



Commissione Parlamentare di Vigilanza sull'Anagrafe Tributaria

Audizione dell'avv. Marco Bonamico
Amministratore Delegato Sogei

25 novembre 2009



La Legge 42 del 5 maggio scorso ha posto concretamente le basi per una riforma del sistema fiscale in senso federale determinando un cambiamento di portata assimilabile a quello del 1973, ma anche con una evidente differenza.

Con la riforma del 1973, infatti, abbiamo visto la platea dei contribuenti passare da 4 a 25 milioni di soggetti mentre la complessità del processo attualmente in corso, piuttosto che sulla numerosità dei contribuenti, potrà essere misurata sulla base del numero dei soggetti istituzionali, ai quali il nuovo sistema imporrà l'integrazione in un nuovo contesto organizzativo.

Per questo motivo, tra i principi base del federalismo, assumono particolare rilievo il coinvolgimento, l'integrazione, la condivisione.

Questi principi hanno peraltro un riscontro diretto e immediato anche nei processi ICT che ne accompagneranno l'attuazione; anche dal nostro punto di vista, di azienda così fortemente coinvolta nei processi costitutivi del nuovo “fisco federale”, riteniamo infatti doveroso richiamare tra le linee guida che dovranno essere adottate per lo sviluppo del nuovo sistema informativo i medesimi principi di condivisione, di integrazione, di confronto e di standardizzazione.

In una visione squisitamente *tecnico-organizzativa*, infatti, il federalismo fiscale richiede che tutte le entità coinvolte siano, non solo poste in collegamento tra loro, ma soprattutto in possesso di strumenti in grado di garantire a ciascuno degli attori la immediata disponibilità degli elementi conoscitivi necessari per le scelte di politica tributaria e per la definizione delle proprie strategie di *governance*.

A questo riguardo, riteniamo che non sia in nessun modo auspicabile, lo ha più volte ricordato anche in questa autorevole sede il Presidente Trevisanato, assolvere al compito di rendere disponibili le informazioni necessarie perseverando nella pratica attualmente in uso di distribuire i dati localmente in modo massivo, lasciando a ciascuno dei soggetti destinatari delle informazioni l'onere di procedere alle necessarie elaborazione informatiche.

Ciò presterebbe inevitabilmente il fianco ad una interpretazione potenzialmente differenziata dei medesimi dati e determinerebbe un incremento della spesa informatica nel suo complesso; in questo senso basti pensare alle misure di sicurezza che dovranno essere poste in essere per ciascuna delle componenti del sistema.



A rafforzare questa visione, è da ultimo intervenuto il recente Atto di Indirizzo del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 3 settembre scorso che ha ulteriormente esteso compiti e funzioni di Sogei, proprio nel segno e nella prospettiva del federalismo fiscale.

In questa sede, ci preme solo sottolineare come l'Atto di Indirizzo ponga l'accento sui temi della *qualità* e della *sicurezza*.

Non si tratta certamente di temi nuovi ma è la numerosità dei soggetti e dei relativi sistemi informativi, caratterizzati come sono da livelli di maturità tecnologica assai differenziati, a suggerire al Ministro una precisazione apparentemente ovvia; così come a noi, strutture tecnologiche con precisi compiti di coordinamento, impone la necessità di pianificare ed applicare rigorose politiche di acquisizione delle fonti informative.

Nel rispetto dei principi di autonomia alla base del federalismo fiscale, è necessario che Sogei predisponga, d'intesa con le Strutture del Sistema informativo della fiscalità, una strategia unitaria finalizzata a:

- “certificare” in termini *qualitativi* i dati in ingresso al nuovo sistema, in modo da garantire che tutte le informazioni contenute nelle Banche dati asservite al nuovo sistema fiscale federale siano caratterizzate da un medesimo livello di attendibilità;
- assicurare il rispetto dei livelli di sicurezza e di privacy previsti per le informazioni trattate, secondo quanto stabilito dalle recenti direttive del Garante per la protezione dei dati personali.

La nostra idea di integrazione si basa in primo luogo sull'identificazione delle informazioni che, a buon titolo, possano essere classificate come “informazioni di pubblico interesse”, tali cioè da poter essere considerate come “strategiche” nella prospettiva del federalismo fiscale.

Pensiamo ad informazioni alle quali siano applicate metodologie e trattamenti informatici, finalizzati ad assicurarne il massimo livello di qualità e di attendibilità; stiamo quindi parlando di “informazioni”, non di semplici dati, e quindi del patrimonio del sistema integrato, visto nel suo complesso.

L'attuale patrimonio di informazioni, costituito da:

- anagrafe generale dei contribuenti
- dichiarazioni dei redditi, IVA, doganali e delle accise



- pagamenti di imposta e dei contributi
- proprietà immobiliari e demaniali
- prelievo erariale sulla raccolta dei giochi pubblici
- tasse automobilistiche
- esiti dei controlli effettuati sulle dichiarazioni
- statistiche su contribuenti, basi imponibili e oggetti d'imposta

sarà integrato da un nucleo di nuove banche dati provenienti dagli Enti locali, ma di interesse nazionale, che saranno gestite a livello centrale garantendone comunque l'utilizzo e l'aggiornamento da parte delle autonomie locali (sul modello della sanità).

Non pensiamo quindi ad una centralizzazione *tout-court* delle banche dati di natura fiscale e tributaria ma ad una mirata politica della qualità e della integrazione applicata alle informazioni di interesse comune, che travalicano i confini di un singolo ambito.

Senza un modello di riferimento a livello centrale, si correrebbero rischi in termini di “attenzione” differenziata nelle fasi di manutenzione, nella tempestività di aggiornamento e nella coerenza interna dei dati.

I pericoli di una integrazione non governata sono molti ed alcuni minerebbero in profondità un sistema non progettato con attenzione specifica alle tematiche della qualità.

Si pensi alla ridondanza di dati e al conseguente disallineamento che si genererebbe per la presenza degli stessi dati all'interno dei diversi sistemi informativi; mi riferisco alla distribuzione massiva

locale di dati, modalità che rischia seriamente di portare a significati sensibilmente diversi attribuiti ai medesimi dati, determinando quindi “informazioni” errate e conseguenti/potenziati azioni amministrative ugualmente errate.

Le sempre più consistenti acquisizioni di dati provenienti da organizzazioni esterne alla sfera della fiscalità, hanno più volte posto Sogei di fronte a realtà il cui livello di qualità informativo spesso non risultava ottimale.

Abbiamo dovuto fronteggiare il rischio che derivava dall’esistenza di dati imperfetti (ad esempio, incompleti, imprecisi, obsoleti, inconsistenti o non aggiornati), che, se inseriti nelle banche dati della fiscalità, avrebbero generato informazioni, come minimo, insufficienti, risultati inutilizzabili e soprattutto insoddisfazione degli utenti;



Abbiamo dovuto confrontarci con particolari categorie di dati non immediatamente riusabili, a causa di quella ambiguità semantica che richiavamo poco fa.

Anche da un punto di vista tecnologico, Sogei ha dovuto trovare soluzione al problema dell'esistenza di basi dati caratterizzate da architetture e sistemi differenziati, con conseguenti problemi di manutenibilità, di ridondanza, di allineamento e di coerenza.

Abbiamo potuto superare tutte queste difficoltà adottando comportamenti tecnologicamente rigorosi, facilmente riconoscibili ed applicabili all'esterno.

Questo è un altro aspetto particolarmente rilevante: è importante che i criteri posti alla base delle politiche della qualità dei dati in ingresso siano ben chiari e resi noti a tutti per evitare onerosi interventi di verifica.

Cito come esempio l'esperienza, nota a tutti, della trasmissione telematica delle dichiarazioni dei redditi; in un periodo di tempo assai ridotto, si raggiunge l'obiettivo di ricevere tutte le dichiarazioni dei contribuenti, con un elevatissimo livello di qualità, grazie alla realizzazione di prodotti che pongono in essere una serie di controlli sia di natura formale, che sostanziale – si pensi a tutti i complessi algoritmi fiscali applicati alle dichiarazioni dei redditi – che, con adeguato anticipo, sono resi noti a tutti gli operatori del settore.

L'esperienza maturata e le proposte di evoluzione fin qui proposte sono la base necessaria per accompagnare l'attuazione del federalismo ed il conseguente scenario di grande cooperazione tra gli enti e tra questi e i cittadini/imprese, dove ognuno è chiamato a dare il proprio contributo; il sistema informativo integrato si pone come l'elemento abilitante.



Un sistema così conformato dovrà essere in grado di mettere a disposizione i necessari servizi informativi secondo diverse modalità di fruizione, in ragione del diverso livello di maturità tecnologica degli utenti partecipando quindi al superamento del digital divide.

La realtà nazionale non è infatti omogenea: una cospicua parte di piccoli enti territoriali (oltre 5.000), pur rappresentando una quota rilevante della popolazione nazionale (circa 10 milioni di cittadini), ha difficoltà ad accedere a strumenti ed infrastrutture tecnologiche stabili e mature.

Riteniamo che questo sia uno degli aspetti di maggior criticità a cui già Sogei ha dovuto far fronte.

E' infatti necessario progettare i servizi con i quali vengono fornite agli enti le informazioni utili allo svolgimento delle proprie attività, tenendo in debito conto il rispettivo livello di maturità tecnologica.

In questo modo le medesime informazioni sono rese disponibili agli enti con diverse *modalità di interazione*: dalla semplice interrogazione puntuale del dato, alla forma più evoluta di integrazione cooperativa tra sistemi informativi.

Anche nella progettazione dei *contenuti* abbiamo, in taluni casi, propeso, in accordo con l'Amministrazione, per soluzioni che non demandassero totalmente all'ente destinatario l'onere dell'elaborazione del dato di dettaglio, ma che fornissero, ad esempio attraverso strumenti di *business intelligence*, una aggregazione di più elementi informativi e quindi una



ricostruzione compiuta della realtà socio-economiche del territorio osservato.

A questa tipologia di prodotti appartiene ad esempio il pacchetto “CENT REGIONI”, da noi realizzato, che attraverso l’osservazione del tessuto tributario del territorio (IRAP regionale e nazionale, IVA, redditi, addizionale IRPEF) fornisce agli enti un vero e proprio sistema statistico di supporto alle decisioni nell’ambito fiscale di competenza.

Analoga attenzione deve essere posta nel rendere disponibili servizi a supporto dell’acquisizione di elementi nuovi che dovranno essere integrati nel Sistema informativo della fiscalità; un esempio di soluzione di questo tipo è costituito dal prodotto “Segnalazioni” che, realizzato per l’Agenzia delle entrate, consente di segnalare atti, fatti e notizie che evidenzino potenziali comportamenti evasivi ed elusivi da parte dei contribuenti.

A medio-lungo termine potranno essere realizzati servizi che il nuovo sistema integrato dovrà erogare in risposta alle esigenze sollevate dall'utenza tecnologicamente meno evoluta. Si tratta, in altri termini, di un *portafoglio* di servizi di base “*chiavi in mano*”, tali cioè da non richiedere lo sviluppo di moduli software da parte dell'ente fruitore.

L'integrazione e la cooperazione necessarie all'attuazione del federalismo passano sicuramente per la condivisione dei servizi ma anche per una maggior capacità di comunicazione e di confronto; si rileva quindi la necessità della creazione di un luogo virtuale che possa ospitare gli strumenti di comunicazione evoluta più idonei a porre in relazione soggetti istituzionali distribuiti sul territorio nazionale, accomunati da una o più aree di interesse; ci riferiamo ai cosiddetti “servizi di interoperabilità evoluta”, di cui all'art. 12 del DPCM 1° aprile 2008, recante le regole tecniche di



funzionamento del Sistema Pubblico di Connettività (SPC), quali web-conference, e-learning, ecc..

Anche in questa direzione ci stiamo muovendo, per realizzare una piattaforma abilitante, di fatto un portale, nella quale i diversi interlocutori del federalismo fiscale, anche il più piccolo dei comuni, possano condividere informazioni ed esperienze, possano “dialogare” in modalità evoluta sulle tematiche di innovazione istituzionale e tecnologica, possano, infine, erogare formazione ai propri funzionari su specifici argomenti di interesse.

Dopo questa veloce disamina vorrei condividere con voi la vision di Sogei nel contesto federalista: l’obiettivo di Governo è realizzare in 7 anni un sistema di governo integrato, l’obiettivo Sogei è quello di fornire, come fattore abilitante, il sistema informativo costituito con banche dati integrate e certificate.



Concludo ricordando l'art. 6 della legge delega sul federalismo che ha attribuito proprio a questa Commissione un nuovo e impegnativo compito: quello di vigilare anche sui sistemi informativi riferibili ai servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali.

Anche su questo fronte, riteniamo che il nostro contributo possa essere utile per la Commissione, in virtù dell'esperienza pluriennale che Sogei ha maturato nel rapporto con gli enti territoriali e con le aziende che curano la gestione dei loro sistemi informativi.