sarebbe stato rispondente a criteri di efficienza e di razionalità assumere iniziative per scindere il Sistema stesso in rami diversi, a seconda dell'utilizzatore (Ministero, Agenzie fiscali, Equitalia). Per le Agenzie fiscali, in particolare, non ricorrendo nel rapporto in house con la SO.GE.I. il requisito della dipendenza formale ed organizzativa, si è provveduto ad un'applicazione in senso estensivo del concetto di affidamento in house, tenuto conto che le Agenzie fiscali pur se hanno personalità giuridica distinta e godono di piena autonomia possono, tuttavia, qualificarsi come articolazioni dell'Amministrazione fiscale, funzionalmente collegate al Ministero, con il compito di operare quali strutture serventi del Ministero stesso.

Il Consiglio di Stato ha convenuto anche in ordine alla possibilità di stipula di un Contratto di servizio quadro (contratto normativo), mediante il quale individuare le regole comuni per disciplinare in modo uniforme i singoli rapporti posti in essere con la SO.GE.I. da parte delle singole Strutture Organizzative (Agenzie fiscali, Equitalia, Guardia di Finanza). Quest'ultime, infatti, stipulano propri contratti di appalto (Contratti Esecutivi) recanti la disciplina specifica dei prodotti, dei servizi e delle soluzioni che la medesima Società dovrà in concreto fornire nei singoli casi.

A seguito poi del trasferimento - ai sensi del d.l. 95/2012, art. 4, comma 3-bis - delle attività informatiche in materia di finanza e di contabilità pubblica riservate allo Stato svolte dalla CONSIP alla SO.GE.I., quest'ultima ricopre non solo il ruolo di apposita struttura in house del Dipartimento delle finanze per l'attuazione di strategie di integrazione del Sistema informativo della fiscalità, ma è anche la società in house ai Dipartimenti dell'area economia del Ministero dell'Economia e delle Finanze per la realizzazione delle attività informatiche riservate allo Stato rimaste attribuite alla competenza istituzionale di detti Dipartimenti.

Da ultimo, l'art. 1, comma 297, della legge n. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015) prevede la definizione di un Accordo Unitario attraverso l'unificazione dei modelli di gestione dell'informatica dell'area finanze e dell'area economia. La norma prevede, infatti, la stipula con il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del Ministero dell'economia e delle finanze, unitariamente per il Ministero, di un accordo quadro non normativo, nell'ambito del quale le singole articolazioni dipartimentali del Ministero e le Agenzie fiscali stipuleranno a loro volta accordi derivati.